

CIDH

INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN JAMAICA

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS



Documento publicado gracias al apoyo
financiero de Dinamarca



Organización de los
Estados Americanos

ISBN 978-0-8270-5887-8



**Organización de los
Estados Americanos**

CIDH Comisión
Interamericana de
Derechos Humanos

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

OEA/Ser.L/V/II.144
Doc. 12
10 agosto 2012
Original: Inglés

**INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS
EN JAMAICA**

2012

Internet: <http://www.cidh.org>

OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Commission on Human Rights.

Report on the situation of human rights in Jamaica =

Informe sobre

la situación de los derechos humanos en Jamaica.

v. ; cm. (OEA documentos oficiales ; OEA/Ser.L)

ISBN 978-0-8270-5887-3

Human rights--Jamaica. 2. Civil rights--Jamaica. I. Title.

II. Title: Informe sobre la situación de los derechos humanos en Jamaica.

III. Series. OAS official records ; OEA/Ser.L.

OEA/Ser.L/V/II.144 Doc.12

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

MIEMBROS

José de Jesús Orozco Henríquez

Tracy Robinson

Felipe González

Dinah Shelton

Rodrigo Escobar Gil

Rosa María Ortiz

Rose-Marie Belle Antoine

Secretaria Ejecutiva Adjunta: Elizabeth Abi-Mershed

INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN JAMAICA

ÍNDICE

Página

CAPÍTULO I INTRODUCCIÓN	1
A. Alcance y marco jurídico del presente informe	1
B. La visita de la CIDH	3
C. Borrador de informe y respuesta del Estado	4
CAPÍTULO II SEGURIDAD CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS	7
A. Introducción	7
B. Situación de violencia e inseguridad en Jamaica	8
C. Muertes a manos de las fuerzas de seguridad	13
1. Violencia y muertes en mayo de 2010	13
2. La evolución del problema de las muertes causadas por la policía	18
CAPÍTULO III ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	31
A. Introducción	31
B. Acceso a la justicia	37
C. Impunidad policial	41
D. Investigaciones policiales	42
E. Exámenes forenses	47
F. Director de fiscalías públicas	51
G. El tribunal forense	53
H. Intimidación de testigos	56
I. La formación de una Comisión independiente	58
CAPÍTULO IV CONDICIONES EN LAS PRISIONES Y PENITENCIARIÁS Y DERECHOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD	63
A. Prácticas de arresto y detención	63
B. Condiciones de detención y prisión	69
C. Condiciones de detención en el corredor de la muerte	74
CAPÍTULO V DERECHOS DE LA MUJERES	79
A. Discriminación	79
B. Violencia	83

CAPÍTULO VI DERECHOS DE LOS NIÑOS	91
A. Marco legal y de políticas públicas	92
B. Efectos de la violencia contra los niños	93
C. Niños bajo custodia del Estado	94
CAPÍTULO VII LA DISCRIMINACIÓN BASADA EN LA ORIENTACIÓN SEXUAL E IDENTIDAD DE GÉNERO	105
A. Posición del Estado jamaquino	106
B. La legislación jamaquina	107
C. Un circuito cerrado de violencia policial y comunitaria	108
D. Acceso a la justicia	111
E. Falta de respuesta del estado a la discriminación dentro de la comunidad.....	111
F. La heterogeneidad de la discriminación	112
G. La discriminación y el VIH/SIDA en Jamaica.....	114
CAPÍTULO VIII DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD	121
CAPÍTULO IX EL DERECHO A LA LIBERTAD DE PENSAMIENTO Y EXPRESIÓN	127
A. Las leyes de difamación	128
B. Acceso a la información	137

INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN JAMAICA¹

CAPÍTULO I INTRODUCCIÓN

A. Alcance y marco jurídico del presente informe

1. En los últimos tres años, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la CIDH” o “la Comisión Interamericana”) ha prestado especial atención a la situación de los derechos humanos en Jamaica por medio de diferentes mecanismos, entre ellos peticiones y casos individuales, solicitudes de medidas cautelares y seguimiento basado en informes de diversas fuentes. A invitación del Gobierno de Jamaica, la CIDH realizó una visita *in loco* a ese país del 1º al 5 de diciembre de 2008 para observar la situación de los derechos humanos. Posteriormente celebró audiencias públicas en la sede y examinó informes de diversas fuentes, entre ellas órganos internacionales de derechos humanos y organizaciones no gubernamentales, a fin de dar seguimiento a la información recibida durante la visita y actualizarla.

2. La CIDH es el órgano principal de la Organización de los Estados Americanos (OEA) que se encarga de promover la observancia y la protección de los derechos humanos en el hemisferio. Los siete miembros de la Comisión Interamericana son elegidos a título personal por la Asamblea General de la OEA, con un mandato de cuatro años. La competencia de la CIDH deriva de la Carta de la OEA y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tratados que fueron ratificados por Jamaica, entre otras fuentes.

3. La Comisión Interamericana, en ejercicio de su función primordial de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos en los Estados americanos y de las atribuciones que le otorga el artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, hace público el presente informe que contiene sus consideraciones y recomendaciones basadas en lo observado durante la visita a Jamaica y la información proporcionada tanto por las autoridades estatales como por representantes de la sociedad civil antes y después de la visita, y durante la misma.

4. Durante su visita y las audiencias subsiguientes sobre Jamaica, la CIDH prestó especial atención a la situación de los derechos humanos y la seguridad ciudadana, la conducta de las fuerzas de seguridad del país, la administración de la justicia y la situación en las cárceles, así como la situación de las mujeres, los niños, las personas con discapacidad, las personas con VIH/SIDA, las personas privadas de libertad y las personas que sufren discriminación por motivos de orientación sexual.

5. La CIDH ha venido observando un nivel alarmante de violencia en Jamaica que ha afectado a todos los sectores de la sociedad durante muchos años. La persistencia

¹ Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2 del Reglamento de la Comisión, la Comisionada Tracy Robinson, de nacionalidad jamaicana, no participó en el debate ni en la decisión del presente Informe.

de esta violencia generalizada ha tenido consecuencias graves en los derechos humanos del pueblo jamaicano. La Comisión Interamericana concluye que, aunque el gobierno ha tomado ciertas medidas constructivas para abordar el problema, estas medidas han sido insuficientes. Se ven obstaculizadas por la insuficiencia de recursos, así como de la acción para abordar las graves fallas de las fuerzas de seguridad y el proceso judicial, y la falta de políticas integrales y efectivas para mejorar las condiciones sociales que generan la violencia.

6. Debido a la profunda marginación social y económica de grandes sectores de la población jamaicana, los sectores más pobres y excluidos de la población se convierten, en medida desproporcionada, en víctimas de la situación general de inseguridad. De manera análoga, las profundas desigualdades que predominan en la sociedad jamaicana se ven exacerbadas por las medidas inadecuadas del Estado para proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres, los niños y otros grupos vulnerables. En particular, la CIDH considera que la persecución violenta y el temor al cual están sometidos los gays y las lesbianas son deplorables.

7. En el presente informe, la CIDH presentará primero sus preocupaciones con respecto a la situación de la seguridad ciudadana y los derechos humanos en general en Jamaica. Después analizará sus observaciones sobre los puntos débiles de las instituciones en la administración de la justicia, los problemas del uso excesivo de la fuerza y la impunidad policial, la situación en las cárceles y las penitenciarías, y el uso de la pena de muerte. En las secciones siguientes del informe, la CIDH presentará en líneas generales los principales problemas que afectan a los sectores más vulnerables que corren un riesgo especial de ser objeto de violaciones de los derechos humanos: las personas privadas de libertad, las mujeres, los niños, las personas que pertenecen a minorías sexuales, las personas con VIH/SIDA y las personas con discapacidad. En cada una de esas secciones, la Comisión Interamericana pondrá de relieve los obstáculos que enfrentan esos grupos para tener acceso a la justicia y obtener respuestas eficaces a fin de proteger sus derechos.

8. Al final de cada sección, la CIDH presenta una lista de recomendaciones sobre cada asunto, a fin de que la situación de los derechos humanos en Jamaica y las iniciativas del Estado para mejorarla cumplan las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos que el Estado ha asumido. En ese sentido, el marco de referencia para las conclusiones y recomendaciones será los instrumentos interamericanos de derechos humanos que Jamaica ha ratificado², con ciertas referencias a las disposiciones de otros instrumentos internacionales, así como a la Constitución jamaicana y la legislación interna pertinente.

² Jamaica ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos el 19 de julio de 1978 y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, "Convención de Belém do Pará", el 11 de noviembre de 2005. Asimismo, el 8 de junio de 1999, Jamaica firmó la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, pero todavía no la ha ratificado.

B. La visita de la CIDH

9. A invitación del Gobierno de Jamaica, la CIDH visitó ese país del 1º al 5 de diciembre de 2008 para observar la situación general de los derechos humanos. La delegación estuvo integrada por los comisionados Paolo Carozza, Luz Patricia Mejía, Felipe González y Sir Clare K. Roberts, así como el Secretario Ejecutivo de la CIDH, Santiago A. Canton, la Secretaria Ejecutiva Adjunta, Elizabeth Abi-Mershed, y personal jurídico y administrativo.

10. Durante su visita, la Comisión Interamericana se reunió con los siguientes representantes del Gobierno de Jamaica, entre otros: Bruce Golding, Primer Ministro; Kenneth Baugh, Ministro de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior; Dorothy Lightbourne, Ministra de Justicia; Trevor MacMillan, Ministro de Seguridad Nacional; Hardley Lewin, Comisionado de Policía; Earl Witter, Defensor Público; Stewart E. Saunders, Jefe de Estado Mayor de las Fuerzas de Defensa de Jamaica; Paula Llewellyn, Directora de la Fiscalía Pública; Judith Mowatt, Directora del Laboratorio Forense Nacional; Faith Webster, Directora Ejecutiva de la Oficina de Asuntos de la Mujer; A. C. P. Gause, Jefe de la Oficina de Investigaciones Especiales; Lloyd Ellis, Presidente Ejecutivo de la Dirección de Quejas del Público contra la Policía; y Cresencia Brown, Vicepresidenta de la Asociación de Magistrados Residentes.

11. La delegación también se reunió con el médico forense de Kingston, la Unidad de Patología del Ministerio de Seguridad Nacional y el Inspector de Policía de Spanish Town, y visitó el Consejo de Asistencia Jurídica de Kingston.

12. En Montego Bay, la delegación visitó la Oficina de Asistencia Jurídica y se reunió con el alcalde, Charles Sinclair, así como con Rosalie Toby, jueza del Tribunal de Familia; el obispo Dufour, jefe de la Iniciativa para la Gestión de la Paz en Montego Bay; el reverendo Jackson, representante de la Dirección de Supervisión Civil de la Policía; y organizaciones de la sociedad civil.

13. Asimismo, a fin de observar la situación de los derechos humanos de las personas privadas de libertad, la CIDH visitó el Centro Correccional de Adultos de St. Catherine, las celdas de detención de las comisarías de Spanish Town y Hunts Bay, y el Centro de Detención de Menores de St. Andrew.

14. La Comisión Interamericana también celebró reuniones y mantuvo conversaciones con representantes de distintos sectores de la sociedad civil, entre ellos la organización Jamaicans for Justice (JFJ), el Independent Jamaica Council for Human Rights, el Instituto Farquharson de Asuntos Públicos, el Jamaica Forum for Lesbians, All-Sexuals and Gays (J-FLAG), Women Inc., Women's Media Watch, la Asociación de Organizaciones de Mujeres de Jamaica, el Cónclave Político Femenino de Jamaica, Mujeres Empoderando Mujeres, el Centro de Recursos y Divulgación de la Mujer, Youth Opportunities Unlimited, la Coalición Jamaíquina por los Derechos del Niño y el Centro de Justicia y Paz de Montego Bay.

15. La CIDH se reunió asimismo con líderes religiosos, entre ellos monseñor Richard Albert en Spanish Town y Misioneros de los Pobres en Kingston. Asimismo, tuvo reuniones con el Colegio de Abogados de Jamaica, el Colegio de Abogados del Sur de Jamaica y el Consultorio Jurídico de la Facultad de Derecho Norman Manley.

16. Además, la Comisión Interamericana organizó una actividad de promoción junto con el Ministerio de Justicia y Jamaicans for Justice, y firmó un memorando de entendimiento con la Facultad de Derecho Norman Manley con el propósito de fortalecer la cooperación institucional a fin de promover la conciencia sobre el sistema interamericano de derechos humanos en el Caribe.

17. La CIDH destaca que tuvo plena libertad para reunirse con las personas de su elección. Este órgano agradece sinceramente al gobierno y al pueblo de Jamaica la asistencia brindada para la visita. Asimismo, agradece al gobierno la cooperación y las facilidades necesarias para realizar la visita, y al pueblo de Jamaica, incluidos los representantes de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, la información y la hospitalidad que le proporcionaron durante la visita. La Comisión Interamericana agradece también la asistencia y cooperación de la representación de la OEA. En especial, la CIDH agradece el importante apoyo financiero de la Comisión Europea y de Luxemburgo, cuyas donaciones posibilitaron esta visita.

C. Borrador de informe y respuesta del Estado

18. La CIDH examinó el presente informe y lo aprobó el 31 de diciembre de 2011. De conformidad con el artículo 58 del Reglamento de la Comisión, el informe fue transmitido al Gobierno de Jamaica el 26 de enero de 2012, y se le solicitó que formulara las observaciones que considerara pertinentes en el plazo de un mes.

19. El Estado de Jamaica envió una comunicación el 3 de marzo de 2012 a través de la cual indicó que no le había sido posible cumplir con el plazo establecido para la formulación de observaciones al informe. Jamaica añadió que “se están llevando a cabo consultas con miras a someter las observaciones del Gobierno tan pronto como sea posible”. Una nueva comunicación fue enviada por el Estado el 5 de marzo de 2012 a través de la cual se informó que las autoridades respectivas de Jamaica estaban trabajando para presentar la respuesta estatal hasta el 19 de marzo.

20. El documento con las observaciones del Estado al informe fue recibido el 20 de marzo de 2012; incluye una breve sección de observaciones generales, así como también secciones con comentarios específicos a los capítulos I-VII del borrador de informe enviado el 26 de enero de 2012; no se presentaron observaciones con respecto a los capítulos VIII (Derechos de las personas con discapacidad) o IX (Derecho a la libertad de pensamiento y expresión). Las observaciones y comentarios fueron revisados por la Comisión Interamericana y, en lo relevante, han sido reflejadas en esta versión final del informe sobre Jamaica.

21. El Estado inicia su respuesta expresando que “está comprometido con la promoción y protección de los derechos humanos, y toma en serio sus obligaciones bajo

los distintos instrumentos regionales e internacionales de derechos humanos de los cuales es parte” y que es “en este contexto que el Gobierno ha recibido y revisado este informe preparado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre la situación de derechos humanos en Jamaica”. El Estado continúa formulando su opinión general respecto de la información utilizada por la CIDH para sustentar este informe; también desaprueba lo que considera “difamaciones respecto de la integridad de su proceso judicial” y señala que la CIDH sólo debería realizar tales afirmaciones cuando “exista evidencia clara e incontrovertible para sustentar dichas aseveraciones”.

22. La CIDH toma nota de que el Estado está en desacuerdo con ciertas consideraciones y conclusiones de este informe, pero debe subrayar que estas están basadas en sus propias observaciones durante la visita a Jamaica, así como también en su análisis independiente de varios informes, entrevistas y audiencias con un alto número de autoridades, víctimas, miembros de la sociedad civil, de la academia, y personas que han venido siguiendo y documentando la situación a lo largo de los años, incluyendo el Defensor Público y los Miembros del Grupo de Trabajo para la Reforma del Sistema de Justicia de Jamaica establecido por el gobierno del país. La Comisión Interamericana aprecia la respuesta detallada y actualizada enviada por el Estado de Jamaica, así como también la actitud generalmente constructiva que ha adoptado al reconocer algunos de los problemas identificados en este informe.

23. Tal como será reflejado a lo largo del informe, el Estado de Jamaica ha proporcionado información muy valiosa respecto de los pasos que ha estado adoptando durante los últimos años para enfrentar y superar las situaciones estructurales que afectan el pleno goce de los derechos humanos de su población. La CIDH espera continuar colaborando con el Estado de Jamaica y los miembros de la sociedad civil para contribuir en este proceso, dentro del mandato y las facultades que le otorgan la Carta de la OEA, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, su Estatuto y su Reglamento.

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, Jamaica’s 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, A/HRC/WG.6/9/JAM/1, disponible en: http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session9/JM/A_HRC_WG.6_9_JAM_1_E_Jamaica.pdf.

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 Jamaicanas 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 Violence 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 Jamaicano 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/110406J2GF.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 intención 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.

CAPÍTULO III ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

A. Introducción

63. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha venido siguiendo de cerca la situación de la administración de la justicia en Jamaica, y gran parte de su visita y del trabajo de seguimiento subsiguiente se centraron en este asunto. Hay amplio consenso en Jamaica sobre la urgente necesidad de reformar el sistema judicial, que ha resultado ineficaz para responder a las necesidades de la gente y que contribuye a la perpetuación de la violencia al no imputar la responsabilidad a los perpetradores. Aunque en Jamaica se ha elaborado una agenda de reformas del sistema judicial orientadas a abordar problemas que plagan al sistema de justicia, todavía no se han obtenido resultados concretos que lleven a un mayor acceso a la justicia⁶³.

64. Al concluir su visita a Jamaica, la CIDH manifestó que la justicia en dicho país “se administra con una norma para los ricos y otra para los pobres”⁶⁴. Según la información recibida antes y después de la visita y durante la misma, “la policía y el poder judicial con frecuencia tratan a las personas de sectores de la sociedad desfavorecidos desde el punto de vista socioeconómico con discriminación y sin respeto”⁶⁵ y que el problema sigue siendo grave a pesar de ciertas iniciativas del Estado y de algunos sectores de la sociedad civil encaminadas a mejorar la situación.

65. Hay un nexo entre la denegación de justicia, la pobreza y la discriminación en Jamaica, como se explica en la sección de este capítulo sobre el acceso a la justicia. En las observaciones preliminares efectuadas al final de la visita, la Comisión Interamericana indicó que “las víctimas de los delitos violentos en Jamaica son principalmente personas que viven en zonas urbanas deprimidas, pobres y superpobladas, afectadas por altas tasas de desempleo y falta de acceso a servicios de educación, salud y vivienda”⁶⁶. La CIDH también destacó que 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 y que han sufrido la proliferación de pandillas armadas implacablemente violentas. Es sumamente preocupante que gran parte de la población de Jamaica afectada por ese grado de violencia no solo carezca de protección del Estado, sino también que no tenga acceso apropiado a recursos judiciales para garantizar el goce de sus derechos y libertades fundamentales.

⁶³ 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.

⁶⁴ CIDH, Comunicado de prensa 59/08, 5 de diciembre de 2008.

⁶⁵ CIDH, Comunicado de prensa 59/08, 5 de diciembre de 2008.

⁶⁶ CIDH, Comunicado de prensa 59/08, 5 de diciembre de 2008.

66. Diversas organizaciones internacionales y no gubernamentales subrayan las deficiencias del sistema de justicia jamaicano con respecto a los casos relacionados con las fuerzas de seguridad del país y las denuncias de uso excesivo de la fuerza contra civiles. Entre esas deficiencias se encuentran la falta de investigaciones penales efectivas, rápidas y exhaustivas, la falta de imparcialidad de jueces y fiscales en el enfoque de los casos, y las irregularidades en el proceso de selección de miembros del jurado. Se afirma que la mayoría abrumadora de los casos de abusos policiales denunciados a las autoridades jamaicanas no se resuelven, supuestamente debido a irregularidades y a la parcialidad en la investigación y el enjuiciamiento de casos de abuso de la fuerza por agentes del Estado. Algunas organizaciones afirman que eso ha conducido a una situación de impunidad crónica y generalizada de las violaciones de los derechos humanos cometidas por agentes del Estado.

67. Durante su estadía en Jamaica la CIDH fue informada sobre el alto grado de impunidad de los delitos violentos y, en particular, de los tiroteos policiales en circunstancias que nunca se han aclarado. La Comisión Interamericana encontró problemas en todas las etapas de las investigaciones de homicidios que contribuyen a esta realidad de impunidad, entre ellos la falta de imparcialidad de la institución que realiza la investigación, la alteración de pruebas y la aguda falta de recursos. Asimismo, pudo verificar que los problemas en las distintas etapas de las investigaciones delictivas forman una cadena de causalidad en la cual las fallas que se producen en una etapa producen deficiencias en etapas posteriores.

68. La Comisión Interamericana también encontró serias fallas en las investigaciones iniciales realizadas por la Oficina de Investigaciones Especiales en casos de muertes violentas. La Oficina de Investigaciones Especiales es una unidad de la Fuerza Policial de Jamaica y, como tal, no es un mecanismo independiente para investigar las muertes causadas por la policía. La información recibida por la CIDH durante su visita a la Oficina indica que esta entidad está plagada por la falta de recursos materiales y la escasez de personal, y su efectividad también está restringida por la gran distancia entre su sede y las escenas de los delitos. Se informó también a la Comisión Interamericana que la Oficina opera con grandes demoras que llevan a la alteración o distorsión de pruebas en las escenas de los delitos por agentes locales que a menudo están implicados en los homicidios. Asimismo, la Oficina no puede obtener y analizar pruebas debidamente, y sus agentes en muchos casos no están capacitados para hacer bien las investigaciones.

69. El proceso de examen y análisis forense también adolece de serias fallas en Jamaica, lo cual obstaculiza en gran medida la obtención de pruebas durante las investigaciones de la Oficina de Investigaciones Especiales. El Laboratorio Forense Nacional y la Unidad de Patología de Jamaica, al igual que la Oficina, están bajo el control directo del Ministerio de Seguridad Nacional, lo cual suscita cuestionamientos similares de la independencia e imparcialidad en casos de tiroteos policiales. Según la información recabada por la CIDH durante su visita a Jamaica, el Laboratorio adolece de graves problemas de falta de personal y fondos, y los patólogos forenses están muy recargados de trabajo. Cuando las autopsias no se hacen de manera oportuna y exhaustiva, surge la posibilidad de distorsión de la prueba como consecuencia de la manipulación o la descomposición de materia corporal. Asimismo, rara vez se siguen procedimientos

apropiados para hacer las autopsias, lo cual impide la obtención de pruebas fundamentales para las actuaciones judiciales. El Departamento Forense no cuenta con equipo e instalaciones adecuados, entre ellos máquinas de rayos X y refrigeración apropiada para los cadáveres.⁶⁷

70. Tras la investigación policial, el Departamento de Fiscalías Públicas decide si llevará un caso a juicio o no. A menudo se le ha acusado de tener un sesgo institucional en contra del enjuiciamiento de agentes de policía porque son muy pocos los juicios de agentes de policía por uso excesivo de fuerza letal o privación ilegítima de la vida. En su respuesta, el Estado “rechaza toda afirmación que sugiera la existencia de un intento deliberado, incluso por parte del DPP [Departamento de Fiscalías Públicas, por sus siglas en inglés], para proteger a los agentes del Estado”. Explica que el DPP tiene el deber constitucional de iniciar y llevar a cabo los procedimientos penales” y que “tomará en cuenta las investigaciones llevadas a cabo por los órganos relevantes en ejercicio de su deber constitucional de determinar si procede iniciar un proceso penal (...), el DPP, en ejercicio de sus facultades, no está sometido al control o dirección de ningún otro organismo”. Conforme se indicó previamente, las consideraciones y conclusiones de la CIDH sobre esta materia, así como las otras a lo largo del informe, surgen de la totalidad de la información recibida de distintas fuentes, como parte de su evaluación de la situación en Jamaica. La Comisión Interamericana subraya una vez más la importancia de una acción seria por parte de Jamaica y --en este caso-- de todos los Estados Miembros de la OEA para combatir la impunidad por las violaciones de derechos humanos, lo que incluye una acción decisiva y efectiva por parte de las autoridades encargadas de la investigación y juzgamiento de esos delitos.

71. Sobre este aspecto, debe subrayarse que la persistencia de la violencia letal y la impunidad, incluida la falta de rendición de cuentas por los abusos de la policía, han creado un clima de temor e intimidación, especialmente en lo que respecta a la participación de testigos en actuaciones judiciales.⁶⁸ De acuerdo a información recibida por la CIDH, los testigos son hostigados e intimidados, a veces por los propios policías; en algunos casos los testigos son desaparecidos o asesinados.⁶⁹ Debido a esta intimidación y

⁶⁷ El Estado puntualizó en su respuesta al informe que la Unidad Forense no almacena cadáveres, y que por ello la observación de la CIDH no sería aplicable. La Comisión Interamericana aclara que su observación no se refería a una instalación existente dentro de la Unidad, sino más bien a la necesidad de contar con estas instalaciones para poder trabajar de manera efectiva.

⁶⁸ Un informe de prensa de junio de 2011 cita las palabras del Director de Fiscalías Públicas (DPP) de Jamaica en el sentido que “las amenazas a los testigos están en su nivel más alto”; en la misma oportunidad, la titular del DPP habló sobre la necesidad de “más recursos a ser derivados al programa de protección de testigos del gobierno, especialmente dado el aumento en el número de personas que se rehúsan a ingresar a dicho programa y que son testigos clave de graves crímenes”. Jamaica Observer, “DPP Laments lack of resources for witness protection”, June 19, 2011, disponible en: http://www.jamaicaobserver.com/news/DPP-laments-lack-of-resources-for-witness-protection_9026572#ixzz1h7BKUbt6. Ver asimismo, Jamaican Justice System Reform Task Force Final Report, Junio de 2007, párr. 42, pág. 13. Disponible en: http://moj.gov.jm/jamaicanjustice/pdf/jjsrtf_report_final.pdf.

⁶⁹ Jamaicans for Justice y George Washington University Law School International Human Rights Clinic, “Killing Impunity: Fatal police shootings and extrajudicial executions in Jamaica 2005-2007”, 20 de marzo de 2008, págs. 12-13, disponible en: http://www.law.gwu.edu/Academics/EL/clinics/IHRC/Documents/GWJFJ_Report.pdf

falta de protección, junto con las investigaciones inadecuadas, es posible que no se inicien juicios como consecuencia de una supuesta falta de pruebas, a pesar de la existencia de indicios claros e incluso abrumadores de responsabilidad penal.

72. La administración de la justicia en Jamaica está plagada también por otros problemas generalizados. Las personas que pertenecen a sectores de la sociedad socioeconómicamente desfavorecidos son tratadas de manera discriminatoria, sin respeto, y generalmente no cuentan con abogados competentes. Se producen demoras generalizadas en cada etapa de la investigación y el proceso judicial. Los procedimientos son obsoletos y los recursos escasos. Sin embargo, en los últimos años se ha avanzado con reformas que, si se llevan a cabo debidamente, podrían conducir a cambios positivos en el sistema de justicia de Jamaica.

73. La CIDH también reconoce las medidas positivas adoptadas con la promulgación de la Ley de la Comisión Independiente de Investigaciones, mediante la cual se creó “una Comisión Independiente para investigar las denuncias de excesos y abusos cometidos por integrantes de las fuerzas de seguridad y otros agentes del Estado tales como guardias correccionales”. Sin embargo, preocupa a la Comisión Interamericana que la Ley no tenga un enfoque suficientemente amplio de infracciones policiales que puedan ser perjudiciales y abusivas y que no se dé a la Comisión Independiente (INDECOM) los poderes y las facultades que necesita para ser verdaderamente eficaz (el tema de la INDECOM se aborda de forma más pormenorizada más adelante). En vista del contexto de intimidación y peligro de los testigos en Jamaica, esta disposición posibilita ampliamente la continuación del esquema de abusos policiales, contribuyendo al temor generalizado de los ciudadanos jamaicanos de participar en actuaciones judiciales e interponer recursos judiciales.

74. El Grupo de Trabajo sobre la Reforma del Sistema Judicial de Jamaica criticó el sistema de justicia jamaicano en su informe de 2007, señalando que una de las principales barreras para la reforma del sistema judicial era una “cultura general de las demoras”⁷⁰, que también observó la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias⁷¹. En el informe se agrega que las personas que acuden al sistema judicial jamaicano no reciben una reparación adecuada o el debido proceso debido a la inaccesibilidad general de la información sobre cuestiones

...continuación

Ver igualmente, *Jamaican Justice System Reform Task Force Final Report*, junio de 2007, párr. 42, pág. 13. Disponible en: http://moj.gov.jm/jamaicanjustice/pdf/jisrtf_report_final.pdf.

⁷⁰ *Jamaican Justice System Reform Task Force Final Report*, junio de 2007, págs. 9 y 15. Disponible en http://moj.gov.jm/jamaicanjustice/pdf/jisrtf_report_final.pdf.

⁷¹ 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, doc. E/CN.4/2004/7/Add.2, 26 de septiembre de 2003, ¶ 2.

judiciales⁷². En su informe de 2003 sobre Jamaica, la Relatora Especial también comentó al respecto:

Entre las personas con quienes conversó la Relatora Especial en zonas urbanas deprimidas, muy pocas estaban al corriente del esquema básico de los procedimientos y las opciones para recurrir al sistema de justicia penal. La mayoría de la gente expresó una gran desilusión y falta de fe en el sistema. Los testigos con frecuencia temían efectuar declaraciones oficiales porque tenían miedo de sufrir represalias y de que las autoridades no los apoyaran⁷³.

75. Preocupa también a la Comisión Interamericana la falta de asistencia jurídica proporcionada por el Estado y de asistencia jurídica gratuita. Son escasos los abogados que están dispuestos a servir en calidad de defensores de oficio⁷⁴ o a proporcionar servicios jurídicos, principalmente debido a los antecedentes de grandes demoras con los pagos y honorarios escuetos⁷⁵. En numerosas comisarías no hay una lista de abogados de oficio o la policía no sabe que tiene la obligación de conseguirle abogado a los detenidos⁷⁶. Muchas personas permanecen detenidas durante días o semanas sin que se les brinde acceso a un abogado de oficio. Jamaíquinos por la Justicia relató a la CIDH el caso de un hombre que estuvo detenido cuatro semanas y que finalmente fue puesto en libertad sin que se formularan cargos en su contra, a quien nunca se le dijo que tenía derecho a tener un abogado⁷⁷. Asimismo, es difícil para los ciudadanos conseguir asistencia jurídica gratuita fuera de las zonas urbanas⁷⁸. Se ha informado a la Comisión Interamericana que, a pesar de las disposiciones que garantizan el derecho a un abogado, se deniega de forma generalizada la presencia de un abogado a quienes lo necesitan debido a que la población jamaíquina no está al tanto de ese derecho y a que comúnmente la policía no informa a los detenidos al respecto⁷⁹.

⁷² Jamaican Justice System Reform Task Force Final Report, junio de 2007, págs. 10 y 12. Disponible en http://moj.gov.jm/jamaicanjustice/pdf/jisrtf_report_final.pdf.

⁷³ 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, doc. E/CN.4/2004/7/Add.2, 26 de septiembre de 2003, ¶ 75.

⁷⁴ El defensor de oficio proporciona asistencia jurídica a las personas que no pueden pagarse un abogado.

⁷⁵ Jamaicans for Justice, Submission for Consideration in the Formulation of the List of Issues by the Human Rights Committee's Task Force during the 100th Session, 11-29 de octubre de 2010, 21.

⁷⁶ Jamaicans for Justice, Submission for Consideration in the Formulation of the List of Issues by the Human Rights Committee's Task Force during the 100th Session, 11-29 de octubre de 2010, 21.

⁷⁷ Escrito presentado por Jamaicans for Justice 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.

⁷⁸ Escrito presentado por Jamaicans for Justice 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.

⁷⁹ CIDH, audiencia sobre la situación de los derechos humanos en Jamaica, 141^o 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>.

76. Asimismo, en la Carta de Derechos y Libertades Fundamentales aprobada por el Parlamento de Jamaica en 2011 se garantiza el derecho a *contratar* un abogado, pero no se señala explícitamente el derecho de contar con un abogado a pesar de no tener recursos para pagarlo⁸⁰. La CIDH está preocupada porque esta disposición no se ciñe plenamente a las normas internacionales en materia de derechos humanos y socava el derecho al debido proceso de las personas de clase económica más baja. Sobre este aspecto, el Estado reconoce en su respuesta que la asistencia legal otorgada a quienes no pueden recursos para pagarla es inadecuada; sin embargo, afirma que no se niega dicha asistencia a quienes la necesitan, y explica los esfuerzos que se están llevando a cabo:

Más de dos mil (2000) personas que reciben Asistencia Legal completan sus procedimientos cada año. Más de cuatrocientos (400) jamaicanos se benefician anualmente de la representación de oficio. Los Abogados de Oficio dan representación a personas bajo custodia, sin cargos, o que deben intervenir en ruedas de reconocimiento de personas o en sesiones de interrogación. Los Abogados de Oficio también pueden solicitar la libertad bajo fianza o la libertad asistida. La representación de los Abogados de Oficio termina en la primera audiencia ante la Corte y es absolutamente Gratuita para el beneficiario. El Panel de Abogados de Asistencia Legal recluta aproximadamente trescientos cincuenta y dos (352) abogados que están autorizados a representar legalmente a personas que no pueden pagar un representante legal privado. Aproximadamente ciento sesenta (160) abogados dan representación en asuntos penales. Cualquier persona acusada de un delito penal tiene derecho a la representación legal cuando sus circunstancias le impidan pagar a un abogado privado.

77. Muchos de los habitantes de Jamaica, especialmente los de clases socioeconómicas más bajas, que son los más afectados por violaciones de los derechos humanos, no comprenden las estructuras jurídicas complejas del sistema jamaicano, no tienen fe en el sistema judicial y en general creen que “la gente no recibe un trato igualitario del sistema de justicia ni los beneficios y la protección de las leyes en condiciones de igualdad”⁸¹. El Grupo de Trabajo sobre la Reforma del Sistema Judicial de Jamaica observó que gran parte de la población consideraba que se necesitaba con urgencia reformar el sistema de justicia, que estaba “al borde del colapso”⁸².

⁸⁰ An Act to Amend the Constitution of Jamaica to Provide for a Charter of Fundamental Rights and Freedoms and for Connected Matters, Chapter III 14(2)(d).

⁸¹ Jamaican Justice System Reform Task Force Final Report, junio de 2007, párr. 10.

⁸² Jamaican Justice System Reform Task Force Final Report, junio de 2007, párr. 47, p. 14. Disponible en http://moj.gov.jm/jamaicanjustice/pdf/jisrtf_report_final.pdf.

78. En su respuesta al borrador de este informe, el Estado reconoció algunos de los problemas identificados por la CIDH:

Jamaica acepta que el sistema de justicia necesita una reforma y que existen serios desafíos a ser superados para mejorar la administración de justicia. Jamaica reitera su compromiso para enfrentar estos desafíos y rechaza cualquier sugerencia de que exista un intento deliberado de proteger a los responsables de violaciones de derechos humanos, incluyendo agentes del Estado. El Estado cree que los esfuerzos de reforma han conducido a una mejora en el acceso a la justicia. Sin embargo, una de las debilidades perennes en países como Jamaica y otros de su tamaño, es la incapacidad de producir estadísticas desagregadas actualizadas. Esto se debe a una falta de capacidad. Por ello, la ausencia de estas estadísticas no debe ser considerada automáticamente como indicativo de un fracaso.

79. A continuación se presenta un análisis de problemas específicos observados por la CIDH durante su visita, que se relacionan con la administración de la justicia.

B. Acceso a la justicia

80. Durante la estadía de la CIDH Jamaica, se le informó reiteradamente que la policía y el poder judicial con frecuencia discriminan contra las personas de sectores de la sociedad socioeconómicamente desfavorecidos y las tratan de forma irrespetuosa. Las fuentes mencionaron iniciativas específicas tanto del Estado como de la sociedad civil para mejorar la situación, pero el problema sigue siendo grave. La información recibida por la CIDH indica que, en Jamaica, la justicia se administra siguiendo una norma para los ricos y otra para los pobres.

81. Reconociendo las fallas importantes del sistema de justicia, el Gobierno de Jamaica creó el Grupo de Trabajo sobre la Reforma del Sistema Judicial de Jamaica en 2006 para estudiar la situación de los tribunales y formular recomendaciones a fin de mejorarlos⁸³. La CIDH destaca la importancia de la labor realizada por el Grupo de Trabajo y la urgente necesidad de poner en práctica las recomendaciones fundamentales contenidas en su informe final de junio de 2007.

82. El Grupo de Trabajo sobre la Reforma del Sistema Judicial de Jamaica afirmó que el sistema judicial es demasiado desigual debido a “la falta de igualdad entre un litigante adinerado y poderoso y un litigante de pocos recursos”⁸⁴. Entre los principales problemas del poder judicial descritos por el Grupo de Trabajo se encuentran el trato

⁸³ Jamaican Justice System Reform Task Force, Terms of Reference for Restorative Justice Working Group (2006), disponible en http://www.cba.org/jamaicanjustice/pdf/terms_restorative.pdf.

⁸⁴ Jamaican Justice System Reform Task Force Final Report, junio de 2007, párr. 49, pág. 14. Disponible en http://moj.gov.jm/jamaicanjustice/pdf/jjsrtf_report_final.pdf.

irrespetuoso que reciben las personas que entran en contacto con el sistema de justicia (falta de respeto por su dignidad personal, su tiempo y su derecho a la intimidad); las barreras que obstaculizan el acceso al sistema de justicia, incluida la inaccesibilidad de la información jurídica, la asistencia jurídica y los tribunales; y la percepción de que el sistema de justicia no trata a todos por igual y de que algunas personas no reciben los beneficios y la protección de las leyes en condiciones de igualdad⁸⁵.

83. En ese sentido, un análisis reciente del sistema judicial de Jamaica encargado por el Ministro de Justicia del país indicó que “el acceso a la justicia es un problema estratégico de complejidad e importancia crecientes para los tribunales” y que “la disparidad económica entre los residentes de ingresos más elevados, que suelen tener una buena educación, y los residentes de bajos ingresos, con poca seguridad laboral o perspectivas, dificulta la tarea de los tribunales de proporcionar acceso igualitario a la justicia”⁸⁶. En el mismo estudio se llega a la conclusión de que los tribunales de Jamaica tienen que “tratar continuamente de detectar y eliminar las barreras al acceso, ayudar al personal a comprender a las personas con diferentes necesidades y proporcionar información y servicios apropiados para garantizar la accesibilidad” a fin de establecer un sistema de justicia que sea accesible para todos, independientemente de su situación socioeconómica, sexo o grupo étnico.

84. En su respuesta, el Estado expresa su firme objeción a lo que considera un “intento por poner en duda la imparcialidad del poder judicial de Jamaica” y afirma que “el poder judicial de Jamaica siempre ha demostrado el más alto nivel de integridad e imparcialidad, y que por ello la Comisión debería solicitar que aquellos que realizan alegaciones de parcialidad proporcionen evidencias sobre la supuesta parcialidad o discriminación”. Una vez más, la CIDH considera necesario subrayar el hecho de que sus conclusiones están basadas en numerosas fuentes y confirmadas por documentos oficiales como el Informe del JJSRTF [Grupo de Trabajo para la Reforma del Sistema de Justicia de Jamaica, por sus siglas en inglés] y otros estudios encargados por el mismo Gobierno, citados más arriba.

85. En el informe del Grupo de Trabajo se explica asimismo la razón por la cual el acceso a la justicia es un asunto tan complejo en Jamaica:

El acceso efectivo al sistema de justicia se ve menoscabado por diversos tipos de barreras que obstaculizan el acceso al sistema mismo. Las barreras son de índole muy diversa. Algunas son económicas y se deben a problemas tales como demoras del sistema, complejidades del proceso y los procedimientos, costos prohibitivamente altos de los litigios, pérdida de oportunidades e incluso pérdida de ingresos. Otros problemas del acceso se deben a las características geográficas y a la

⁸⁵ Jamaican Justice Reform Task System Final Report, junio de 2007, págs. 8-9. Disponible en http://moj.gov.jm/jamaicanjustice/pdf/jisrtf_report_final.pdf.

⁸⁶ Jamaica Justice System Reform Policy Agenda Framework, preparado para el Ministerio de Justicia por Dennis Darby, consultor jurídico independiente, 28 de enero de 2009.

distancia. Algunas barreras se basan en la educación e incluso en problemas de diversidad de culturas e idiomas. Algunas son de procedimiento y se deben a reglas que aumentan la complejidad, ocasionando demoras y exigiendo la dedicación de un tiempo prohibitivo por los ciudadanos que buscan un acceso efectivo y eficiente al sistema de justicia. Otras barreras se deben a la falta general de conocimientos de la ciudadanía⁸⁷.

86. La Comisión Interamericana también está muy preocupada por las limitaciones al acceso a abogados competentes para las personas arrestadas o llevadas a comparecer ante los tribunales. La Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, que entró en vigor en 2000, fue un adelanto. Sin embargo, en muchos casos los acusados no pueden pagar un abogado y, como ya se dijo, no siempre se dispone de asistencia jurídica gratuita. Además, para aquellos que logran obtenerla, no hay suficientes normas o mecanismos de supervisión que garanticen la calidad uniforme de la representación. Según la información recibida por la CIDH, ciertos cargos no están comprendidos en la asistencia jurídica gratuita, y todavía no se ha informado a la CIDH sobre la forma en que las personas indigentes contra quienes se formulan cargos de ese tipo consiguen abogado. Una vez más, las personas con escasos recursos económicos son las más afectadas por este problema.

87. También preocupan a la CIDH las grandes demoras en las actuaciones de la justicia penal. Las personas que son arrestadas y detenidas a veces tienen que esperar días, semanas o incluso meses hasta que las llaman a comparecer ante un funcionario judicial.

88. Los usuarios del sistema de justicia dijeron sistemáticamente que el acceso a un recurso no es sencillo ni rápido. Mientras que las autoridades del gobierno afirmaron que se habían contratado más jueces, varias autoridades judiciales dijeron que la demanda excede su capacidad. Se afirma que hay 400.000 casos pendientes, lo cual demora la justicia y sobrecarga al poder judicial⁸⁸. Solamente en lo que concierne a la mecánica del proceso, los abogados dijeron que se puede tardar un año en obtener la transcripción de las actuaciones ante el tribunal de primera instancia que se necesita para presentar un caso ante la cámara de apelaciones.

89. El sistema judicial jamaicano adolece de deficiencias graves en lo que se refiere a la capacitación especializada y el acceso a la información. La CIDH observó que algunos jueces no tienen copias actualizadas de las leyes vigentes que deben aplicar y que algunos no tienen acceso a computadoras o a la Internet. Se relató a la Comisión

⁸⁷ Jamaican Justice Reform Task System Final Report, junio de 2007, párr. 356, pág. 141. Disponible en http://moj.gov.jm/jamaicanjustice/pdf/jisrtf_report_final.pdf.

⁸⁸ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Lista de cuestiones que deben abordarse en relación con el tercer informe periódico de Jamaica (CCPR/C/JAM/Q/3), 22 de noviembre de 2010; véase también Jamaica Gleaner, "Crippled Courts – Over 400,400 Cases Pile Up", 28 de marzo de 2010, disponible en <http://mail.rhodes-caribbean.com/gleaner/20100328/lead/lead12.html#>.

Interamericana un caso en el cual una ley que se modificó en 2004 siguió aplicándose sin cambios hasta 2005 porque los jueces no conseguían la ley actualizada.

90. Además, la Comisión Interamericana enfatiza la importancia de llevar a cabo el proceso de reforma con transparencia, realizando consultas con la sociedad civil y cumpliendo las normas internacionales. En ese sentido, aunque el gobierno afirmó que los proyectos de ley de reforma son documentos públicos, los representantes de la sociedad civil dijeron que habían tenido dificultades para conseguirlos.

91. La CIDH también ha recibido información sobre otras iniciativas formuladas e implementadas por el Ministerio de Justicia a fin de responder a los desafíos apremiantes que se planteaban al poder judicial. Ciertas características de estas iniciativas de reforma podrían ser útiles para aumentar la efectividad del sistema de justicia, como la creación del cargo de Médico Forense Especial. Otros proyectos de reformas, como la extensión del período de detención sin fianza a 60 días, podrían exacerbar los graves problemas del debido proceso y la detención arbitraria prolongada.

92. Jamaica informó en su respuesta que “varias medidas están siendo empleadas para reducir la acumulación de casos, motivar los juicios pronto y mejorar la prestación de justicia”. Las medidas incluyen “la provisión de salas de audiencia adicionales; el incremento del número de jueces del Tribunal Supremo, Másters, Magistrados Residentes, Fiscales y demás personal de la Corte Suprema y de la Oficina del Director de la Fiscalía Pública; así como enmiendas a la Ley del Jurado, entre otras medidas, para ampliar la lista de la que se pueden seleccionar los jurados”. Finalmente, el Estado indica que “otra herramienta que está siendo utilizada para reducir el retraso judicial es la aplicación de Prácticas de Justicia Restaurativa” y que “también se han puesto en marcha cortes nocturnas para asistir en el despacho de causas atrasadas”. El Estado se refirió también a las siguientes medidas adicionales:

Se está considerando la recomendación de reformas a la Jurisdicción de la Corte Suprema, las Cortes de Magistrados Residentes (MR) y las Cortes de Baja Cuantía, lo que permitiría un mayor acceso a la justicia en las cortes de instancia y aliviaría la carga de casos en la Alta Corte. Las principales consideraciones incluyen también el aumento del límite jurisdiccional de la Corte de MR para facilitar el traslado de casos con un valor inferior a este límite de la Suprema Corte a las Cortes de MR; el aumento en el límite de las bajas cuantías para permitir que más asuntos que ahora no constituyen de baja cuantía puedan ser considerados por la Corte de MR; y el aumento en el Límite Jurisdiccional de las Cortes de Baja Cuantía para aliviar la carga de ciudadanos que normalmente se presentarían ante la Corte de Magistrados Residentes. No obstante, se reconoce que es necesario hacer aún más para avanzar este proceso.

93. La Comisión Interamericana valora esta información actualizada proporcionada por el Estado que le permite completar su análisis y comprender las acciones positivas llevadas a cabo por las autoridades para avanzar hacia una administración de justicia más eficiente en Jamaica.

C. Impunidad policial

94. La impunidad en los casos de denuncias de uso excesivo de la fuerza por la policía es motivo de especial preocupación para la Comisión Interamericana. En Jamaica, la impunidad por homicidios ilegítimos cometidos por agentes de policía ha sido casi absoluta y es una realidad persistente que abarca varias décadas. En 2006, la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias señaló que, “de octubre de 1999 a febrero de 2006, ni un solo agente de policía fue declarado culpable de cargos relacionados con el uso de fuerza letal, a pesar de que en esos seis años la policía mató a más de 700 personas”⁸⁹. Asimismo, la Relatora Especial concluyó que, “aunque el número de personas muertas a balazos por la policía llegó a un nivel sin precedentes en 2005, persiste la situación inexcusable de casi completa impunidad por esas muertes, lo cual refuerza la tendencia de los agentes del orden público a reemplazar las investigaciones y los procedimientos penales con ejecuciones extrajudiciales”⁹⁰. En consecuencia, se ha institucionalizado la impunidad de las muertes causadas por la policía⁹¹.

95. Tal como dijo la Comisión Interamericana en la decisión de 2005 en el caso de Michael Gayle, “en Jamaica se ha identificado una modalidad de casos en que un número desproporcionadamente grande de homicidios están vinculados con las fuerzas de seguridad del Estado, pero en que se han dispuesto muy pocos procesamientos en relación con esos hechos”⁹². La CIDH explicó asimismo en la decisión que “pese al alto número de homicidios en que están implicadas las fuerzas de seguridad en Jamaica, esos incidentes rara vez dan lugar al procesamiento o a la condena de los oficiales implicados. Ello a su vez ha creado en Jamaica la percepción pública de que la Policía está por encima de la ley”⁹³.

96. Las organizaciones de la sociedad civil expresan continuamente preocupación por el hecho de que, a pesar de las afirmaciones del Gobierno de Jamaica en

⁸⁹ 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, disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/116/84/PDF/G0611684.pdf?OpenElement>.

⁹⁰ 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., 8 de marzo de 2006, ¶75, disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/116/84/PDF/G0611684.pdf?OpenElement>.

⁹¹ El Inspector de la División de Policía de St. James reconoció la alta tasa de impunidad de los actos delictivos en el contexto de las declaraciones efectuadas tras una redada policial en Montego Bay, Jamaica, en 2006. Jamaica Gleaner, “Guns and Drugs... the Montego Bay Link”, 9 de abril de 2006, disponible en <http://www.jamaica-gleaner.com/gleaner/20060409/lead/lead4.html>.

⁹² 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>.

⁹³ CIDH, Informe 92/05, Caso 12.418 - Michael Gayle, Jamaica, OEA/Ser.L/V/II.124 (2005), ¶ 93, disponible en <http://cidh.org/annualrep/2005sp/Jamaica.12418sp.htm>.

contrario, “las investigaciones policiales de tiroteos policiales no se ciñen en muchos sentidos a las normas internacionales”⁹⁴.

97. La cultura de la impunidad en Jamaica es el producto de varios problemas que se plantean en el curso de la investigación de los homicidios cometidos por agentes de policía. Como ya se dijo, la falta de imparcialidad de la institución que realiza la investigación, la alteración de pruebas y la gran falta de recursos contribuyen al alto grado de impunidad de la policía jamaicana.

98. La investigación de los homicidios cometidos en Jamaica generalmente sigue el curso que se ilustra a continuación. En Jamaica, cuando se produce un homicidio, se hace una investigación policial y un análisis forense⁹⁵. En cada etapa de la investigación hay problemas con respecto a la imparcialidad, la independencia y la congruencia que menoscaban el debido proceso judicial en las investigaciones de homicidios.

D. Investigaciones policiales

99. La Fuerza Policial de Jamaica es el órgano que se encarga de investigar los delitos cometidos por el público⁹⁶. Es también el órgano que se encarga de investigar los casos delictivos en que sus propios integrantes --agentes de policía-- están implicados en la lesión o la muerte de un ciudadano jamaicano. La Oficina de Investigaciones Especiales es la unidad de la Fuerza Policial de Jamaica que se encarga de investigar todos los tiroteos policiales que resultan en lesiones corporales o la muerte y en otras denuncias de abuso policial.

100. Antes de la creación de la Oficina de Investigaciones Especiales, la Oficina de Responsabilidad Profesional se encargaba de supervisar las investigaciones de tiroteos policiales. En 1999 se creó la Oficina de Investigaciones Especiales con la intención de que se hiciera cargo de todos los casos de tiroteos policiales. La Oficina está integrada por agentes de policía que deben trabajar bajo la estrecha supervisión de la Dirección de Fiscalías Públicas.

101. La Comisión Interamericana observa que hay un claro conflicto de intereses que obstaculiza a un mecanismo de investigación independiente. Como la Oficina de Investigaciones Especiales es una unidad especializada de la Fuerza Policial de Jamaica, la fuerza policial básicamente termina investigándose a sí misma, mecanismo institucional

⁹⁴ Jamaicans for Justice and George Washington University Law School International Human Rights Clinic, “Killing Impunity: Fatal police shootings and extrajudicial executions in Jamaica 2005-2007”, 20 de marzo de 2008, pág. 11, disponible en http://www.law.gwu.edu/Academics/EL/clinics/IHRC/Documents/GWJFJ_Report.pdf; Amnistía Internacional, “Killings and Violence by Police: How many more victims?”, 10 de abril de 2001, pág. 15, disponible en <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR38/003/2001/en/d104e266-dc2d-11dd-9f41-2fdde0484b9c/amr380032001en.pdf>.

⁹⁵ Jamaicans for Justice, “The Bob Woolmer Legacy: Lessons for Jamaica”, octubre de 2008, pág. 11.

⁹⁶ Jamaicans for Justice, “The Bob Woolmer Legacy: Lessons for Jamaica”, octubre de 2008, pág. 12; “For Want of a Nail: Jamaicans for Justice (JFJ) Submission to the Jamaican Justice System Reform Initiative”, 28 de febrero de 2007, pág. 11.

que tiende a instilar un sesgo en los investigadores. Con base en lo que observó en Jamaica y en otros informes, la CIDH nota también que esta situación se ve agravada por la imposibilidad de los investigadores de la Oficina de controlar a los agentes que se niegan a cooperar y que no están dispuestos a declarar o a participar en una investigación. Aunque en teoría podrían ser posibles de medidas disciplinarias internas menores, los agentes no son sancionados por negarse a cooperar⁹⁷.

102. En sus observaciones, el Estado afirma lo siguiente:

La Oficina de Investigaciones Especiales (BSI por sus siglas en inglés) está comprometida con los miembros profesionales de la fuerza policial de quienes se espera que cumplan sus obligaciones con irrestricta imparcialidad. La BSI está a cargo de un Comisionado de Policía Adjunto, un oficial de policía de muy alto rango. El hecho de que este oficial de alto nivel reporte al Comisionado de Policía no implica que deba cumplir sus funciones alejado del más alto grado de profesionalismo e integridad. Más aún, el hecho de que la BSI sea formalmente una parte de la estructura policial no implica automáticamente que actúe de una forma que menoscabe su propia capacidad para llevar a cabo investigaciones relativas a la fuerza policial. En varios países, incluidos Estados del sistema interamericano, los miembros de la fuerza policial llevan a cabo investigaciones relacionadas con las denuncias de abuso cometido por otros oficiales de policía. En ese sentido, Jamaica no es la excepción.

103. Además de la Comisión Independiente de Investigaciones, hay una División Anticorrupción que investiga las denuncias contra agentes de policía que cometen delitos y procura eliminar la corrupción en la Fuerza Policial de Jamaica. Todos estos mecanismos de investigación facilitan la lucha contra la impunidad policial; sin embargo, la Oficina de Investigaciones Especiales es el órgano principal a cargo de la investigación de los tiroteos policiales.

104. La CIDH observó que la Oficina de Investigaciones Especiales funcionaba con recursos insuficientes y que, aunque el plan era que tuviera una plantilla profesional de 60 investigadores, tenía una plantilla de 43 personas, de las cuales solo 25 eran investigadores⁹⁸. El número de investigadores comparado con el número de casos es sumamente inadecuado. Basándose en sus entrevistas con las autoridades y con integrantes de la sociedad civil en Jamaica, la Comisión Interamericana concluye que la

⁹⁷ Jamaicans for Justice and George Washington University Law School International Human Rights Clinic, "Killing Impunity: Fatal police shootings and extrajudicial executions in Jamaica 2005-2007", 20 de marzo de 2008, págs. 24-25, disponible en http://www.law.gwu.edu/Academics/EL/clinics/IHRC/Documents/GWJFJ_Report.pdf.

⁹⁸ 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, doc. E/CN.4/2004/7/Add.2, 26 de septiembre de 2003, ¶ 28.

institución carece de la capacidad necesaria para acudir con prontitud a las escenas de los delitos, lo cual conduce a la alteración o la pérdida de pruebas esenciales⁹⁹.

105. De acuerdo con el procedimiento vigente en Jamaica, después de un tiroteo policial se debe realizar una revisión administrativa dentro de las 48 horas siguientes en la base policial local del agente que haya efectuado los disparos. En esas audiencias debe estar presente un investigador de la Oficina de Investigaciones Especiales a fin de ayudar a determinar si se ha infringido alguna norma y recomendar un recurso apropiado, como capacitación, supervisión o suspensión de sus funciones. Sin embargo, se informó a la CIDH que los agentes de la Oficina muchas veces no asisten a estas revisiones administrativas, debido principalmente a que la sede de la Oficina está muy lejos de las regiones donde se producen los incidentes, y que los comandantes de las divisiones regionales de policía no cumplen con su deber de avisar de inmediato a Oficina sobre los tiroteos policiales¹⁰⁰.

106. Las observaciones de la Comisión Interamericana y otros informes indican que el personal está abrumado y recargado debido a la gran distancia entre la sede de la Oficina de Investigaciones Especiales y la mayoría de las escenas de los delitos, lo cual significa que los investigadores a menudo no ven la escena del delito hasta varios días después de un incidente. A veces puede transcurrir un mes hasta que los investigadores de la Oficina llegan a la escena del delito¹⁰¹. Preocupa en particular a la Comisión Interamericana que la demora de la llegada de los investigadores de la Oficina pueda resultar y resulte en la alteración y sustracción de pruebas. Se ha informado de casos de agentes de policía que han sustraído o alterado pruebas forenses y de balística esenciales después de un tiroteo¹⁰².

107. Los agentes de policía locales se encargan de proteger la escena del crimen y de realizar la investigación inicial antes de la llegada de los investigadores de la Oficina de Investigaciones Especiales. La CIDH se enteró que, como dichos agentes de policía locales suelen ser los mismos implicados en el tiroteo, tienen mucho tiempo para alterar las pruebas y distorsionar la percepción de los hechos¹⁰³.

⁹⁹ Jamaicans for Justice, "The Bob Woolmer Legacy: Lessons for Jamaica", octubre de 2008, pág. 12.

¹⁰⁰ Jamaicans for Justice and George Washington University Law School International Human Rights Clinic, "Killing Impunity: Fatal police shootings and extrajudicial executions in Jamaica 2005-2007", 20 de marzo de 2008, pág. 24, disponible en http://www.law.gwu.edu/Academics/EL/clinics/IHRC/Documents/GWJFJ_Report.pdf.

¹⁰¹ Jamaican Justice System Reform Task Force Final Report, junio de 2007, págs. 14-15, disponible en http://moj.gov.jm/jamaicanjustice/pdf/ijsrtf_report_final.pdf.

¹⁰² Amnistía Internacional, "Killings and Violence by Police: How many more victims?", 10 de abril de 2001, págs. 16-17, disponible en <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR38/003/2001/en/d104e266-dc2d-11dd-9f41-2fdde0484b9c/amr380032001en.pdf>.

¹⁰³ Amnistía Internacional, "Killings and Violence by Police: How many more victims?", 10 de abril de 2001, pág. 24, disponible en <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR38/003/2001/en/d104e266-dc2d-11dd-9f41-2fdde0484b9c/amr380032001en.pdf>.

108. Se informó a la Comisión Interamericana que, después de un homicidio, los agentes de policía supuestamente mueven los cadáveres, recogen cartuchos, perturban las pruebas en general antes de la llegada de los investigadores de la Oficina y a menudo retiran de la escena del delito las pruebas que puedan ser incriminatorias. Asimismo, con frecuencia los agentes afirman haber encontrado supuestas armas de las víctimas en la escena del delito antes de la investigación de la Oficina, y se sabe de casos en los cuales colocaron armas en las víctimas a fin de tratar de corroborar historias inventadas de que habían actuado en defensa propia¹⁰⁴.

109. La Oficina de Investigaciones Especiales no puede obtener y analizar pruebas correctamente. Con frecuencia, sus investigadores no pueden recuperar debidamente armas de fuego y balas de la escena del delito. Se informó a la CIDH que los agentes de policía rara vez contabilizan las armas o las balas utilizadas realmente en los homicidios cometidos por agentes de policía, a pesar de los requisitos de la Fuerza Policial de Jamaica de contabilizar y catalogar todas las armas y balas y proporcionar a los investigadores acceso a las mismas. Las comisarías tienen la obligación de llevar un registro de las armas de fuego y de las balas que se distribuyen, pero en la práctica eso rara vez se hace y en los registros suele faltar información¹⁰⁵.

110. Cuando un investigador de la Oficina de Investigaciones Especiales es asignado a un caso, debe seguir procedimientos específicos obligatorios, entre ellos ir a la morgue, examinar los registros de armas de fuego y municiones, entrevistar al agente de policía involucrado, incautar armas de fuego, entrevistar testigos, hacer pruebas forenses, presenciar la necropsia y establecer una cadena de custodia de las pruebas. La CIDH fue informada que cuando los investigadores de la Oficina tratan de obtener esa información, su tarea suele verse obstaculizada por la negativa de los agentes de policía a cooperar con ellos, así como por la falta de recursos y la alteración de las pruebas.

111. Otro problema importante es que los investigadores de la Oficina de Investigaciones Especiales no están debidamente capacitados para realizar investigaciones. Se informó a la Comisión Interamericana que los investigadores policiales a menudo no preservan ni documentan debidamente las pruebas. Con frecuencia no se toman fotografías ni declaraciones de testigos, y en los casos en que eso se hace, no se hace con un grado de detalle suficiente como para que sea verdaderamente útil en las actuaciones judiciales.

112. Por último, preocupa seriamente a la CIDH que la Oficina de Investigaciones Especiales no pueda concluir las investigaciones de forma eficiente y oportuna, lo cual compromete su efectividad como órgano investigador. La Oficina debería concluir las investigaciones en seis semanas; sin embargo, la información de que dispone la

¹⁰⁴ Jamaicans for Justice and George Washington University Law School International Human Rights Clinic, "Killing Impunity: Fatal police shootings and extrajudicial executions in Jamaica 2005-2007", 20 de marzo de 2008, pág. 12, disponible en http://www.law.gwu.edu/Academics/EL/clinics/IHRC/Documents/GWJFJ_Report.pdf.

¹⁰⁵ Jamaicans for Justice and George Washington University Law School International Human Rights Clinic, "Killing Impunity: Fatal police shootings and extrajudicial executions in Jamaica 2005-2007", 20 de marzo de 2008, pág. 26, disponible en http://www.law.gwu.edu/Academics/EL/clinics/IHRC/Documents/GWJFJ_Report.pdf.

CIDH indica que, en la mayoría de los casos, eso no ocurre¹⁰⁶. La información recibida por la Comisión Interamericana también indica que la Oficina a menudo no concluye las investigaciones de abusos policiales y, cuando lo hace, suele tardar meses o años. Entre 1999 y 2007, la Oficina dejó inconclusas más de 1.400 investigaciones de tiroteos policiales y un cúmulo enorme de casos pendientes que representa más del 40% de los incidentes registrados¹⁰⁷.

113. El Estado de Jamaica se refirió a los asuntos relativos al trabajo de la Oficina de Investigaciones Especiales en los siguientes términos:

Los miembros de la Oficina de Investigaciones Especiales (BSI por sus siglas en inglés) llegan a la escena del crimen dentro de un tiempo razonable luego de que son informados de que se ha cometido un delito. Todos los miembros de la BSI trabajan con base en turnos y tienen a su disposición recursos razonables para sus operaciones. En aquellos casos en los que otro oficial (distinto a un miembro de la BSI) llega a la escena del crimen antes que la BSI, dicho oficial debe proteger la escena del crimen hasta que la BSI y sus oficiales arriben a la escena.

Adicionalmente, la BSI está bajo el mandato de la Fuerza Policial y está presente en cada Revisión Administrativa llevada a cabo al interior de la Fuerza.

Debe tomarse en cuenta además que la BSI no participa en el retiro de la evidencia de la escena del crimen. El procesamiento de la evidencia de la escena del crimen, como por ejemplo las armas, es llevado a cabo por personas altamente calificadas del laboratorio forense y de la unidad de escenas del crimen. El rol de la BSI en este momento está siendo cumplido por la INDECOM.

114. La CIDH valora la información actualizada presentada por el Estado de Jamaica en sus observaciones al borrador de este informe. No obstante, la Comisión Interamericana observa una distancia extremadamente grande entre el número de delitos atribuidos a los miembros de la policía, los que incluyen violaciones de derechos humanos tan serias como ejecuciones extrajudiciales. Esta situación de impunidad prevaleciente se debe, en parte, a problemas estructurales, algunos de los cuales han sido reconocidos por el Estado en su respuesta al borrador de informe sobre Jamaica. La CIDH continuará dialogando con el Estado con miras a trabajar constructivamente hacia una acción más efectiva contra la impunidad por violaciones de derechos humanos.

¹⁰⁶ Jamaicans for Justice, "The Bob Woolmer Legacy: Lessons for Jamaica", octubre de 2008, pág. 12

¹⁰⁷ Jamaicans for Justice and George Washington University Law School International Human Rights Clinic, "Killing Impunity: Fatal police shootings and extrajudicial executions in Jamaica 2005-2007", 20 de marzo de 2008, pág. 24, disponible en http://www.law.gwu.edu/Academics/EL/clinics/IHRC/Documents/GWJFJ_Report.pdf

E. Exámenes forenses

115. Según información recibida por la CIDH, después de un tiroteo policial, se hace una necropsia de la víctima. Este proceso abarca una autopsia y la obtención, las pruebas y el análisis de indicios forenses. El proceso de examen y análisis forenses adolece de profundas fallas en Jamaica, que entorpecen en gran medida la obtención de pruebas durante las investigaciones de la Oficina.

116. La CIDH elogia los intentos recientes del Gobierno de Jamaica de reforzar la capacidad de investigación forense de la policía. Hasta abril de 2009, la Fuerza Policial de Jamaica había utilizado consultores internacionales para la capacitación forense de agentes de policía, varios de los cuales fueron certificados por medio de la Asociación Internacional de Investigadores de la Escena del Delito, con sede en Estados Unidos, y además se había otorgado a oficiales principales de la escena del delito la acreditación internacional de investigadores forenses de la escena del delito¹⁰⁸. La Comisión Interamericana nota con beneplácito los planes de contar con 300 investigadores de ese tipo en los próximos tres años a fin de que se puedan efectuar investigaciones policiales forenses adecuadas en todo el país. En su respuesta el Estado indicó que al momento ofrece entrenamiento forense a nivel de pregrado y postgrado en la University of Technology de Jamaica y en la University of the West Indies (Mona Campus), respectivamente; también ha informado sobre los planes para desarrollar un Programa de Medicina Forense en el país.

117. El Laboratorio Forense Nacional y la Unidad de Patología dependen directamente del Ministerio de Seguridad Nacional¹⁰⁹. Esta situación plantea cuestiones similares de independencia e imparcialidad cuando se producen tiroteos policiales. Al respecto, el Estado aclaró que el Laboratorio Forense continuó bajo el Ministerio de Seguridad Nacional cuando este Ministerio se separó del ex Ministerio de Seguridad Nacional y Justicia, pero considera que “la ubicación del Laboratorio no influye en la imparcialidad e independencia con la que opera”. Adicionalmente, la CIDH subraya que la falta de supervisión o capacitación médica suscita preocupación con respecto a la calidad de las necropsias.

118. En su visita al laboratorio, la CIDH observó que la escasez de personal y fondos era aguda. Según otros informes, en ese momento había solo cuatro patólogos forenses trabajando en toda Jamaica, y todos ellos eran de otros países¹¹⁰. Los patólogos se encargan no solo de hacer autopsias, sino también de visitar escenas de delitos, redactar informes y presentar pruebas concluyentes en los tribunales. Su trabajo está plagado por problemas tales como falta de apoyo administrativo, condiciones de trabajo deficientes y remuneración inadecuada.

¹⁰⁸ Jamaican Information Service “Gov’t Strengthening Police Forensic Skills to Increase Arrests,” 23 de abril de 2009, quoting Assistant Commissioner of Police, disponible en <http://www.jis.gov.jm/news/112-national-security/19318-security-gov-t-strengthening-police-forensic-skills-to-increase-arrests>.

¹⁰⁹ Jamaicans for Justice and George Washington University Law School International Human Rights Clinic, “Killing Impunity: Fatal police shootings and extrajudicial executions in Jamaica 2005-2007”, 20 de marzo de 2008, pág. 27, disponible en http://www.law.gwu.edu/Academics/EL/clinics/IHRC/Documents/GWJFJ_Report.pdf.

¹¹⁰ Jamaicans for Justice, “The Bob Woolmer Legacy: Lessons for Jamaica”, octubre de 2008, pág. 13.

119. Durante su visita, la Comisión Interamericana fue informada que además de los patólogos forenses, hay dos expertos en balística en todo el país que analizan armas de fuego y municiones. Sus oficinas también sufren de una escasez aguda de personal y tienen un número considerable de análisis de balística pendientes.

120. Los patólogos forenses están sumamente recargados de trabajo. Según las entrevistas realizadas por la CIDH con funcionarios que están al tanto de la situación, se hacen entre 10 y 12 autopsias por día en promedio, pero hay una sola mesa para realizar los procedimientos. Hay solamente tres patólogos asignados a Kingston, St. Andrew, St. Thomas y St. Catherine, y uno más asignado a Montego Bay. Ese funcionario también informó a la Comisión Interamericana que es necesario triplicar o cuadruplicar el personal de oficina y que se necesitan como mínimo 12 patólogos para hacer el trabajo forense como corresponde.

121. La información recibida de funcionarios durante la visita también indica que los patólogos no estaban recibiendo toda la información sobre las muertes antes de la necropsia. Debido a la falta de personal, estos exámenes se realizan solo los martes y jueves; los demás días de la semana los patólogos tienen que hacer otras tareas, como visitar escenas de los delitos para determinar las circunstancias de la muerte de las víctimas. Igual que ocurre con los investigadores, los patólogos forenses a menudo no llegan a las escenas de los delitos oportunamente y a veces ni siquiera van. Esta circunstancia suscita preocupaciones similares por las oportunidades para la alteración y sustracción de pruebas en el tiempo transcurrido hasta que el patólogo forense llega a la escena del delito, lo cual impide la preservación de las pruebas para el examen judicial.

122. Con la alta tasa de homicidios que hay en Jamaica, la cantidad de casos asignados a los patólogos forenses se ha vuelto completamente insostenible. Mientras que el promedio recomendado de autopsias por patólogo es de 250 a 300 por año¹¹¹, la CIDH se enteró de que, en este laboratorio, cada uno de estos profesionales hace alrededor de 800 autopsias por año, y a veces hasta 11 por día. En comparación, la Asociación Médica de Jamaica recomendó un mínimo de 12 a 15 patólogos forenses a fin de manejar de manera adecuada la carga de trabajo, con la asignación de tres casos por semana a cada patólogo¹¹². Esta falta de capacidad conduce a informes deficientes e incompletos, que a su vez son menos útiles como prueba en las investigaciones y en actuaciones judiciales posteriores.

¹¹¹ Además, tanto el Consejo Estadounidense de Patología como la Asociación Nacional de Médicos Forenses afirman que el número máximo de autopsias que un médico forense puede hacer al año y aun así considerarse competente es de 250 a 300.

¹¹² Jamaicans for Justice, "The Bob Woolmer Legacy: Lessons for Jamaica", octubre de 2008, pág. 14.

123. Las observaciones de la CIDH durante su visita a Jamaica confirman las conclusiones del informe final del Grupo de Trabajo sobre la Reforma del Sistema Judicial de Jamaica:

Algunas demoras del sistema de justicia penal pueden atribuirse al subdesarrollo de la capacidad de investigación de la fuerza policial de Jamaica. Es bastante evidente que se necesitan más investigadores para manejar el volumen de casos graves. Asimismo, no se dispone de suficientes recursos en el ámbito forense. Los antecedentes de abusos policiales y violaciones de los derechos de los jamaíquinos que entran en conflicto con la ley menoscaban la labor policial. Esta historia continúa influyendo en la situación actual y debe tenerse en cuenta en el proceso de reforma¹¹³.

124. Se informó a la Comisión Interamericana que, a fin de contar con personal adicional, se suele contratar a empleados de la morgue para la disección de cadáveres y la extracción de órganos bajo la supervisión de patólogos forenses. Dicho recurso se caracteriza como problemático en los informes ya que, debido a la falta de personal, la mayoría de las disecciones de cadáveres son efectuadas por empleados de la morgue, tarea que rara vez realizan los patólogos forenses¹¹⁴. Como estas personas no están debidamente capacitadas, las autopsias suelen hacerse de forma incorrecta y, por consiguiente, no pueden utilizarse plenamente en actuaciones judiciales.

125. Asimismo, preocupa a la CIDH que las autopsias no se hagan oportunamente. Según la información recibida por la Comisión Interamericana, las autopsias a veces quedaban pendientes durante dos meses, lo cual resultaba en la descomposición de los cadáveres y la pérdida de posibles pruebas de la causa y las circunstancias de la muerte¹¹⁵. Como ya se dijo, debido a la mera magnitud de las autopsias que hay que hacer, el trabajo queda incompleto, contribuyendo así a la falta de preservación de las pruebas. Sobre este asunto, el Estado informa que desde el 2011, las autopsias por homicidios son realizadas dentro de 24 a 48 horas. La Comisión Interamericana saluda este progreso hacia el fortalecimiento de las capacidades investigativas del Estado de Jamaica como un paso positivo en la lucha contra la impunidad por las violaciones de derechos humanos.

126. Procedimientos como la disección de cadáveres, la obtención de huellas digitales, la extracción de pruebas esenciales tales como balas de los cadáveres, y la obtención y el análisis de pruebas tales como muestras de tejidos y de ropa no suelen efectuarse correctamente. Según la información recibida en la última visita, confirmada posteriormente por otras fuentes, a menudo suelen faltar observaciones cruciales

¹¹³ Jamaican Justice Reform Task System Final Report, junio de 2007, párr. 556, pág. 222.

¹¹⁴ Jamaicans for Justice, "The Bob Woolmer Legacy: Lessons for Jamaica", octubre de 2008, pág. 14.

¹¹⁵ Jamaicans for Justice, "The Bob Woolmer Legacy: Lessons for Jamaica", octubre de 2008, pág. 14.

corrientes en la documentación de las autopsias y en los informes oficiales de las necropsias¹¹⁶.

127. Además de todas estas inquietudes, preocupa a la CIDH la información sobre la falta de equipo e instalaciones adecuados en el Departamento Forense. Los laboratorios del gobierno generalmente no cuentan con máquinas básicas de rayos X para localizar balas alojadas en cadáveres a fin de extraerlas, y los aparatos de balística que se usan en los casos de descarga de armas de fuego son obsoletos y ya no funcionan¹¹⁷. Aunque la Comisión Interamericana pudo observar equipo de balística actualizado, la insuficiencia de recursos humanos también era evidente. Asimismo, la información recibida durante la visita de fuentes gubernamentales y de la sociedad civil indica que las autopsias realizadas en Jamaica no se ciñen a las normas internacionales mínimas y, de hecho, carecen de los datos básicos requeridos para este tipo de procedimiento¹¹⁸.

128. La CIDH observa que en aquellos casos en que la evidencia apunta la presencia de observadores independientes en las autopsias es una práctica aceptada en el ámbito nivel internacional,¹¹⁹ aunque en Jamaica no suelen estar presentes debido a la falta de recursos. En los casos en que ha habido observadores independientes en las autopsias, han documentado graves incumplimientos de las normas internacionales, entre ellos informes incompletos de las necropsias y pruebas esenciales desechadas¹²⁰.

129. Por último, la CIDH está preocupada por las condiciones físicas de las instalaciones donde se hacen exámenes forenses y autopsias, especialmente si se tiene en cuenta que actualmente no hay una morgue pública en Jamaica. El Centro de Patología Forense estatal en el Hospital de Spanish Town para almacenar cadáveres --que no es una morgue-- no tiene refrigeración y de acuerdo a información recibida, los cadáveres suelen almacenarse apilados unos sobre otros, de modo que los líquidos corporales sin refrigeración chorrean de un cadáver a otro, contaminando las pruebas y dificultando las conclusiones sobre la causa de muerte. La información disponible a la CIDH indica que hay planes para construir la primera morgue pública del país, que atenderá a la población de Kingston, St. Andrew, St. Thomas y St. Catherine. Sin embargo, no había provisión presupuestaria para llevarla a cabo durante 2010 ni 2011.¹²¹ En consideración de la

¹¹⁶ Jamaicans for Justice, "The Bob Woolmer Legacy: Lessons for Jamaica", octubre de 2008, pág. 14; Jamaicans for Justice and George Washington University Law School International Human Rights Clinic, "Killing Impunity: Fatal police shootings and extrajudicial executions in Jamaica 2005-2007", 20 de marzo de 2008, págs. 17-19, disponible en http://www.law.gwu.edu/Academics/EL/clinics/IHRC/Documents/GWJFJ_Report.pdf.

¹¹⁷ Jamaicans for Justice, "The Bob Woolmer Legacy: Lessons for Jamaica", octubre de 2008, pág. 14.

¹¹⁸ Amnistía Internacional, "Killings and Violence by Police: How many more victims?", 10 de abril de 2001, pág. 57, disponible en <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR38/003/2001/en/d104e266-dc2d-11dd-9f41-2fdde0484b9c/mr380032001en.pdf>.

¹¹⁹ Ver, en este sentido, Manual sobre la prevención e investigación eficaces de las ejecuciones extralegales, arbitrarias y sumarias, U.N. Doc. E/ST/CSDHA/12 (1991), disponible en: <http://www.derechos.org/nizkor/peru/libros/fosas/cap1.html>.

¹²⁰ Jamaicans for Justice, "The Bob Woolmer Legacy: Lessons for Jamaica", octubre de 2008, pág. 15.

¹²¹ Go-Jamaica, "Public morgue plans on stream", 1º de abril de 2010, disponible en: http://go-jamaica.com/news/read_article.php?id=18172.

situación arriba descrita, la Comisión Interamericana considera que es necesario completar la construcción de la morgue con urgencia.

130. Según se informa, a pesar de la puesta en funciones de la Comisión Independiente de Investigaciones en agosto de 2010, los problemas persisten. En ese sentido, según un relato noticioso reciente, la INDECOM ha señalado que se esperan los resultados de las pruebas forenses de 95% de los casos pendientes relacionados con tiroteos. La Comisión Independiente, establecida en agosto de 2010, ha recomendado que se tomen las medidas necesarias para mejorar las operaciones del Laboratorio Forense estatal o que el Gobierno de Jamaica asigne partidas presupuestarias a la INDECOM para que use laboratorios privados locales y en otros países. En el primer informe de la Comisión Independiente al Parlamento de Jamaica, presentado el 22 de noviembre de 2011, se señala que "algunos casos se han demorado hasta dos años a la espera de los resultados forenses (...) La Oficina de Investigaciones Especiales tiene 279 casos que están esperando el análisis forense"¹²². Al respecto, el Estado de Jamaica nota que en aproximadamente el 90 por ciento de estos 279 casos, el análisis forense fue realizado y los resultados forenses presentados a la BSI.

131. La CIDH debe destacar la necesidad urgente de abordar esta falta general de recursos y capacitación que impide la preservación de pruebas para las actuaciones judiciales.

F. Director de fiscalías públicas

132. Cuando la Oficina de Investigaciones Especiales concluye la investigación, el caso es remitido a la Dirección de Fiscalías Públicas (DPP por sus siglas en inglés). La DPP decide si se iniciará juicio de inmediato o si se remitirá el caso al tribunal forense para que realice una investigación. El tribunal forense investiga las circunstancias en torno a la muerte, emite un dictamen y formula una recomendación al Director de Fiscalías Públicas con respecto a la iniciación de un juicio. Después del dictamen del tribunal forense, el caso vuelve a Director de Fiscalías Públicas, que decide si se procederá con el juicio. El Director de Fiscalías Públicas actúa de forma independiente y puede optar por iniciar juicio o no, independientemente de la recomendación del tribunal forense.

133. Igual que las demás instituciones del sistema de justicia en Jamaica, la Dirección de Fiscalías Públicas se ve afectada por la realidad de la insuficiencia de recursos para cumplir su mandato. En ese sentido, el Grupo de Trabajo sobre la Reforma del Sistema Judicial de Jamaica señaló:

La Dirección de Fiscalías Públicas, los fiscales públicos y los secretarios de los tribunales están bajo una presión tremenda en el sistema de justicia jamaicano en la actualidad. En general, las fiscalías no tienen suficiente personal ni recursos y no están estructuradas o administradas

¹²² Jamaica Observer, "Forensic shame: Slow results from Gov't lab hurting INDECOM'S probes into police excesses", 23 de noviembre de 2011, disponible en: http://www.jamaicaobserver.com/news/Slow-results-from-Gov-t-lab-hurting-INDECOM-S-probes-into-police-excesses_10238084.

de una forma que les permita desempeñar sus funciones de manera independiente, efectiva y eficiente¹²³.

134. La Dirección de Fiscalías Públicas ha sido acusada con frecuencia de sesgo institucional en lo que se refiere al enjuiciamiento de agentes de policía, ya que se llevan adelante muy pocos casos contra la policía por uso excesivo de fuerza letal u homicidios ilegítimos¹²⁴. De 1999 a 2007, la Oficina de Investigaciones Especiales remitió más de 1.500 casos de tiroteos policiales a la Dirección de Fiscalías Públicas, la cual decidió entablar una acción penal en menos de 10% de los casos. Cuando la Dirección de Fiscalías Públicas decide entablar una acción, no lo hace con la eficacia requerida. Entre 2006 y 2008, la Dirección de Fiscalías Públicas formuló cargos solo contra 4,5% de los agentes investigados por tiroteos mortales¹²⁵.

135. En su respuesta a l borrador de este informe, Jamaica señaló:

Las decisiones de la Dirección de Fiscalías Públicas ya están sometidas a escrutinio a través de la revisión judicial – un sistema que ha sido utilizado en varias ocasiones en el pasado. A pesar de la independencia de la Dirección de Fiscalías Públicas según la Sección 94 (6) de la Constitución, está previsto expresamente que su discreción sea revisada en virtud de la Sección 1(9) que establece que ninguna norma de la Constitución que establezca que una persona o autoridad no pueda ser sometida a la dirección o control de otra persona o autoridad en el ejercicio de sus funciones debe ser interpretada en el sentido de impedir que una Corte lleve a cabo su labor jurisdiccional en relación con cualquier cuestión, sea que la persona o autoridad haya realizado esas funciones de conformidad con la Constitución o con otra norma.

136. El Estado también subrayó la decisión del Consejo Privado de 19 de Marzo de 2009 sobre el Caso Millicent Forbes v. The Attorney-General of Jamaica, en la cual se reitera su posición de que las decisiones de la Dirección de Fiscalías Públicas están, en principio, sometidas a revisión judicial. Jamaica afirma también que cualquier sistema adicional de revisión sería complejo y generaría “demoras excesivas” así como también problemas adicionales por la creación de un organismo “con la intención de deliberar sobre los casos de revisión judicial que ya están siendo decididos por el Consejo Privado, el órgano judicial más alto del país”.

¹²³ Jamaican Justice Reform Task System Final Report, junio de 2007, párr. 97, pág. 35.

¹²⁴ Jamaicans for Justice and George Washington University Law School International Human Rights Clinic, “Killing Impunity: Fatal police shootings and extrajudicial executions in Jamaica 2005-2007”, 20 de marzo de 2008, pág. 4, disponible en http://www.law.gwu.edu/Academics/EL/clinics/IHRC/Documents/GWJFJ_Report.pdf.

¹²⁵ 2009 AI Public Security Reforms Report, *supra* nota 8, 13. (Cita de estadísticas de JFG sobre la investigación de 1311 oficiales de policía que fueron involucrados en muertes con arma de fuego entre 2006 y 2008, de los cuales solamente 59 fueron acusados de homicidio y otros delitos).

137. En relación con el rol de la Dirección de Fiscalías Públicas, el Estado de Jamaica también observó lo siguiente:

Debe recordarse que sólo es posible el procesamiento penal cuando existe suficiente evidencia para acusar a una determinada persona de que ha cometido una violación. Un jurado de instrucción, por ejemplo, puede no ser capaz de determinar de manera definitiva quién debe ser acusado, con base en la naturaleza de la evidencia que tiene disponible. La cuestión de la responsabilidad penal es un asunto serio que requiere del más alto estándar de prueba. Una investigación no siempre resulta en la identificación de un individuo particular que pueda ser hallado responsable. La Dirección de Fiscalías Públicas en algunos casos podría no estar en capacidad de realizar una acusación penal cuando, luego de un examen cuidadoso de toda la evidencia disponible, incluyendo la evidencia médica y forense, se determine que no existe suficiente prueba para acusar a una determinada persona.

Bajo la sección 94 de la Constitución, la Dirección de Fiscalías Públicas está facultada para iniciar y llevar a cabo procedimientos penales contra cualquier persona en los casos que considere deseable. La cuestión de si existe suficiente evidencia para que una determinada persona sea acusada debe ser dejada a la discreción de la Dirección de Fiscalías Públicas. Una decisión de la Dirección de Fiscalías Públicas de no acusar no implica que se esté absteniendo o negando a hacerlo por razones frívolas. Por el contrario, se trata de un ejercicio de su discreción independiente a la luz de la evidencia disponible.

138. La Comisión Interamericana pone de relieve el compromiso mostrado en el pasado por la Dirección de Fiscalías Públicas con la tarea de resolver los casos pendientes de muertes causadas por la policía y reducir el tiempo que lleva la tramitación de casos de tiroteos policiales. Al mismo tiempo, la CIDH insta a la Dirección a que extienda ese grado de eficiencia a todos los casos y a que trate a todos los peticionarios con el debido respeto y cortesía. La Comisión Interamericana continuará monitoreando la situación con miras a determinar si las medidas adoptadas por el Estado de Jamaica han resultado en el fortalecimiento institucional de la Dirección de Fiscalías Públicas, para que pueda cumplir sus deberes con la efectividad requerida para dar respuesta al serio problema de la impunidad policial identificado en este informe. Ello implica que las autoridades respectivas deben asignar el personal y los recursos apropiados del presupuesto, como ya fuera señalado en el informe del JJSRTF.

G. El tribunal forense

139. Incluso si en un caso de homicidio cometido por la policía se lleva a cabo el proceso de investigación por la Oficina de Investigaciones Especiales y el caso es remitido a la Dirección de Fiscalías Públicas para una acción penal, el sistema judicial se caracteriza por fallas estructurales. En el informe final del Grupo de Trabajo sobre la Reforma del Sistema Judicial de Jamaica se señala que hay impedimentos sistémicos para el acceso a la

justicia en el país, entre ellos “recursos humanos y financieros drásticamente inadecuados”, orientación insuficiente de los usuarios, poco conocimiento del público sobre el funcionamiento del sistema de justicia, complejidad e inflexibilidad de las prácticas y los procedimientos, planificación estratégica insuficiente, e instrumentos y recursos de gestión insuficientes¹²⁶.

140. Además, cuando se acusa de homicidio a agentes de policía, hay muchos factores que impiden el éxito del procedimiento penal, entre ellos un programa de protección de testigos cuya eficacia se ve comprometida por su dependencia de la Fuerza Policial de Jamaica, una falta general de respeto y profesionalismo, y un sesgo a favor de la policía.

141. Los tribunales forenses deben investigar todas las muertes que se produzcan por causas no naturales en Jamaica, incluidos los tiroteos policiales. La Ley del Médico Forense de 12 de junio de 1900 dispone que toda muerte violenta o por causas no naturales deben ser investigadas por el médico forense correspondiente a fin de determinar la causa y la posibilidad de que exista responsabilidad penal. Después de su examen, el tribunal forense comunica su fallo a la Dirección de Fiscalías Públicas en forma de una recomendación de proceder con el encausamiento o no. Como ya se dijo, la Dirección de Fiscalías Públicas puede optar por actuar en un caso contrariamente a la recomendación del tribunal forense de proceder o no con la acción penal.

142. Los tribunales forenses están abrumados y su capacidad para tramitar casos de manera oportuna y eficiente se ve gravemente obstaculizada por la falta de recursos adecuados. Recientemente se informó que los casos pendientes ante tribunales forenses llegaban a 4.000 y se prevé que aumentarán en 350 o 400 al año¹²⁷, como consecuencia de la gran cantidad de homicidios, el número limitado de médicos forenses, la insuficiencia de personal y la tecnología inadecuada¹²⁸. Una muestra de esta sobrecarga es que, en todo Kingston, hay un solo médico forense para efectuar todas las indagaciones¹²⁹. Además, no hay personal auxiliar, secretarios ni taquígrafos que proporcionen asistencia en las actuaciones ante los tribunales forenses, de modo que, a menudo, el médico forense tiene que tomar apuntes de las declaraciones de los testigos y las pruebas consideradas por el jurado¹³⁰. Las estructuras físicas donde se encuentran los tribunales forenses están dilapidadas y en mal estado¹³¹.

¹²⁶ Jamaican Justice System Reform Task Force Final Report, junio de 2007, párr. 38, pág. 12.

¹²⁷ Jamaicans for Justice, “The Bob Woolmer Legacy: Lessons for Jamaica”, octubre de 2008, pág. 9.

¹²⁸ Jamaicans for Justice, “The Bob Woolmer Legacy: Lessons for Jamaica”, octubre de 2008, pág. 9.

¹²⁹ 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, doc. E/CN.4/2004/7/Add.2, 26 de septiembre de 2003, ¶ 21.

¹³⁰ Jamaicans for Justice and George Washington University Law School International Human Rights Clinic, “Killing Impunity: Fatal police shootings and extrajudicial executions in Jamaica 2005-2007”, 20 de marzo de 2008, pág. 31, disponible en http://www.law.gwu.edu/Academics/EL/clinics/IHRC/Documents/GWJFJ_Report.pdf.

¹³¹ Jamaicans for Justice, “The Bob Woolmer Legacy: Lessons for Jamaica”, octubre de 2008, pág. 11.

143. La anticuada Ley del Médico Forense de 1900 fue enmendada en 2005 a fin de modernizar y acelerar la labor de los tribunales forenses. En la ley enmendada se establecen plazos específicos: los investigadores deben concluir las investigaciones en un plazo de 21 días, las necropsias deben efectuarse de inmediato después de la muerte y las actuaciones judiciales deben iniciarse dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que se reciban los resultados de la investigación policial. Sin embargo, se informó a la Comisión Interamericana que rara vez se cumplían estas disposiciones y que, por el contrario, había grandes demoras y el movimiento era lento.

144. Con objeto de abordar otras fallas de los tribunales forenses, el Parlamento de Jamaica aprobó la Ley de Enmienda de la Ley del Médico Forense¹³², cuya finalidad es aumentar la eficacia de los tribunales forenses mediante la creación de la Oficina del Médico Forense Especial, órgano separado con el mandato de investigar toda muerte violenta que se sospeche que fue causada por un agente del Estado. Todavía no se sabe el efecto que tendrá esta ley en los casos que están pendientes en los tribunales forenses.

145. Sin embargo, se deben tomar más medidas para abordar plenamente las necesidades de los tribunales. La CIDH fue informada que, además de estar abrumados y no contar con recursos suficientes, los tribunales forenses con frecuencia tienen grandes dificultades para obtener pruebas de la Oficina de Investigaciones Especiales y otros órganos de investigación. Debido a las dificultades antes señaladas de la Oficina para obtener pruebas, hacer autopsias y entrevistar testigos, con frecuencia los jurados forenses no pueden llegar a la conclusión de que se deban formular cargos contra un agente de policía. Además, la Comisión Interamericana se enteró de que los tribunales forenses suelen tener dificultades para lograr que los testigos civiles presten declaración y problemas aun mayores para compeler a testigos policiales a comparecer y declarar en casos de muertes causadas por agentes de policía¹³³.

146. En sus reuniones con representantes de la sociedad civil en Jamaica, la Comisión Interamericana recibió información en el sentido de que a menudo se considera que los miembros del jurado y los jueces tienen un sesgo a favor de la policía, que puede explicarse por el temor de que se tomen represalias si se emite un fallo en contra de un agente de policía acusado de asesinato. En ese sentido, el Grupo de Trabajo sobre la Reforma del Sistema Judicial de Jamaica observó que “el abuso de los derechos civiles por la policía, incluidos el ejercicio ilegal de los poderes y atribuciones del Estado por algunos de sus agentes y el maltrato físico y verbal de los ciudadanos, contribuyen a menoscabar la confianza del público y su alienación con respecto al sistema de justicia”¹³⁴. La CIDH

¹³² Parlamento de Jamaica, Ley de Enmienda de la Ley del Médico Forense, disponible en http://www.moj.gov.jm/df/Coroners_Amendment_Bill_as_tabled_in_Parliament.pdf (2008).

¹³³ Jamaicans for Justice, “For Want of a Nail”, escrito presentado a la Iniciativa para la Reforma del Sistema de Justicia de Jamaica, 28 de febrero de 2007, pág. 28, disponible en http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session9/JM/JFJ_Jamicansforjustice_Annex7.pdf.

¹³⁴ Jamaican Justice System Reform Task Force Final Report, junio de 2007, párr. 47, pág. 14.

también se ha enterado de que las salas de los juzgados suelen estar atiborradas de agentes de policía durante los juicios de sus compañeros a fin de intimidar a los miembros del jurado y a los jueces. Según la información recibida por la CIDH, muchos jueces son nombrados después de servir en la Dirección de Fiscalías Públicas, de modo que tienen fuertes lazos con los fiscales que afectan su imparcialidad.

H. Intimidación de testigos

147. La persistencia de la violencia letal y la impunidad, además de la falta de rendición de cuentas por los abusos policiales, crea un clima de temor e intimidación en todos los sectores de la población que lleva a la gente a no recurrir a los tribunales para interponer recursos. La encuesta nacional sobre victimización delictiva publicada en enero de 2009 reveló que menos de un tercio de los delitos se denuncian a la policía¹³⁵. La policía y las autoridades judiciales, a su vez, han señalado ese temor y esa falta de confianza como trabas fundamentales para lograr que declaren testigos en juicios penales. En su respuesta, el Estado de Jamaica “nota que existe un problema con la intimidación de los testigos por parte de elementos criminales en la sociedad y está intentando solucionarlo”.

148. Uno de los mayores obstáculos para la obtención de pruebas adecuadas por los investigadores es la intimidación de testigos, que pueden recibir amenazas o incluso ser asesinados¹³⁶. Según se informó, los testigos son acosados e intimidados sistemáticamente por los mismos agentes de policía. Las entrevistas de familiares de víctimas revelan un temor de sufrir represalias por procurar que se haga justicia, y las víctimas con frecuencia mencionaron casos anteriores de testigos o familiares que habían sido asesinados en circunstancias similares. Abundan los relatos de amenazas y sobornos de familiares de víctimas por agentes de policía con la finalidad de que no interpongan recursos judiciales. El Grupo de Trabajo sobre la Reforma del Sistema Judicial de Jamaica destacó la importancia de este problema cuando dijo que el sistema judicial depende de la cooperación de las víctimas, los testigos y los miembros del jurado, y que “debido al gran temor que tiene el público, es muy difícil lograr su cooperación, que es esencial para el funcionamiento apropiado del sistema de justicia”¹³⁷. El problema de la intimidación de testigos obstaculiza la labor de los fiscales y contribuye a la disfunción del poder judicial.

149. La Fuerza Policial de Jamaica ha reconocido el problema de la intimidación de testigos y, en octubre de 2008, publicó la “Carta de derechos de los ciudadanos ante la policía”, la cual, entre otras cosas, insta a los testigos vulnerables de

¹³⁵ Jamaican Ministry of National Security, National Crime Victimization Survey, publicado en enero de 2009, pág. 11, disponible en <http://www.oas.org/dsp/PDFs/Presentation%20Wortley.pdf>; Amnistía Internacional, “Public Security Reforms and Human Rights in Jamaica”, AMR 38/001/2009, julio de 2009.

¹³⁶ Jamaicans for Justice and George Washington University Law School International Human Rights Clinic, “Killing Impunity: Fatal police shootings and extrajudicial executions in Jamaica 2005-2007”, 20 de marzo de 2008, págs. 112-113, disponible en http://www.law.gwu.edu/Academics/EL/clinics/IHRC/Documents/GWJFJ_Report.pdf.

¹³⁷ Jamaican Justice System Reform Task Force Final Report, junio de 2007, párr. 42, pág. 13.

delitos a comparecer, prometiéndoles asistencia a cambio¹³⁸. La Fuerza Policial de Jamaica también anunció en junio de 2008 que estaba creando una unidad especial de protección de testigos para tratar de alentar a los testigos a presentarse¹³⁹. La unidad de protección de testigos podría adolecer de falta de independencia debido a que forma parte de la Fuerza Policial de Jamaica.

150. Sobre este aspecto, el Estado añade además lo siguiente:

El Ministerio de Seguridad Nacional es la principal agencia responsable de la administración del Programa de Protección a Testigos (WPP por sus siglas en inglés) en Jamaica. Este es operado a través de la Unidad de Protección Judicial (JPU por sus siglas en inglés) que, desde 1997 está manejada por Trabajadores Sociales, lo que hace al mandato de la JPU completamente independiente de las Fuerzas Policiales de Jamaica. La Ley de Protección de Justicia, aprobada el 21 de noviembre de 2001, es la herramienta legislativa que regula la operación de la Unidad.

Para garantizar la coordinación, la Unidad de Apoyo a la Justicia (JSU por sus siglas en inglés) fue establecida en mayo de 2009 al interior de la Fuerza Policial de Jamaica y actúa como vínculo entre la Fuerza Policial de Jamaica, la JPU y la Dirección de Fiscalías Públicas. Esta Unidad opera fuera de las oficinas de la Rama de Investigación Penal (División Investigativa) y tiene la responsabilidad de coordinar todas las actividades que conducen a la admisión de un posible participante en el Programa de Protección de Testigos. También es responsable de garantizar que antes de que los testigos accedan al programa, todos los asuntos y preocupaciones que tengan sean comunicados a la JPU. La Unidad de Apoyo a la Justicia tiene además la necesidad de garantizar que los individuos que se rehúsen a aceptar el ofrecimiento de protección reciban la guía y apoyo necesarios.

151. No obstante lo anterior, la CIDH debe notar que la Fuerza Policial de Jamaica también ha admitido públicamente que la ineficacia del programa puede atribuirse en algunos casos a la negligencia de los mismos agentes de policía. Según una publicación reciente, el Comisionado de Policía criticó a miembros de la fuerza por su tardanza en el manejo del programa de protección de testigos. Según se informa, el jefe de policía dijo que "los procedimientos y las directrices que rigen el funcionamiento del programa de protección de testigos, establecidos en la publicación anterior, no se están siguiendo correctamente" y que "eso ha dado lugar a demoras en la tramitación de testigos que

¹³⁸ Jamaica Gleaner, "Police Citizens' Charter", 5 de octubre de 2008, disponible en <http://www.jamaica-gleaner.com/gleaner/20081005/news/news5.html>; Jamaica Constabulary Force, "Jamaica Constabulary Force Citizens' Charter", disponible en <http://www.mns.org.jm/JamaicaConstabularyForceCitizensCharter/tabid/412/Default.aspx>.

¹³⁹ Police Witness Unit, Jamaica Gleaner (6 de junio de 2008), disponible en <http://jamaica-gleaner.com/gleaner/20080606/lead/lead2.html>; Ministerio de Seguridad Nacional de Jamaica, Programa de Protección de Testigos, disponible en http://mns.org.jm/cms/?page_id=43.

están esperando que los coloquen en el programa, así como en el programa mismo". Al mismo tiempo, el Comisionado recordó a los comandantes de división que los oficiales de la escena del delito de sus divisiones deben entregar las solicitudes de inclusión en el programa en persona a la Unidad de Apoyo a la Justicia de la Rama de Investigaciones Penales.

152. Sobre este aspecto, la respuesta del Estado de Jamaica afirma que "la JPU no tiene conocimiento de asuntos relacionados con la efectividad de ese procedimiento" y que "las aplicaciones recibidas por la JPU son tratadas con el más alto nivel de confidencialidad y profesionalismo". El Estado añade que dentro de 24 horas esos expedientes son evaluados y procesados y se establece un contacto con los aspirantes. Jamaica señala que "la JPU continúa siendo una de las entidades más efectivas en la lucha contra el crimen organizado y las pandillas criminales" y que "desde su creación en 1997, ningún cliente que se ha adherido a los lineamientos establecidos por la Unidad ha sido asesinado". Finalmente, el Estado afirma que "aproximadamente el 85 por ciento de los asuntos judiciales en los que los testigos protegidos participan terminan en condenas y los testigos permanecen de manera segura en el programa hasta que lograr su plena reintegración a la sociedad".

153. La Comisión Interamericana mira con satisfacción el reconocimiento por parte del Estado de Jamaica respecto al serio problema relativo a la intimidación de testigos, así como sus esfuerzos concretos por solucionarlo. Sin embargo, la CIDH sigue preocupada por la incapacidad de las autoridades jamaicanas para proteger a los testigos de tiroteos policiales, preservar su testimonio o alentarlos a que declaren en juicio. Como consecuencia de la intimidación y la falta de protección de los testigos, combinadas con investigaciones inadecuadas, no se entablan juicios debido a la falta de pruebas, a pesar de que haya indicios claros e incluso abrumadores de la existencia de responsabilidad penal¹⁴⁰.

I. La formación de una Comisión independiente

154. La CIDH ha comentado anteriormente sobre la ineficacia de la antigua Dirección de Quejas del Público contra la Policía como mecanismo de supervisión independiente. En el caso de Michael Gayle, la Comisión Interamericana afirmó que "el financiamiento y las atribuciones de la [Dirección] son insuficientes"¹⁴¹. La Comisión Interamericana también había recibido información en el sentido de que la Dirección de Quejas del Público contra la Policía recurría a los materiales utilizados por la Oficina de Investigaciones Especiales en las mismas investigaciones que se suponía que supervisara.

¹⁴⁰ Jamaica Gleaner, "Police Witness Unit", 6 de junio de 2008, disponible en <http://jamaica-gleaner.com/gleaner/20080606/lead/lead2.html>; Ministerio de Seguridad Nacional de Jamaica, Programa de Protección de Testigos, disponible en http://mns.org.jm/cms/?page_id=43.

¹⁴¹ CIDH, Informe 92/05, Case 12.418 - Michael Gayle, Jamaica, OEA/Ser.L/V/II.124, 24 de octubre de 2005, ¶ 95, disponible en <http://cidh.org/annualrep/2005sp/Jamaica.12418sp.htm>.

155. Las autoridades jamaicanas eran conscientes de la ineficacia de la Oficina de Investigaciones Especiales como consecuencia de su falta de recursos, independencia y acceso a las pruebas, así como de la imposibilidad de que la Dirección de Quejas del Público contra la Policía sirviera eficazmente como órgano supervisor de la Oficina de Investigaciones Especiales. A fin de corregir las fallas de esas estructuras, el Gobierno de Jamaica, con la Ministra de Justicia y Procuradora General Dorothy Lightbourne a la cabeza, propuso y realizó varias enmiendas legislativas en relación con el sistema de justicia jamaicano. Estas enmiendas abarcan los siguientes asuntos: la facultad de denegar la fianza y detener a personas durante períodos prolongados, el fortalecimiento de las atribuciones policiales y el aumento de las penas obligatorias.

156. La nueva legislación incluía la antedicha Ley de la Comisión Independiente de Investigaciones, mediante la cual se creó un nuevo órgano de investigaciones, la INDECOM, en reemplazo de la fallida Dirección de Quejas del Público contra la Policía. La Comisión Independiente asumió las funciones de la Dirección el 16 de agosto de 2010¹⁴².

157. La INDECOM está facultada para investigar abusos de las fuerzas policiales estatales, incluidas las denuncias de que la conducta de un miembro de las fuerzas de seguridad o un funcionario “a) resultó en la muerte o la lesión de cualquier persona o que tenía la intención o la probabilidad de resultar en tal muerte o lesión; b) consistió en agresión sexual; c) consistió en amenaza o perpetración de la agresión por el miembro o funcionario; d) resultó en daños materiales o en la sustracción de dinero o de otros bienes; o e) [...] es, en la opinión de la Comisión, de índole grave o excepcional”¹⁴³. En la Ley también se dispone el establecimiento de oficinas regionales de la Comisión Independiente propuesta, se detallan procedimientos para la presentación de quejas por el público y para su investigación, y se establece la obligación de los funcionarios involucrados en incidentes de abuso de presentar los informes necesarios a la Comisión¹⁴⁴.

158. La INDECOM fue creada bajo los auspicios del Parlamento, lo cual representa una mejora en comparación con la situación anterior de la Dirección de Quejas del Público contra la Policía, que formaba parte del Ministerio de Seguridad Nacional¹⁴⁵. Los investigadores son civiles que reciben capacitación especializada en medicina forense y

¹⁴² Ver página electrónica de la Comisión Independiente de Investigaciones, Gobierno de Jamaica, en http://indecocom.gov.jm/about_us.htm

¹⁴³ Parlamento de Jamaica, Ley de la Comisión Independiente de Investigaciones, 2009, parte III, 10.(1), disponible en http://www.japarliament.gov.jm/attachments/341_The%20Independent%20Commission%20of%20Investigation%20Act,%202010..pdf.

¹⁴⁴ Ley de la Comisión Independiente de Investigaciones, “Memorandum of Objects and Reasons”, disponible en http://www.japarliament.gov.jm/attachments/341_The%20Independent%20Commission%20of%20Investigation%20Act,%202010..pdf.

¹⁴⁵ Ley de la Comisión Independiente de Investigaciones, en “Entitled Section”, disponible en http://www.japarliament.gov.jm/attachments/341_The%20Independent%20Commission%20of%20Investigation%20Act,%202010..pdf.

balística y están facultados para asumir el control de la escena del delito y dirigir la investigación inicial¹⁴⁶. La Ley establece la independencia del nuevo órgano sin ambigüedades, señalando que “[...] la Comisión no estará supeditada a la dirección o el control de ninguna otra persona o autoridad”¹⁴⁷.

159. La INDECOM está facultada para remitir casos directamente a la Dirección de Fiscalías Públicas, en vez de pasar por la Oficina de Investigaciones Especiales¹⁴⁸. Sin embargo, ha surgido una controversia en torno a si la INDECOM está facultada para arrestar personas después de formular cargos en su contra. La primera vez que formuló cargos contra un agente de policía en un tiroteo mortal, el Comisionado de la INDECOM ordenó el arresto del sospechoso y su comparecencia ante el tribunal al cabo de lo que consideró como una demora indebida de la Dirección de Fiscalías Públicas¹⁴⁹. El sospechoso fue puesto en libertad por el juez, que adujo irregularidades en la forma en que el agente de policía había sido llevado a comparecer ante el tribunal¹⁵⁰. La Dirección de Fiscalías Públicas ha afirmado que debe emitir un fallo en los casos en que esté involucrado personal policial, ya que es el único órgano facultado para iniciar juicios¹⁵¹. Su posición de que todo cargo contra un agente de policía debe ser aprobado primero por la Dirección compromete la autoridad de la INDECOM y frustra su propósito e independencia.

160. En relación con este asunto, el Estado de Jamaica expresa que “estas son cuestiones relativas a la interpretación de la ley que establece la INDECOM” y que se trata de “una cuestión que requiere una decisión judicial y que está siendo examinada actualmente”. De conformidad con lo anterior, Jamaica considera que no sería apropiado que el Estado comente sobre este asunto hasta que las Cortes hayan llegado a una decisión.

161. Asimismo, la INDECOM debe recurrir a la Oficina de Investigaciones Especiales para que le proporcione las pruebas obtenidas en las investigaciones. Ya se han explicado las deficiencias que plagan a dicha Oficina. La Comisión Interamericana espera que el Estado las aborde a fin de que la INDECOM pueda cumplir debidamente su mandato.

¹⁴⁶ Intervención de la Ministra de Justicia y Procuradora General, senadora Dorothy Lightbourne, en el foro público de Jamaicans for Justice y la CIDH, 2 de diciembre de 2008, págs. 11-12.

¹⁴⁷ Ley de la Comisión Independiente de Investigaciones, parte II, 5.(1), disponible en http://www.japarliament.gov.jm/attachments/341_The%20Independent%20Commission%20of%20Investigation%20Act,%202010..pdf.

¹⁴⁸ Intervención de la Ministra de Justicia y Procuradora General, senadora Dorothy Lightbourne, en el foro público de Jamaicans for Justice y la CIDH, 2 de diciembre de 2008, pág. 12.

¹⁴⁹ Jamaicans for Justice and George Washington University Law School International Human Rights Clinic Report to the CIDH, *The State of Human Rights in Jamaica Since the State of Emergency 2010*, págs. 16-17 (2011).

¹⁵⁰ “Update: Controversy over Cop’s Arrest in ‘Mickey’ Hill Shooting”, Go-Jamaica, 25 de febrero de 2011, http://go-jamaica.com/news/read_article.php?id=26765.

¹⁵¹ 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, marzo de 2011, págs. 16-17.

162. Aunque la creación de la INDECOM es un paso muy positivo para poner fin a la impunidad policial por la violencia y para que se haga justicia para las víctimas y sus familiares, la CIDH está preocupada específicamente por las implicaciones internacionales en el ámbito de los derechos humanos que podrían tener dos artículos importantes de la Ley.

163. Primero, la Comisión Interamericana considera que en esta ley se toman medidas positivas para extender el alcance de los delitos que abarcan la muerte a otros delitos tales como lesiones, agresión sexual y daños materiales. Sin embargo, preocupa a la Comisión Interamericana que la Ley no tenga un enfoque suficientemente amplio de los delitos cometidos por agentes de policía que puedan ser perjudiciales y abusivos¹⁵². La Ley no establece que se realice una investigación cuando exista evidencia de una detención ilegal o privación arbitraria de libertad o cuando existan alegaciones de falta de investigación por parte de la policía. La CIDH cree que, al ser el único órgano de supervisión de las investigaciones, la Comisión Independiente debe incluir esos delitos adicionales en su mandato de investigar a fin de combatir en medida suficiente todas las formas de abusos policiales. En relación con otros delitos, el Estado observa que la sección 10(1)(c) y (e) de la Ley “faculta a la INDECOM a investigar las denuncias sobre lesiones, incluyendo amenazas de causar daño, represalias o cualquier otro acto de intimidación o malos tratos”. El Estado señala además que la INDECOM también puede investigar denuncias relativas a conductas que no estén especificadas en la Ley pero que constituyan un abuso de los derechos de los ciudadanos.

164. Segundo, preocupa a la Comisión Interamericana que los informes finales de la Comisión Independiente, al cabo de una investigación completa, puedan darse a conocer en su totalidad al agente o funcionario del caso. Esos informes finales contendrían información sobre testigos y declaraciones, informes sobre pruebas e investigaciones forenses, y los demás aspectos de la investigación independiente¹⁵³. Jamaica ha informado a la Comisión que se entregan copias de los informes elaborados por la INDECOM a la Dirección de Fiscalías Públicas, la Oficina del Médico Forense Especial, la Comisión del Servicio Policial, la Comisión de la Administración Pública y, en los casos en que en la falta de conducta haya sido cometida por miembros de las fuerzas de seguridad, al Jefe del Gabinete de Defensa¹⁵⁴. No se sabe si les resultaría fácil a los mismos agentes de policía, especialmente aquellos que sean objeto de una investigación, conseguir esos informes. En vista del contexto de intimidación y peligro de los testigos en Jamaica, esta disposición tal vez no confiera suficiente protección a los testigos, contribuyendo al temor prevalente en Jamaica de participar en actuaciones judiciales e interponer recursos judiciales.

¹⁵² Ley de la Comisión Independiente de Investigaciones, parte III, 11.(1)(a)(e), disponible en http://www.japarliament.gov.jm/attachments/341_The%20Independent%20Commission%20of%20Investigation%20Act,%202010..pdf.

¹⁵³ Ley de la Comisión Independiente de Investigaciones, 18.(8) disponible en http://www.japarliament.gov.jm/attachments/341_The%20Independent%20Commission%20of%20Investigation%20Act,%202010..pdf.

¹⁵⁴ 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.

165. La Comisión Interamericana felicita al Estado de Jamaica por los avances positivos contenidos en esta ley, pero recomienda enfáticamente que considere las preocupaciones expresadas en su aplicación futura.

166. A fin de abordar los problemas específicos antedichos, la Comisión Interamericana recomienda que el Estado de Jamaica tome las siguientes medidas:

- a. Poner fin a la impunidad policial llevando adelante de manera enérgica los casos en todos los niveles en los cuales se acuse a agentes del Estado de haber usado una fuerza excesiva.
- b. Ampliar, apoyar y continuar el seguimiento de los servicios de asistencia jurídica gratuita para las personas que se encuentren en el sistema de justicia penal y no puedan pagar a un abogado.
- c. Establecer un órgano independiente para investigar las faltas de conducta de la policía, a fin de eliminar la posibilidad de conflictos de intereses, y proporcionarle suficiente personal, fondos, recursos y equipo.
- d. Continuar capacitando a los agentes de policía sobre el estado de derecho y los derechos humanos.
- e. Emplear un número suficiente de investigadores forenses y expertos en balística y mantener personal de apoyo y equipo para las autopsias, las pruebas forenses y las pruebas de balística.
- f. Proporcionar los recursos y las condiciones de trabajo necesarios para que los patólogos forenses y otros especialistas, como los expertos en balística, puedan concluir su trabajo de forma oportuna y eficiente.
- g. Crear un sistema para examinar las decisiones de la Dirección de Fiscalías Públicas de no entablar una acción en casos de violencia policial.
- h. Dotar de suficiente personal a los tribunales forenses, mantenerlos y poner fin a la costumbre de usar “miembros del jurado profesionales”, a fin de que no haya un sesgo a favor de la policía que obstaculice la justicia.
- i. Fortalecer el programa de protección de testigos con objeto de salvaguardar a aquellos que acepten participar en el sistema de justicia penal y cerciorarse de que los agentes de policía sigan sus directrices estrictamente.
- j. Aclarar el alcance de las atribuciones de la Comisión Independiente y cerciorarse de que pueda realmente llevar a cabo investigaciones y manejar casos para bien de la justicia y la rendición de cuentas.

CAPÍTULO IV
CONDICIONES EN LAS PRISIONES Y PENITENCIARIAS
Y DERECHOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

A. Prácticas de arresto y detención

167. La Constitución de Jamaica estipula que “[t]oda persona arrestada o detenida... debe ser presentada sin demora ante un tribunal”¹⁵⁵. Sin embargo, según información aportada por miembros de la sociedad civil, la Policía de Jamaica de manera habitual arresta personas arbitrariamente y las mantiene en centros de detención policial por largos períodos de tiempo sin presentarlos ante un juez. Como se analiza en este capítulo, tanto las leyes de Jamaica en sí mismas, como las prácticas dominantes, resultan incompatibles en aspectos importantes con los estándares internacionales relativos a la privación de libertad.

168. La Constitución de Jamaica requiere que todas las personas arrestadas o detenidas sean “presentadas sin demora ante un tribunal”, y “en caso de no ser procesadas dentro de un plazo razonable sean liberadas sin efecto de cosa juzgada y de manera incondicional”¹⁵⁶. De conformidad con la información recibida por la CIDH tanto de fuentes oficiales como de la sociedad civil, esto raramente sucede en Jamaica.

169. En sus observaciones, el Estado de Jamaica señala que las consideraciones de los dos párrafos anteriores constituyen afirmaciones amplias y generalizadas que no le permiten responder de manera “apropiada y precisa”. Jamaica señala que “sus leyes con compatibles con su Constitución, la misma que implementa sus obligaciones internacionales de derechos humanos”.

170. El arresto y la detención de los sospechosos en Jamaica puede realizarse en tres tipos de situaciones: de conformidad con una orden de arresto o una orden judicial; sin una orden de arresto; o sin una orden de arresto de conformidad con los procedimientos especiales relativos a los acordonamientos y el toque de queda establecidos en las Secciones 50(B) – 50(F) de la Ley de la Policía¹⁵⁷.

171. Dentro de la primera categoría, una orden de arresto es emitida por un tribunal, un juez de paz, o la policía. Luego de que la orden es emitida, un oficial priva a una persona de su libertad de conformidad con su facultad de realizar arrestos establecida en la

¹⁵⁵ Constitución de Jamaica, Cap. 3, § 15(3)(b) (traducción libre del original en inglés).

¹⁵⁶ Constitución de Jamaica, Cap. 3, § 15(3)(b) (traducción libre del original en inglés).

¹⁵⁷ Ley de la Policía, 19 de diciembre de 1935, § 50(b)-(f), disponible en: <http://www.moi.gov.jm/laws/statutes/The%20Constabulary%20Force%20Act.pdf>

Ley de la Policía¹⁵⁸. En ese punto, la ley requiere que el detenido sea llevado a una estación de policía o a una cárcel¹⁵⁹.

172. Por lo general, un Magistrado Residente, un Juez de Paz, o un oficial de policía debe decidir sobre la concesión de la libertad bajo fianza en un plazo de 24 horas desde que el sospechoso al que se refiere la orden de arresto haya sido privado de libertad¹⁶⁰. No obstante, si el detenido ha sido acusado de asesinato o de traición, debe ser presentado ante un Juez o Magistrado Residente dentro de esas 24 horas para que se decida sobre su libertad bajo fianza¹⁶¹. En la práctica, la información que la CIDH tiene disponible indica que muy rara vez se emite dentro del plazo de 24 horas una decisión sobre si los detenidos acusados de incumplir la ley pueden aspirar a la libertad bajo fianza; por el contrario, suelen permanecer detenidos por días y hasta semanas antes de ser presentados ante un Magistrado Residente, y en algunos casos nunca se los presenta.

173. La Comisión Interamericana observa con preocupación que los Jueces de Paz, que son líderes comunitarios y no funcionarios judiciales, tengan la facultad de emitir órdenes de arresto. Adicionalmente, la Comisión Interamericana está consternada ante los testimonios de las autoridades y la sociedad civil que indican la existencia de un abuso generalizado y discriminatorio por parte de los funcionarios policiales de la facultad de arrestar a personas sin orden judicial ni causa probable. Al respecto, en septiembre de 2011 el Ministro de Justicia de Jamaica habría dicho que el noventa por ciento de los arrestos a hombres jóvenes pertenecientes a comunidades urbanas con base en la sospecha de que han cometido un delito son arbitrarios e ilegales¹⁶².

174. La Ley de Jamaica establece aún menos salvaguardas contra los abusos cuando el sospechoso es arrestado sin que exista una orden judicial de por medio y permanece detenido sin que se presenten cargos en su contra¹⁶³. El Estado de Jamaica

¹⁵⁸ Ley de la Policía, 19 de diciembre de 1935, Parte I, § 16, disponible en: <http://www.moj.gov.jm/laws/statutes/The%20Constabulary%20Force%20Act.pdf>.

¹⁵⁹ Ley de la Policía, 19 de diciembre de 1935, Parte I, § 23(a) disponible en: <http://www.moj.gov.jm/laws/statutes/The%20Constabulary%20Force%20Act.pdf>.

¹⁶⁰ Ley de Fianzas, disponible en: <http://www.moj.gov.jm/laws/statutes/The%20Bail%20Act.pdf>, § 3(1)-(2); Ley de Jurisdicción de los Jueces de Paz, Parte II § 43; Ley de la Policía, 19 de diciembre de 1935, Parte I, § 23(b).

¹⁶¹ Ley de Fianzas, disponible en: <http://www.moj.gov.jm/laws/statutes/The%20Bail%20Act.pdf>, § 3(1), (4).

¹⁶² "Chuck: La Policía abusa de los derechos de los pobres y los vulnerables," Jamaica Gleaner, 25 de septiembre de 2011, disponible en: <http://jamaica-gleaner.com/gleaner/20110925/news/news1.html>. La noticia de prensa se refiere a un discurso del Ministro Delroy Chuck ante la Asociación de Magistrados de Jamaica, durante el cual también mencionó que el sistema de justicia de Jamaica no estaba sirviendo adecuadamente a las personas del país, y que los ciudadanos deberían aceptar este problema y enfrentarlo. El Ministro de Justicia también señaló que "demasiados de nuestros jóvenes están siendo recogidos y encerrados sin que exista una buena razón para ello, muchas veces con base en venganzas personales, resentimientos o sentimientos personales".

¹⁶³ Ley de Fianzas, disponible en: <http://www.moj.gov.jm/laws/statutes/The%20Bail%20Act.pdf>, § 3(1)-(2).

señaló en sus observaciones que “estas personas tienen derecho a la protección de la sección 22 de la Ley de Fianzas en donde se establece que cuando una persona es arrestada o detenida y no es acusada dentro de las 24 horas posteriores a su arresto o detención, debe ser presentada inmediatamente ante un Magistrado Residente o ante un Juez de Paz que deberá ordenar la libertad de la persona o emitir las órdenes que considere oportunas”.

175. En la práctica, muchos de los arrestos que ocurren en Jamaica no están basados en una orden judicial sino en las amplias facultades contenidas en la Ley de Fianzas. Estas facultades autorizan a la policía a llevar a cabo “arrestos preventivos” cuando existe una “sospecha de que se irrumpirá la paz”¹⁶⁴.

176. Cuando un sospechoso es arrestado por la policía sin una orden judicial, es llevado a la estación de policía o a la cárcel¹⁶⁵. Una vez que la persona es acusada, la fianza debe determinarse dentro de un plazo de 24 horas por parte del magistrado residente en casos de asesinato, o por el oficial de policía o el juez de paz. La ley de Jamaica no establece procedimiento alguno mediante el cual un tribunal competente pueda determinar *ex officio* la legalidad del arresto o la detención que lleva a cabo la policía sin orden judicial. La CIDH considera muy preocupante la falta de revisión judicial respecto de este tipo de arrestos en Jamaica.¹⁶⁶

177. Si el detenido no ha sido acusado dentro de un plazo de 24 horas posteriores al arresto, entonces debe ser llevado ante un juez de paz o ante un magistrado residente para que se decida cómo proceder. Si el caso del detenido se mantiene con el magistrado o el juez de paz a la espera de que se ejecute una “rueda de reconocimiento”, el sospechoso continúa bajo custodia policial durante ese tiempo¹⁶⁷. En la práctica, es habitual que la policía de Jamaica mantenga detenidos por largos períodos de tiempo a sospechosos sin que existan cargos en su contra, señalando que se encuentran a la espera de que se realice el reconocimiento en rueda de personas. Más aún, si bien la ley de Jamaica requiere expresamente que los Magistrados Residentes supervisen las acciones de

¹⁶⁴ Ley de Fianzas, disponible en: <http://www.moj.gov.jm/laws/statutes/The%20Bail%20Act.pdf>, § 13 (traducción libre del original en inglés).

¹⁶⁵ Ley de la Policía, 19 de diciembre de 1935, Parte I, § 23(a), disponible en: <http://www.moj.gov.jm/laws/statutes/The%20Constabulary%20Force%20Act.pdf>.

¹⁶⁶ En tal sentido, cabe recordar que el artículo 7.5 de la Convención Americana garantiza la revisión judicial sin demora de la detención de una persona, como un mecanismo para evitar las privaciones de libertad arbitrarias e ilegales. Al respecto, la Corte Interamericana ha dicho:

El control judicial inmediato es una medida tendiente a evitar la arbitrariedad o ilegalidad de las detenciones, tomando en cuenta que en un Estado de derecho corresponde al juzgador garantizar los derechos del detenido, autorizar la adopción de medidas cautelares o de coerción, cuando sea estrictamente necesario, y procurar, en general, que se trate al inculpado de manera consecuente con la presunción de inocencia.

Corte I.D.H., *Caso Tibi Vs. Ecuador*. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, párr. 114.

¹⁶⁷ Ley de Fianzas, disponible en: <http://www.moj.gov.jm/laws/statutes/The%20Bail%20Act.pdf>, § 22.

la policía para garantizar que no abusen de estas disposiciones¹⁶⁸, la CIDH ha sido informada que esto en la práctica no sucede.

178. Un sospechoso también puede ser arrestado sin orden judicial con base en los procedimientos judiciales relativos a los acordonamientos y toques de queda establecidos en las Secciones 50(B) – 50(F) de la Ley de la Policía¹⁶⁹. La ley de Jamaica establece un escenario único que faculta a los oficiales de policía a arrestar a sospechosos que sean encontrados dentro de un área que haya sido acordonada o que sean encontrados en la calle luego de que se haya decretado un toque de queda¹⁷⁰. Los sospechosos arrestados de conformidad con uno de estos escenarios deben ser presentados ante un juez de paz “inmediatamente” para que se determine la legalidad de su detención¹⁷¹. No obstante, al igual que sucede con otros arrestos regidos por el término indefinido “inmediatamente”, los detenidos en estas situaciones pueden permanecer en la cárcel hasta dos meses antes de ser presentados ante un juez de paz. Si el juez de paz confirma la legalidad del arresto, el detenido debe ser llevado ante un Magistrado Residente en un plazo de 24 horas para que determine la fianza¹⁷². Este plazo de 24 horas rara vez se cumple, e incluso cuando se lo respeta resulta aplicable el mismo procedimiento señalado anteriormente, lo que permite que la policía alegue ante el magistrado que es necesario que el detenido permanezca privado de su libertad hasta que se realice una “rueda de personas”¹⁷³.

179. La falta de estadísticas públicas sobre las detenciones en Jamaica, impide que el propio gobierno pueda controlarlas o regularlas, y además impide que la sociedad civil pueda monitorear las prácticas de detención para reportar los abusos. No hay un ministerio de gobierno que mantenga este tipo de estadísticas. Según la información que la CIDH tiene disponible, la policía de Jamaica alega que mantiene datos sobre las detenciones, sin embargo cuando las organizaciones de la sociedad civil solicitan que esta información sea revelada, la respuesta oficial es que dichos datos no existen.

180. Adicionalmente, se informó a la CIDH que para la mayoría de delitos, la ley faculta a los oficiales de policía y a los Jueces de Paz a determinar la fianza. La Comisión Interamericana considera especialmente preocupante que la policía, responsable del arresto y de la detención, esté facultada para decidir sobre la fianza, lo que resulta problemático debido a la falta de revisión judicial de los arrestos realizados sin orden judicial. Los Jueces de Paz no están en mejor posición para llevar a cabo esta tarea, dado

¹⁶⁸ Ley de la Judicatura (Magistrado Residente), § 63(A).

¹⁶⁹ Ley de la Policía, 19 de diciembre de 1935, § 50(b)-(f), disponible en: <http://www.moi.gov.im/laws/statutes/The%20Constabulary%20Force%20Act.pdf>.

¹⁷⁰ Ley de la Policía, 19 de diciembre de 1935, § 50(B), disponible en: <http://www.moi.gov.im/laws/statutes/The%20Constabulary%20Force%20Act.pdf>.

¹⁷¹ Jueces de Paz, disponible en: <http://www.moi.gov.im/jp>.

¹⁷² Ley de la Policía, 19 de diciembre de 1935, § 50(F)(3), disponible en: <http://www.moi.gov.im/laws/statutes/The%20Constabulary%20Force%20Act.pdf>.

¹⁷³ Ley de la Policía, 19 de diciembre de 1935, § 50(F)(3), disponible en: <http://www.moi.gov.im/laws/statutes/The%20Constabulary%20Force%20Act.pdf>.

que se trata de líderes comunitarios escogidos con base en criterios sociales, mas no jurídicos¹⁷⁴.

181. La CIDH también ha recibido información según la cual el número de detenciones sin orden judicial aumentó desde que se declaró el estado de emergencia en mayo de 2010. Jamaicans for Justice informó que ha reportado un aumento de 41% en las denuncias recibidas sobre personas detenidas sin orden judicial, y que un número importante de estas denuncias se refiere a casos de individuos detenidos por más de una semana y hasta por cuatro semanas¹⁷⁵. Más aún, la organización ha recibido información según la cual funcionarios de la Fuerza de Seguridad mantienen a jóvenes bajo custodia a la fuerza por un mínimo de 72 horas para ser “procesados” sin que haya una orden judicial, cargos en su contra o cualquier otra base legal¹⁷⁶.

182. Una serie de “Reformas Penales” controversiales emitidas por el Parlamento de Jamaica el 9 de julio de 2010 expanden las ya muy amplias restricciones a la libertad personal. Las 6 reformas incluyen varias revisiones a leyes vigentes¹⁷⁷. La Comisión Interamericana considera que 4 de estas reformas resultan especialmente preocupantes: la Ley Reformatoria a la Ley de Libertad Condicional; la Ley Reformatoria a la Ley de Fianza; la Ley para Adoptar Disposiciones Transitorias en relación con la Concesión de Libertad Bajo Fianza en Determinadas Circunstancias; y la Ley para Ampliar en una Disposición Transitoria las Facultades de Arresto y Detención de conformidad con las secciones 50B y 50F de la Ley de la Policía.

183. La Ley para Ampliar en una Disposición Transitoria las Facultades de Arresto y Detención de conformidad con las secciones 50B y 50F de la Ley de la Policía¹⁷⁸ por un período de un año faculta a las Fuerzas de Seguridad de Jamaica a arrestar y detener a sospechosos bajo ciertas circunstancias¹⁷⁹. La Ley para Reformar la Ley de Policía amplía la duración del período que un sospechoso puede permanecer bajo custodia luego de que un juez haya determinado su razonabilidad antes de ser remitido al Magistrado Residente.¹⁸⁰ La legislación aprobada en 2010 establece un período de 72 horas en vez del

¹⁷⁴ Jueces de Paz, disponible en: <http://www.moj.gov.jm/ip>.

¹⁷⁵ Jamaicans for Justice y George Washington University Law School International Human Rights Clinic, Informe a la CIDH, “La Situación de Derechos Humanos en Jamaica desde que se decretó el Estado de Emergencia de 2010”, Marzo de 2011, párr. 13, disponible en: <http://www.jamaicansforjustice.org/docs/110406J2GF.pdf>.

¹⁷⁶ Jamaicans for Justice y George Washington University Law School International Human Rights Clinic, Informe a la CIDH, “La Situación de Derechos Humanos en Jamaica desde que se decretó el Estado de Emergencia de 2010”, Marzo de 2011, párr. 14, disponible en: <http://www.jamaicansforjustice.org/docs/110406J2GF.pdf>

¹⁷⁷ Presentación del Independent Jamaican Council for Human Rights ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1 de diciembre de 2008, párr. 15.

¹⁷⁸ Ley para Ampliar en una Disposición Transitoria las Facultades de Arresto y Detención de conformidad con las secciones 50B y 50F de la Ley de la Policía, § 3(1).

¹⁷⁹ Jamaicans for Justice y George Washington University Law School International Human Rights Clinic, “Análisis Preliminar de las Iniciativas Legislativas en Jamaica que Impactan los Derechos Humanos”, 19 de noviembre de 2008.

¹⁸⁰ Ley de Reforma a la Ley de Policía, §3(3)(3)(a).

período de 24 horas establecido anteriormente¹⁸¹. Para el caso de operaciones policiales especiales relativas a acordonamientos o toques de queda, la legislación extiende tanto el alcance como la duración de los arrestos y las detenciones sin orden judicial. El Estado de Jamaica ha enfatizado a la Comisión Interamericana que esta disposición sólo tiene una duración de un año, y que sólo los policías de cierto rango pueden ordenar un arresto. No obstante, las disposiciones transitorias también facultan a la autoridad policial a arrestar a personas fuera de las áreas acordonadas o bajo toque de queda, y aumentan las facultades de la policía relativas a la sección previa.

184. La Ley para Adoptar Disposiciones Transitorias en relación con la Concesión de Libertad Bajo Fianza estableció requisitos más severos para la concesión de fianza a personas acusadas de ciertos delitos¹⁸². En el informe transmitido al Estado, la CIDH expresó preocupación porque estas disposiciones eran contrarias al derecho a la presunción de inocencia y al derecho a la libertad personal. De hecho, de conformidad con esta legislación, la carga de la prueba pesa sobre el acusado, a quien sólo se le otorgará la libertad bajo fianza si “convence al Tribunal de que le conceda la fianza”. Conforme a dicha ley, estas personas tienen derecho a que se les conceda libertad bajo fianza con respecto a ciertos delitos por un período de sesenta días, durante los cuales pueden requerir presentarse ante el tribunal en intervalos específicos (siete días después de ser acusados y posteriormente cada 14 días) para que el tribunal determine si corresponde continuar con la libertad bajo fianza¹⁸³.

¹⁸¹ Ley de Reforma a la Ley de Policía, §3(3)(3)(a); Jamaicans for Justice y George Washington University Law School International Human Rights Clinic, “Análisis Preliminar de las Iniciativas Legislativas en Jamaica que Impactan los Derechos Humanos”, 19 de noviembre de 2008, párr. 2.

¹⁸² Ley para Adoptar Disposiciones Transitorias en relación con la Concesión de Libertad Bajo Fianza; Jamaicans for Justice y George Washington University Law School International Human Rights Clinic, “Análisis Preliminar de las Iniciativas Legislativas en Jamaica que Impactan los Derechos Humanos”, 19 de noviembre de 2008, párr. 3.

¹⁸³ Jamaicans for Justice desarrolla aún más los problemas que encontró al analizar estas disposiciones legales:

Lo más preocupante es cómo esta ley podría ser objeto de abuso por los agentes del orden. Significa que cualquier policía de cualquier rango puede acusar a cualquier individuo de alguna de las infracciones previstas en la “Ley de Reforma a la Ley de Fianza” y privarlo de su libertad, sin posibilidad de control judicial por un período de 60 días.

JFJ tiene serias preocupaciones relativas a esta legislación. Se trata de hecho de una pena de 60 días antes de una declaración de culpabilidad y sin apariencia de evidencia presentada ante un tribunal. También nos preocupa que no se han hecho disponibles estudios sobre la eficacia de esta disposición respecto de la tasa de criminalidad de la nación así como respecto de cómo esto impactará los niveles de ocupación en los centros de prisión preventiva ya sobre pobladas.

Además, es muy poco probable que vaya a existir una reparación adecuada disponible para las personas que posteriormente sean declaradas inocentes tras haber sido privadas injustificadamente de su libertad por un período de 60 días.

Jamaicans for Justice, “Legislación que Afecta los Derechos de los Ciudadanos”, Boletín de Prensa, 6 de febrero de 2011, disponible en: http://jamaicansforjustice.org/nmcms.php?snippets=news&p=news_details&id=2432. (Traducción libre del original en inglés).

185. Con respecto a la Fianza (Medidas Interinas para Ciertos Delitos), el Estado de Jamaica informó que:

La Ley fue declarada inconstitucional por una decisión del pleno de la Corte y, en consecuencia, no ha sido promulgada de nuevo con posterioridad a la expiración de su cláusula de caducidad. Las Secciones 3(4A), 3A, 3B, 10 (4) y el Capítulo Segundo de la Ley de Fianzas reformada por la Ley (Reformatoria) de Fianzas también fueron declaradas inconstitucionales y, en consecuencia, no han sido promulgadas de nuevo con posterioridad a la expiración de su cláusula de caducidad. Por tanto, ya no se requiere que los acusados prueben a la corte la necesidad de otorgar una fianza, como estaba establecido en virtud de la Ley (Reformatoria) de Fianzas de 2010.

186. La CIDH saluda la mencionada decisión judicial que declara inconstitucionales los excesivos requisitos que establecían en el detenido la obligación de justificar la fianza, y continuará monitoreando los efectos de las otras llamadas “Reformas Penales” conforme esté disponible más información.

187. La CIDH observa que estas “Reformas Penales” podrían agravar la falta de cumplimiento de Jamaica con sus obligaciones internacionales relativas a la libertad personal, al tiempo que no constituyen una respuesta a la raíz del problema de la alta tasa de criminalidad. El informe final del Grupo de Trabajo para la Reforma al Sistema de Justicia de Jamaica emitido en junio de 2007 establece claramente que las principales causas de la alta tasa de criminalidad en Jamaica son: las altas tasas de desempleo juvenil, los altos niveles históricos de desigualdad social, y la falta de efectividad del sistema de justicia penal¹⁸⁴. Estas reformas no constituyen una respuesta a estas causas; más bien, otorgan facultades más amplias a la policía de Jamaica para detener a personas sin revisión judicial, al tiempo que disminuyen los derechos de las personas dentro del sistema de justicia penal, sistema que ya se encuentra por debajo de los estándares internacionales relativos al debido proceso y la protección judicial. Si bien la Comisión Interamericana entiende que Jamaica debe enfrentar tasas muy altas de criminalidad y asesinatos, se encuentra muy preocupada ante estas reformas legales recientes y los efectos que tendrán en aquellas personas detenidas por una fuerza policial acusada por la sociedad civil y por organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales de cometer graves violaciones de derechos humanos.

B. Condiciones de detención y prisión

188. Las condiciones de detención y prisión en Jamaica por lo general son bastante pobres, sobre todo debido al hacinamiento, las deficientes condiciones sanitarias,

¹⁸⁴ Grupo de Trabajo para la Reforma al Sistema de Justicia de Jamaica, Informe Final, Junio de 2007, párr. 7.

y la falta de atención médica suficiente¹⁸⁵. Si bien la Comisión Interamericana observa positivamente las medidas adoptadas por el Departamento de Servicios Correccionales en 2006 para mejorar el servicio de comida y el cuidado médico para los internos, las condiciones en las prisiones y las cárceles continúan siendo inhumanas.

189. En Jamaica, la delegación visitó prisiones, celdas en estaciones policiales y otras instalaciones de detención. La CIDH pudo examinar las condiciones del St. Catherine Adult Correctional Center y encontró que se habían puesto en práctica medidas positivas para asegurar un nivel adecuado de higiene, al tiempo que el centro médico, con sus cinco doctores a tiempo completo, seis doctores de turno y 40 camas, otorga tratamiento antirretroviral a docenas de internos con VIH, aunque algunos de los otros medicamentos no siempre están disponibles. Los programas de capacitación están disponibles para un cuarto de la población de la prisión y tienen lugar en las instalaciones de la prisión, que incluyen una panadería, una carpintería, una tienda de artesanía de metal, entre otras. No obstante, muchas áreas de esta prisión estaban sobre pobladas, con 1,240 internos en una prisión construida para 850, y la delegación verifico que hasta cuatro personas ocupaban una celda individual¹⁸⁶.

190. El problema de la sobrepoblación es aún más grave en las celdas de las estaciones policiales, donde las personas arrestadas son encerradas junto con personas bajo prisión preventiva en espacios completamente inadecuados. La delegación visitó las celdas de estaciones policiales en Spanish Town y Hunts Bay y verificó que los detenidos debían compartir celdas oscuras, sin ventilación, sucias y estrechas. Los oficiales de policía en Spanish Town informaron que los detenidos con enfermedades mentales eran encerrados en el baño o en la sección de retención. La delegación estuvo particularmente impresionada por las condiciones inhumanas que encontró en la estación de policía de Hunts Bay, donde los detenidos, con un hacinamiento de hasta seis personas por celda,

¹⁸⁵ Stephen Vasciannie, "Derechos Humanos en Jamaica: Obligaciones Internas e Internacionales" (Human Rights in Jamaica: International and Domestic Obligations), disponible en: <http://mord.mona.uwi.edu/biblio/view.asp?rid=5725&pid=1137&i=5>.

¹⁸⁶ Un informe reciente emitido con base en una visita realizada en agosto de 2009 al St. Catherine's Adult Correctional Center contiene mayores detalles sobre los altos niveles de hacinamiento en el centro:

En algunas celdas [...] el hacinamiento es tal que se construyen hamacas y se cuelgan de los barrotes del frente de la celda y de los barrotes de la ventilación en la parte trasera. El uso de hamacas va contra las reglas de la institución, pero es necesario en celdas sobre pobladas para permitir que los internos tengan un espacio para estar acostados al mismo tiempo. Evidentemente las hamacas son extremadamente peligrosas. En primer lugar, para poder colgarlas tensamente de la ventilación en la parte trasera de la celda, deben estar a unos 2.5 metros de distancia del suelo, lo que significa que los internos deben luchar para poderse subir a ellas y corren el riesgo de lastimarse si se caen en el piso de piedra durante la noche (así como también de herir a sus compañeros de celda si se caen sobre ellos). En segundo lugar, las hamacas mismas con frecuencia son construidas de manera improvisada, utilizando cualquier material disponible para los prisioneros —una hecha con hoja de lona estaba deshilachándose en varias partes y evidentemente estaba por romperse.

"Condiciones de las Prisiones en Jamaica: Un informe basado en la Visita de James Robottom en Agosto de 2009", The Death Penalty Project / The Independent Jamaican Council for Human Rights, 2011, p. 26 (traducción libre del original en inglés).

vivían entre la basura y los desechos humanos sin consideración alguna a su dignidad. En sus observaciones iniciales, la CIDH hizo un llamado a que se adopten acciones urgentes para transferir a las personas detenidas en Hunts Bay a un lugar que ofrezca estándares adecuados de detención.

191. En sus observaciones al borrador del presente informe, Jamaica indicó lo siguiente:

El Gobierno coincide en que la condición de sus Centros Correccionales y las celdas de las estaciones policiales no son ideales y que éstas se encuentran sobrepobladas. Se están realizando todos los esfuerzos para dar una solución a este problema, a pesar de las limitaciones financieras, incluso a través de la adaptación de varias celdas policiales a lo largo de la isla y a través de planes para la construcción de nuevos Centros Correccionales. El Gobierno continuará trabajando para resolver la situación de las prisiones y celdas.

192. El Grupo de Trabajo para la Reforma al Sistema de Justicia de Jamaica emitió las siguientes consideraciones:

El problema más grave de las instalaciones son las deplorables condiciones de detención, tanto dentro de las estaciones de policía como en el transporte de los detenidos. Las condiciones absolutamente inaceptables bajo las cuales los detenidos y los acusados son mantenidos tienen un efecto perjudicial en el espíritu y la moral de estos individuos y en su capacidad de dar instrucciones coherentes a sus abogados y de testificar ante los tribunales. Adicionalmente, estas condiciones físicas hacen que sea extremadamente difícil, cuando no imposible, que los detenidos y sus abogados puedan celebrar sus reuniones, las mismas que son esenciales para el debido proceso y el derecho a la representación legal. Los abogados, y especialmente los defensores con menos experiencia, con frecuencia deben luchar para poder acceder a una reunión con sus clientes. Debería aclararse la necesidad de que de manera habitual estén disponibles instalaciones para que se realicen entrevistas “que se puedan ver pero no escuchar”¹⁸⁷.

193. En el mismo sentido, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Tortura concluyó lo siguiente luego de su visita a Jamaica:

Las condiciones en las estaciones de policía pueden en general ser consideradas como inhumanas y el tratamiento como arbitrario. El Relator Especial observó detenidos en celdas que estaban hacinadas,

¹⁸⁷ Grupo de Trabajo para la Reforma al Sistema de Justicia de Jamaica, Informe Final, Junio de 2007, para. 97, p. 35 (traducción libre del original en inglés).

sucias e infestadas de ratas, cucarachas y piojos. Además, muchas de las celdas estaban en completa oscuridad, tenían mala ventilación y un hedor insoportable. Los detenidos estaban obligados a permanecer en sus celdas la mayor parte del día, y se les permitía estar fuera de sus celdas por un período de tiempo muy limitado. Como resultado de ello, dependían de los agentes de policía para que se les permitiera utilizar el baño en los pasillos. Cuando los agentes se negaban, se veían obligados a orinar y defecar en bolsas de plástico, botellas y platos, delante de sus compañeros de celda. La mayoría de las estaciones de policía carece de colchones, por lo que los detenidos se ven obligados a dormir en camas de concreto y, cuando las celdas están hacinadas, en el suelo. Las visitas son poco frecuentes y sólo duran unos minutos. En muchos casos, los detenidos no podían ver a sus familiares. Cuando se les permitían las visitas, tenían que hablar a través de los barrotes. El acceso a la atención médica también dependía de la buena voluntad de las autoridades¹⁸⁸.

194. Una vez arrestados, a los detenidos en prisión preventiva por lo general se los mantiene separados de los presos con sentencia. No obstante, ni los detenidos ni los presos con sentencia están a salvo de abusos físicos por parte de los guardias de la prisión¹⁸⁹. Según informes, existen casos de brutalidad policial que ascienden a tortura e incluyen “golpizas, quemaduras con planchas calientes, ahogamiento en agua y falsas ejecuciones”¹⁹⁰. También se ha informado que durante un periodo de cuatro semanas una cárcel de Jamaica mantuvo a un extranjero arrestado por un delito de drogas, y que dicho extranjero fue testigo de cómo se asesinaba a otro interno de la celda mientras que “un sinnúmero más era golpeado por sus compañeros de celda o por los guardias”¹⁹¹. Esta misma fuente informó que los prisioneros intentaban comprar machetes o convertían el extremo de sus cepillos de dientes en puntas con filos como de cuchillo en un intento por defenderse a sí mismos de los guardias¹⁹².

¹⁸⁸ Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Informe del Relator Especial para la Tortura y otros tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes, Manfred Nowak, Addendum, Misión a Jamaica, A/HRC/16/52/Add.3, 11 de octubre de 2010, para. 38 (traducción libre del original en inglés). La Comisión nota que el Estado, en sus observaciones al borrador de este informe, señaló que previamente había cuestionado la justicia y la precisión del Relator Especial. Sin embargo, el Estado no proporcionó ninguna información adicional en relación con el fondo de dichas conclusiones.

¹⁸⁹ Stephen Vasciannie, “Derechos Humanos en Jamaica: Obligaciones Internas e Internacionales” (Human Rights in Jamaica: International and Domestic Obligations), disponible en: <http://mord.mona.uwi.edu/biblio/view.asp?rid=5725&pid=1137&i=5>.

¹⁹⁰ Amnistía Internacional “Asesinatos y Violencia por parte de la Policía: Cuántas más víctimas?” (Killings and Violence by Police: How many more victims?), 10 de abril de 2001, párr. 15, disponible en: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR38/003/2001/en/d104e266-dc2d-11dd-9f41-2fdde0484b9c/amr380032001en.pdf> (traducción libre del original en inglés).

¹⁹¹ The Observer, “Cuatro Semanas de Trauma” (Four Weeks of Trauma), 19 de diciembre de 2004, disponible en: <http://www.guardian.co.uk/world/2004/dec/19/jasonmccue.theobserver> (traducción libre del original en inglés).

¹⁹² The Observer, “Cuatro Semanas de Trauma” (Four Weeks of Trauma), 19 de diciembre de 2004, disponible en: <http://www.guardian.co.uk/world/2004/dec/19/jasonmccue.theobserver>.

195. En su contestación, el Estado señaló que en Jamaica existen mecanismos disponibles para responder a las alegaciones de abusos, y mencionó que las siguientes instituciones están realizando investigaciones independientes: Inspectoría del Departamento de Servicios Correccionales; Inspectoría del Ministerio de Seguridad Nacional; INDECOM; el Defensor Público; y la Fuerza Policial de Jamaica. El Estado añadió que “se adoptan medidas disciplinarias cuando las investigaciones relevantes así lo recomiendan” y que “el abuso de los detenidos/prisioneros no constituye una práctica aceptada, por lo que se están realizando todos los esfuerzos por monitorear al personal y garantizar que cumplan sus obligaciones de una manera profesional”.

196. Asimismo, respecto a la situación de las personas privadas de libertad en Jamaica, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Tortura señaló lo siguiente:

Con la excepción de casos aislados, no he encontrado que la tortura, en el sentido clásico de infligir deliberadamente dolores o sufrimientos graves como medio de obtener una confesión o información sea un problema importante en Jamaica. Esto puede deberse en parte a la regla elogiada según la cual los abogados o jueces de paz deben estar presentes durante los interrogatorios, lo que actúa como una importante salvaguardia contra la tortura. Sin embargo, los dolores o sufrimientos graves aplicados como forma de castigo también pueden constituir tortura. He encontrado un número considerable de casos, corroborados por evidencia médica, en los cuales personas han sido sometidas a diferentes grados de golpizas con el fin de castigarlas.

El término "tortura" no es parte del léxico de Jamaica. Esto puede ser debido al hecho de que no existe una definición de la tortura en la legislación penal. Sin embargo, la ausencia de una definición de la tortura como delito no significa que no exista en la práctica. Por lo tanto, insto al Gobierno de Jamaica a ratificar la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes y a tipificar la tortura con fines preventivos¹⁹³.

197. En Jamaica hay prisiones separadas para hombres y mujeres; las prisiones de mujeres por lo general no están tan hacinadas como aquellas de los hombres. Si bien los parámetros internacionales establecen que los niños sean mantenidos separados de los adultos, la Comisión Interamericana fue informada de que con frecuencia los jóvenes son detenidos en cárceles para adultos¹⁹⁴. Los centros de detención de Jamaica carecen de instalaciones apropiadas para alojar a personas con enfermedades mentales¹⁹⁵.

¹⁹³ Comunicado de Prensa de Naciones Unidas, Relator Especial de Naciones Unidas presenta observaciones preliminares de su misión a Jamaica, 19 de febrero de 2010 (traducción libre del original en inglés).

¹⁹⁴ Al respecto, el Relator Especial de Naciones Unidas ha informado que “los niños en conflicto con la ley, aquellos que se consideran incontrolables y aquellos que necesitan del cuidado y la protección del Estado permanecían juntos en centros de detención sin distinción alguna”. Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre la Tortura y otros tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes, Continúa...

C. Condiciones de detención en el corredor de la muerte

198. En 2010, Jamaica aprobó una Ley Reformatoria a la Constitución de Jamaica para Establecer una Carta de Derechos y Libertades Fundamentales. La Ley estableció lo siguiente en relación con la pena de muerte:

- (8) La ejecución de una pena de muerte impuesta luego de la entrada en vigencia de la Carta de Derechos y Libertades Fundamentales (Reforma Constitucional) de 2010, respecto de cualquier persona que haya cometido una violación a la ley de Jamaica, no se considerará inconsistente o en contravención con esta sección en razón de:
- (a) el tiempo que transcurra entre la fecha en la que la sentencia sea emitida y la fecha en la que la sentencia sea ejecutoriada; o
 - (b) las condiciones físicas o las condiciones de detención de las personas a la espera de que la sentencia sea ejecutada en virtud de cualquier ley o práctica vigente de manera inmediatamente anterior a la Carta de Derechos y Libertades Fundamentales (Reforma Constitucional) de 2010¹⁹⁶.

199. La Comisión Interamericana considera profundamente preocupante que esta reforma contradiga las obligaciones de derechos humanos vigentes de Jamaica en relación con la pena de muerte y pueda resultar en futuras violaciones a los derechos humanos. En el caso *Pratt & Morgan v. Attorney General of Jamaica*, el Comité Judicial del Consejo Privado (Privy Council) concluyó que en Jamaica la ejecución de una sentencia que establece pena de muerte luego de una demora irrazonable constituye una violación del derecho a la integridad personal¹⁹⁷. El Consejo estableció específicamente que si la ejecución ocurre cinco años después de la sentencia, existen “razones de peso para creer que la demora es tal que constituye un tratamiento o castigo inhumano y degradante”¹⁹⁸.

...continuación

Manfred Nowak, Addendum, Misión a Jamaica, A/HRC/16/52/Add.3, 11 de octubre de 2010, disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/169/26/PDF/G1016926.pdf?OpenElement> (traducción libre del original en inglés).

¹⁹⁵ Grupo de Trabajo para la Reforma al Sistema de Justicia de Jamaica, Informe Final, Junio de 2007, párr. 119, disponible en: http://moi.gov.jm/jamaicanjustice/pdf/jjsrtf_report_final.pdf.

¹⁹⁶ Ley de Reforma a la Constitución de Jamaica para Establecer una Carta de Derechos y Libertades Fundamentales y Asuntos Conexos, 2011, Capítulo III 13(8)(a),(b) (traducción libre del original en inglés).

¹⁹⁷ *Pratt & Morgan v. Attorney General for Jamaica*, [1994] 2 A.C. 1, 4 AI1 E.R. 769 (P.C. 1993).

¹⁹⁸ *Pratt & Morgan v. Attorney General for Jamaica*, [1994] 2 A.C. 1, 4 AI1 E.R. 769 (P.C. 1993) (traducción libre del original en inglés).

200. La Corte Interamericana también ha expresado con claridad que el “fenómeno del corredor de la muerte”, práctica cuya sanción es el objetivo mismo de esta reforma constitucional, constituye una violación a los derechos humanos. Al citar conclusiones de la Corte Europea, la Corte Interamericana señaló que el “fenómeno del corredor de la muerte” constituye un trato cruel, inhumano y degradante, y se caracteriza por un período prolongado de detención a la espera de la ejecución, durante el cual los prisioneros sentenciados a muerte sufren una ansiedad mental severa¹⁹⁹. Las condiciones de detención extendida de manera previa a la ejecución “obligan a las víctimas a vivir bajo circunstancias que afectan su integridad física y psicológica”²⁰⁰ y por tanto constituyen una violación a las obligaciones estatales. La CIDH está extremadamente consternada de que Jamaica haya decidido reformar su Constitución para permitir una práctica que constituye un castigo inhumano y degradante y que por tanto constituye una clara violación al Artículo 5 de la Convención Americana.

201. Durante su visita al St. Catherine Correctional Center la delegación de la Comisión Interamericana recorrió el edificio Gibraltar, que alberga a ocho internos sentenciados a pena de muerte. El edificio se encuentra hacia el centro de las instalaciones, aislado por muros y separado del resto del centro de detención. Cada uno de los prisioneros en el corredor de la muerte tiene su propia celda, con colchones harapientos en el piso, sin luz eléctrica y sin baños dentro de la celda. Los prisioneros utilizan baldes cuando están encerrados, o los baños de afuera que están llenos de insectos y que son limpiados con muy poca frecuencia. El corredor de la muerte es un área muy oscura, con un fuerte olor causado por las condiciones insalubres y el calor extremo²⁰¹. La CIDH considera que las condiciones de detención de las personas condenadas a pena de muerte en Jamaica constituyen una seria violación al derecho a la integridad personal garantizado por la Convención Americana y consagrado en los Principios y Buenas Prácticas

¹⁹⁹ Corte I.D.H., *Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros Vs. Trinidad y Tobago*. Sentencia de 21 de junio de 2002. Serie C No. 94, párr. 167.

²⁰⁰ Corte I.D.H., *Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros Vs. Trinidad y Tobago*. Sentencia de 21 de junio de 2002. Serie C No. 94, párr. 169.

²⁰¹ El informe mencionado anteriormente sobre el St. Catherine’s Adult Correctional Center describe de la siguiente forma al edificio que alberga a los internos sentenciados a pena de muerte:

La estructura física de cada bloque es idéntica. Cada uno puede albergar un máximo de 26 reclusos, con 13 celdas dirigidas hacia el interior a ambos lados de un pasillo central. [...] Las celdas están separadas por gruesas paredes de piedra, y tienen barrotes de metal en la parte delantera. Cada celda mide aproximadamente 1,75 metros de ancho por 3,5 metros de largo, con techos altos a unos 3 metros del suelo. Ninguna de las celdas tiene ventanas. La única ventilación de las celdas proviene de las entradas de barrotes que dan hacia el corredor y de rejillas rectangulares con barrotes, de alrededor de 10 centímetros de alto por un metro de ancho, que se colocan encima de la altura de la cabeza en la pared trasera de cada celda. Estos últimos constituyen el único acceso a aire fresco en cada celda, pero también están expuestos a los elementos, y los reclusos se quejan de que durante las tormentas la lluvia muchas veces entra.

“Condiciones de las Prisiones en Jamaica: Un informe basado en la Visita de James Robottom en Agosto de 2009”, The Death Penalty Project / The Independent Jamaican Council for Human Rights, 2011, p. 21 (traducción libre del original en inglés).

sobre las Personas Privadas de Libertad en las Américas, específicamente el Principio XII relativo a albergue, condiciones de higiene y vestido.

202. Más aún, el añadir la disposición según la cual una sentencia de pena de muerte no puede ser revisada sin importar las condiciones de la detención podría llevar a otra violación del artículo 5. La Corte Interamericana, en el Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros, al revisar la sentencia de pena de muerte a individuos de Trinidad y Tobago, estableció que la privación de libertad extendida en el tiempo bajo condiciones extremas en el corredor de la muerte estaba en contravención de los Artículos 5(1) y 5(2)²⁰². La Corte Interamericana concluyó que la detención en condiciones inhumanas para aquellos que aguardan la ejecución de una sentencia de muerte “agravan los sufrimientos anímicos a los que ya se encuentran sometidas las presuntas víctimas por el hecho de que la pena de muerte pende sobre ellas”²⁰³.

203. La Comisión Interamericana exhorta al Estado de Jamaica a compatibilizar su Constitución, leyes y prácticas con sus obligaciones de derechos humanos y a garantizar que ninguna persona sea privada de sus derechos a la libertad y a las condiciones humanas de detención establecidos en el derecho internacional.

204. Sobre la base de sus observaciones, la CIDH recomienda de manera específica que el Estado de Jamaica adopte medidas para:

- a. Reformar su Constitución con miras a cumplir con sus obligaciones establecidas en la Convención Americana y en los estándares de derecho internacional respecto del derecho a la libertad personal.
- b. Cumplir con los estándares aplicables de derecho internacional de los derechos humanos y adoptar las medidas necesarias para resolver el problema del hacinamiento y las condiciones insalubres en las prisiones y en las celdas de detención de las estaciones de policía.
- c. Informar a los detenidos de manera inmediata después de su detención respecto de su derecho a un abogado y garantizar una representación judicial adecuada para todas las personas sin importar su estatus socioeconómico.
- d. Cumplir con los estándares internacionales y constitucionales garantizando que cada caso de detención sea sometido a una pronta revisión judicial por parte de un juez, magistrado o autoridad legal.

²⁰² Corte I.D.H., *Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros Vs. Trinidad y Tobago*. Sentencia de 21 de junio de 2002. Serie C No. 94.

²⁰³ Corte I.D.H., *Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros Vs. Trinidad y Tobago*. Sentencia de 21 de junio de 2002. Serie C No. 94, párrs. 84(m) y (o).

- e. Eliminar los vacíos de la legislación que permiten que la policía emita sus propias órdenes de arresto, determine la fianza y detenga indefinidamente a individuos bajo pretexto de la necesidad de una “rueda de reconocimiento de personas”.
- f. Mantener estadísticas no sólo sobre las detenciones individuales sino sobre el número de detenciones, acusaciones, procesamientos y liberaciones a lo largo de todo el país.
- g. Mejorar la cantidad y la calidad de la comida para garantizar una nutrición adecuada de los detenidos y los prisioneros.
- h. Destinar mayores recursos a la atención médica de los internos para garantizar que tengan acceso adecuado a cuidados médicos, psiquiátricos y dentales, así como también a medicamentos apropiados.
- i. Expandir los programas de rehabilitación de tal forma que más internos tengan acceso a los mismos.
- j. Expandir las actividades educativas y culturales disponibles en las prisiones.
- k. Permitir a las personas privadas de libertad mantener un contacto directo y personal a través de visitas habituales con los miembros de sus familias, con sus parejas y sus representantes legales.
- l. Mantener instalaciones adecuadas y apropiadas para las personas con enfermedades mentales y para las personas con discapacidades.

CAPÍTULO V DERECHOS DE LAS MUJERES

205. La situación de los derechos humanos de las mujeres jamaicanas, quienes constituyen el 50.72% de la población de dicho país²⁰⁴, fue uno de los asuntos a los que la CIDH prestó especial atención durante su visita. La Comisión Interamericana ha recibido información de instituciones del Estado y de organizaciones de la sociedad civil subrayando los avances y desafíos que enfrenta el país en relación con la igualdad de género. Si bien se identifican algunos avances en Jamaica en lo que se refiere a la adopción de reformas legislativas dirigidas a mejorar la protección de los derechos de las mujeres, la discriminación y la violencia de género aún son generalizadas y las mujeres deben enfrentar importantes barreras para acceder a protección judicial.

A. Discriminación

206. Durante su visita, la CIDH recibió información tanto del Estado como de actores no estatales que hace énfasis en las formas de discriminación que todavía afectan a las mujeres en Jamaica, así como de sus más extremas manifestaciones. A pesar del importante número de esfuerzos del Estado para dar respuesta a este problema, las mujeres aún sufren de diferentes tipos de discriminación y violencia, incluyendo violencia doméstica, acoso sexual, violación, incesto, entre otros. La Comisión Interamericana expondrá sus conclusiones relativas a la discriminación en esta sección, e inmediatamente después abordará la situación de la violencia contra las mujeres.

207. En años recientes, Jamaica ha adoptado una serie de estándares legales internacionales relativos a la discriminación y la violencia contra las mujeres. La CIDH observó con beneplácito la ratificación por parte del Estado de Jamaica de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, también conocida como “Convención de Belém do Pará” el 15 de diciembre de 2005²⁰⁵. La Comisión Interamericana reconoció que a través de esta iniciativa Jamaica estaba demostrando su compromiso con la protección de los derechos de las mujeres y las niñas a vivir libres de violencia y discriminación y a acceder de manera efectiva a la justicia. Jamaica también es parte de la Convención de Naciones Unidas para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer²⁰⁶.

²⁰⁴ Instituto Estadístico de Jamaica, Censo Oficial de Población 2008, Jamaica. Población por sexo entre 2004 y 2008, disponible en: at <http://statinia.gov.jm/population.aspx>.

²⁰⁵ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra La Mujer ("Convención De Belém Do Pará"), ratificada el 15 de diciembre de 2005; Véase CIDH, Comunicado de Prensa No. 1/06 “La CIDH y su Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres celebran la ratificación de Jamaica de la Convención de Belém do Pará”. 5 de enero de 2006, disponible en: <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2006/1.06esp.htm>.

²⁰⁶ Convención de Naciones Unidas para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Ratificada por Jamaica el 19 de octubre de 1984.

208. Además, Jamaica ha llevado adelante medidas para fortalecer su marco normativo relativo a la discriminación contra las mujeres. La Constitución de Jamaica prohíbe ampliamente toda discriminación en razón de sexo, señalando que las libertades de los individuos están garantizadas sin perjuicio de su “raza, lugar de origen, opinión política, color, credo o sexo”²⁰⁷. La Comisión Interamericana también recibió con entusiasmo la noticia de que una disposición prohibiendo la discriminación en razón de sexo había sido incluida en la Ley Reformativa a la Constitución para Establecer una Carta de Derechos y Libertades Fundamentales, y espera recibir información actualizada del Estado y la sociedad civil con respecto a la implementación de dicha reforma que prohíbe la discriminación²⁰⁸.

209. Otras reformas legales dignas de mencionar han sido adoptadas en los ámbitos de violencia, derecho de familia, y derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres. En 2004 el Estado de Jamaica adoptó tanto la Ley de Violencia Doméstica como la Ley de Propiedad Conyugal a través de las cuales se facilita a las mujeres escapar de relaciones violentas. La Ley de Propiedad Conyugal estipula que las casas familiares no son sólo propiedad del propietario registrado, sino también de su cónyuge (por lo general mujer) no registrado. La Ley también requiere el consentimiento del cónyuge para perfeccionar toda transacción relacionada con la propiedad²⁰⁹. La Ley de Violencia Doméstica fue reformada recientemente para permitir que las mujeres maltratadas en el marco de relaciones no conyugales obtengan una reparación de conformidad con dicha ley. En 2005, la Ley de Pensiones Alimenticias fue reformada para otorgar iguales derechos y obligaciones a los cónyuges con respecto al apoyo que se deben mutuamente y a sus hijos.

210. Específicamente, la CIDH fue informada en 2008 que el gobierno estaba llevando a cabo un análisis de género respecto de 42 leyes vigentes para identificar futuras reformas que podrían ser necesarias²¹⁰. En 2011, Jamaica informó al Comité de la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) que se habían realizado importantes esfuerzos en los últimos años para “llenar lagunas legislativas y emitir leyes” con el objeto de que el marco legal interno se adecue totalmente a las disposiciones de la Convención²¹¹. En general, Jamaica informó este año al Comité de la CEDAW que:

El Gobierno ha implementado un marco de igualdad de género en sus políticas, programas y planes, de conformidad con los requerimientos legales internacionales y las obligaciones, compromisos y principios

²⁰⁷ Constitución de Jamaica. Orden del Consejo (1962), Capítulo 3, sección 13.

²⁰⁸ Ley Reformativa a la Constitución para Establecer una Carta de Derechos y Libertades Fundamentales y Asuntos Conexos (Jamaica 2011) Capítulo III 13(3)(i),(i).

²⁰⁹ Amnistía Internacional, “Violencia sexual contra mujeres y niñas en Jamaica: ‘Sólo un Poquito de Sexo’”, Junio de 2006, pág. 16.

²¹⁰ Comisión Interamericana de Mujeres, “Informe Nacional: Jamaica”, Preparado por la Oficina de Asuntos de Mujeres para su presentación a la Asamblea de Delegados 34va, el 27 de octubre de 2008.

²¹¹ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “Sexto y Séptimo Informes Periódicos Conjuntos de Estados Partes: Jamaica”, 7 de enero de 2011, párr. 67.

internacionales de derechos humanos. Algunos de estos incluyen la aceleración de la reforma legal y constitucional para la protección contra la discriminación en razón de sexo y el acoso sexual; y leyes y políticas para que a través de reformas legales se revise y reforme la legislación con miras a la eliminación de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas. Existen reformas legislativas en curso para garantizar que las mujeres reciban una reparación adecuada conforme a la ley, así como también se han propuesto nuevas leyes para proporcionar protección y recursos para las mujeres y niñas²¹².

211. Ahora bien, aunque el Estado ha adoptado reformas legislativas relacionadas con la violencia doméstica y la propiedad conyugal, todavía está pendiente que extienda el alcance de dichas reformas para incluir disposiciones relativas a la violación y otros delitos sexuales. Una investigación de Amnistía Internacional encontró que “vacíos en la legislación interna omiten dar un tratamiento adecuado a la violación conyugal, el incesto o el acoso sexual, de forma tal que alientan la impunidad y dejan a las mujeres sin protección ante la ley”²¹³. El Estado presentó información actualizada en su respuesta, indicando que la Ley de Delitos Sexuales aprobada en 2009 sanciona las violaciones conyugales. La Comisión Interamericana valora este desarrollo legislativo positivo; no obstante, debe enfatizar que según informes, el Gobierno aún no ha tomado acciones decisivas contra dichas prácticas, lo que perpetúa el esquema de discriminación contra las mujeres²¹⁴. Al respecto, la CIDH toma nota de presentación de propuestas legislativas reformatorias, como la Ley Reformativa a los Delitos Sexuales, que pretende cubrir todas las formas de delitos sexuales, así como la Ley de Delitos Sexuales, que procura reformar las disposiciones vigentes sobre el procesamiento penal de la violación y otros delitos sexuales²¹⁵.

212. Además de estos esfuerzos de reforma legislativa, las organizaciones que trabajan por los derechos de las mujeres informaron que el gobierno ha estado abierto al diálogo con respecto a sus preocupaciones y las ha consultado respecto de los proyectos de leyes presentados ante el Parlamento relacionados con derechos de las mujeres. La Oficina de Asuntos de las Mujeres también ha aplicado la Ley Modelo sobre Violencia contra las Mujeres desarrollada por la Secretaría de la Mancomunidad de Naciones (*Commonwealth Secretariat*) para diseñar y reformar la legislación vigente respecto a este tema y adecuarla a los estándares internacionales actuales.

²¹² Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “Sexto y Séptimo Informes Periódicos Conjuntos de Estados Partes: Jamaica”, 7 de enero de 2011, para. 115 (traducción libre del original en inglés)

²¹³ Amnistía Internacional, “Violencia sexual contra mujeres y niñas en Jamaica: ‘Sólo un Poquito de Sexo’”, Junio de 2006 (traducción libre del original en inglés).

²¹⁴ Amnistía Internacional, “Violencia sexual contra mujeres y niñas en Jamaica: ‘Sólo un Poquito de Sexo’”, Junio de 2006 (traducción libre del original en inglés).

²¹⁵ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “Sexto y Séptimo Informes Periódicos Conjuntos de Estados Partes: Jamaica”, 7 de enero de 2011, párrs. 67 y 69.

213. Si bien el Gobierno de Jamaica ha dado pasos positivos hacia el respeto y la protección de los derechos de las mujeres, la Comisión Interamericana observa que en el camino hacia la igualdad de género en el país todavía es posible encontrar importantes obstáculos.

214. Por ejemplo, la CIDH ha recibido información esencial según la cual la pobreza es un factor clave para la discriminación que sufren las mujeres en Jamaica. Tanto el Estado como los actores no estatales coinciden en que la pobreza tiene un impacto desproporcionado en las mujeres. Las mujeres están afectadas por tasas más altas de desempleo y salarios más bajos que los hombres, lo que tiene serias consecuencias para muchas madres solteras, tías y abuelas que crían niños. Un análisis de la tasa de desempleo posterior a la liberalización del comercio ha revelado que las nuevas políticas comerciales aumentaron las plazas de trabajo para hombres en alrededor de 45,000 durante la década pasada, mientras que las plazas de trabajo para mujeres disminuyeron en 12,000 o más²¹⁶.

215. En Jamaica las mujeres tienen derecho a igual participación en el proceso político, sin embargo están muy poco representadas. Existen algunos desarrollos positivos, como el caso de Portia Simpson-Miller, quien estuvo en funciones desde el 30 de marzo de 2006 hasta el 11 de septiembre de 2007 como la primera mujer Primera Ministra de Jamaica, y el 30 de diciembre de 2011 fue nuevamente elegida para dicho cargo. No obstante, esto contrasta con la poca representación de las mujeres en el gobierno y en los altos puestos de los partidos políticos. En 2007, tan sólo ocho mujeres fueron elegidas para los 60 puestos de la Cámara de Representantes, sólo tres mujeres fueron designadas para ocupar un curul de los 21 existentes en el Senado, y sólo dos mujeres nombradas entre los 18 ministros de gabinete. En años recientes, a pesar de los altos números de mujeres participando de elecciones para ser representantes políticas, su éxito ha sido muy limitado²¹⁷. En 2010, sólo un 13% de las Parlamentarias eran mujeres²¹⁸. Durante 2011, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas recomendó que el Estado de Jamaica fortalezca sus esfuerzos para aumentar la participación de las mujeres en los puestos de toma de decisiones tanto del sector público como del privado a través de la implementación de “nuevas iniciativas prácticas” entre las cuales se incluye la adopción de medidas especiales temporales²¹⁹.

²¹⁶ Asociaciones de Organizaciones de Mujeres en Jamaica (AWOJA por sus siglas en inglés), Jamaica y CEDAW: La Perspectiva de las ONGs, Agosto de 2006, párr. 21, disponible en: <http://www.iwraw-ap.org/resources/pdf/Jamaica%20NGO%20SR.pdf>.

²¹⁷ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “Sexto y Séptimo Informes Periódicos Conjuntos de Estados Partes: Jamaica”, 7 de enero de 2011, para. 16.

²¹⁸ Donna Hussey-Whyte, “Especialista en Género Señala que Existen Muy Pocas Mujeres en el Parlamento” (“Too Few Women in Parliament, Says Gender Specialist”). Jamaica Observer, 3 de noviembre de 2010. Disponible en: http://www.jamaicaobserver.com/news/Too-few-women-in-Parliament--says-gender-specialist_8105304.

²¹⁹ Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, “Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos: Jamaica”, Sesión 103, Ginebra, 17 de octubre a 4 de noviembre de 2011.

B. Violencia

216. La CIDH también ha recibido información según la cual la violencia contra las mujeres es un problema alarmante en Jamaica. La impunidad ha prevalecido respecto de la mayoría de estos actos, los que luego se reproducen en un contexto de tolerancia social. La Comisión Interamericana recuerda al Estado de Jamaica su obligación de actuar con la debida diligencia necesaria para responder a la violencia persistente contra las mujeres en el país, y de organizar todo su aparato estatal para sancionar adecuadamente estos delitos y para hacer frente a la discriminación que los impulsa. Durante su visita y a través de la implementación de sus mecanismos de monitoreo de derechos humanos, la CIDH ha recibido información sobre las principales formas de violencia que afectan a las mujeres a través del país, incluyendo la violencia doméstica y la violación.

217. Con respecto al problema de la violencia contra las mujeres en Jamaica, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ha señalado que “la cultura de masculinidad agresiva hace que las mujeres, niños y ancianos estén entre los más vulnerables; la violencia contra las mujeres incluye altas tasas de violaciones y asaltos”²²⁰. Un alto funcionario público del Ministerio de Justicia ha sido citado señalando que “las mujeres son más vulnerables a convertirse en víctimas de violencia, tanto así que los siete grupos protegidos por la VSU [Unidad de Apoyo a Víctimas, por sus siglas en inglés] son violación, abuso carnal, incesto, tentativa de violación, atentado contra el pudor, violencia doméstica y asesinato, (...) a esto se debe que las mujeres continúen siendo víctimas”²²¹.

218. A pesar de la información según la cual la violencia contra las mujeres es generalizada, muy rara vez tiene como resultado la apertura de un proceso penal. En 2010 Amnistía Internacional informó que “un estudio de la relación entre embarazo adolescente y violencia sexual llevado a cabo por investigadores de salud pública demostró que 49 por ciento de 750 niñas encuestadas entre los 15 y 17 años había experimentado presión o violencia sexuales”²²². Estadísticas oficiales para el período 2009-2010 indican que se denunciaron 685 violaciones, pero sólo 263 de éstas fueron “aclaradas”²²³. Es común que la violencia sexual no sea denunciada, lo que significa que el número de incidentes es más alto que el reportado²²⁴.

²²⁰ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, El Programa de Prevención de la Violencia, la Paz y el Desarrollo Sostenible en Jamaica (JVPPSD por sus siglas en inglés) 2008-2010, disponible en <http://www.im.undp.org/jvppsd-20082010> (traducción libre del original en inglés).

²²¹ “Alarmantes Estadísticas de Violencia Doméstica”, Jamaica Gleaner, 21 de julio de 2008, disponible en: <http://jamaica-gleaner.com/gleaner/20080721/lead/lead6.html> (traducción libre del original en inglés).

²²² Amnistía Internacional, Informe sobre Derechos Humanos en Jamaica 2010, Sección sobre violencia contra las mujeres y niñas.

²²³ Policía de Jamaica, Estadísticas de Delitos, Informe Anual 2009-2010, disponible en <http://www.jcf.gov.jm/sites/default/files/ANNUAL%20REPORT%202009%20TO%202010.pdf>.

²²⁴ Recientemente el Comisionado Adjunto de la Policía de Jamaica habría señalado lo siguiente en referencia al tratamiento de la policía de casos de violencia doméstica:

Muchos policías y muchas personas no conocen que en promedio, una mujer probablemente será víctima de abusos y pasará por el proceso de pedir ayuda alrededor de 35 veces antes de que finalmente se decida a recibir tratamiento.

Continúa...

219. La Oficina de Asuntos de Mujeres en Jamaica reconoció en 2008 que las mujeres y niñas del país son víctimas de violencia en razón de género, incluyendo “violación, abuso carnal, sodomía, acoso sexual, tráfico de personas, violencia doméstica y violencia sexual”²²⁵. Dicha oficina ha indicado que las niñas y niños están siendo cada vez más vulnerables a la violencia sexual y es más probable que se conviertan en abusadores debido a los factores que contribuyen a esta situación, tales como problemas en la crianza de los niños, abusos contra los niños y condiciones de vida por debajo del estándar²²⁶.

220. La Comisión Interamericana también ha recibido información según la cual la violencia doméstica constituye un problema muy extenso y muy grave en el país. Por ejemplo, la información recibida por la CIDH indica que entre 2005 y 2008 las 13 oficinas de la Unidad de Apoyo a Víctimas (VSU por sus siglas en inglés) de Jamaica recibió 22,739 denuncias de casos de violencia doméstica, de los cuales 13,979 involucraban a mujeres y niñas²²⁷. En el Informe Final del Grupo de Trabajo para la Reforma de Justicia en Jamaica, el Grupo de Trabajo se refiere al problema de la violencia doméstica en Jamaica. La Estrategia de Seguridad Nacional describe el problema en los siguientes términos:

La violencia doméstica es una de las formas más generalizadas y comunes de violencia que azota a la sociedad. Contribuye al patrón general de delincuencia y violencia debido a sus efectos debilitantes en el tejido social y su papel en la socialización de la violencia entre los jóvenes como medio de resolución de conflictos. Las mujeres y los niños corren un riesgo desproporcionado de ser víctimas de violencia doméstica²²⁸.

221. Sin embargo, la gravedad del problema de la violencia doméstica no ha encontrado una respuesta estatal equivalente. La violencia doméstica no siempre es vista como un delito, en parte debido a la percepción en Jamaica de que las mujeres gozan de un

...continuación

Ese es el tiempo promedio que transcurre entre el momento en que la mujer acude a la policía y el momento en el que deja al hombre. Así, cuando la policía o los trabajadores sociales continúan viendo cómo las mismas personas se acercan a denunciar que están siendo golpeadas, y aún así no están dispuestas a adoptar acción alguna, lo cual parece lógico desde su perspectiva, es probable que la respuesta sea inadecuada.

“La policía recibe entrenamiento para sensibilizarse sobre el abuso”, Jamaica Observer, 11 de enero de 2011, disponible en: http://www.jamaicaobserver.com/news/Cops-get-domestic-abuse-sensitivity-training_8216800#ixzz1frckmfXU

²²⁵ Comisión Interamericana de Mujeres, “Informe Nacional: Jamaica”, Preparado por la Oficina de Asuntos de las Mujeres para su presentación a la 34° Asamblea de Delegados, 27 de octubre de 2008.

²²⁶ Comisión Interamericana de Mujeres, “Informe Nacional: Jamaica”, Preparado por la Oficina de Asuntos de las Mujeres para su presentación a la 34° Asamblea de Delegados, 27 de octubre de 2008.

²²⁷ “Alarmanes Estadísticas de Violencia Doméstica”, Jamaica Gleaner, 21 de julio de 2008, disponible en: <http://jamaica-gleaner.com/gleaner/20080721/lead/lead6.html>.

²²⁸ Informe Final del Grupo de Trabajo para la Reforma del Sistema de Justicia de Jamaica, Junio de 2007, párr. 117, disponible en http://moj.gov.jm/jamaicanjustice/pdf/jstrtf_report_final.pdf (traducción libre del original en inglés).

estatus social inferior²²⁹. Adicionalmente, las organizaciones de mujeres alegan que la forma en que la violencia es presentada en los medios de comunicación la promueve como “normal” y/o “justificada” y presenta a la violencia como algo atractivo para la juventud²³⁰. Los oficiales de policía se resisten a hacer cumplir las leyes relativas a la violencia doméstica, lo que tiene como resultado la falta de confianza de las víctimas en el sistema policial.

222. Al respecto, Jamaica subrayó en sus observaciones al borrador de informe que “continúa comprometido con el empoderamiento de las mujeres” y que “la reducción de la violencia contra las mujeres y niñas, por tanto, continúa siendo una prioridad para el Gobierno”. El Estado menciona que la Oficina de Asuntos de la Mujer (BWA por sus siglas en inglés) “juega un papel importante al proporcionar capacitación a los trabajadores de los sectores público y privado en relación con una gama de asuntos relativos a la violencia contra la mujer”, lo que es complementado por el trabajo de varias organizaciones no gubernamentales. Jamaica añade que “socios bilaterales y multilaterales proporcionan asistencia técnica para la implementación de proyectos dirigidos a enfrentar la violencia basada en género. Con el apoyo financiero del Proyecto de Fondo Fiduciario de UNIFEM para la Reducción de la Violencia contra las Mujeres (2007-2009), por ejemplo, se realizaron talleres y discusiones con algunos Magistrados Residentes relativos a la implementación de las convenciones y acuerdos internacionales relativos a la violencia contra las mujeres y las niñas”.

223. El Estado continúa con una lista de los varios programas e iniciativas dirigidas a enfrentar las actitudes discriminatorias y los estereotipos en el país, incluyendo el Programa de Educación de las Escuelas, el Programa basado en la Comunidad, los Talleres del Sistema de Justicia, las Organizaciones basadas en la Fe, sesiones de sensibilización pública de la Revisión Legislativa y actividades especiales en observancia de eventos tales como el Día Internacional de la Mujer y el Día Internacional para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. Adicionalmente, Jamaica hace referencia a esfuerzos realizados para garantizar una comprensión del papel de los medios de comunicación en el combate de dichos estereotipos y actitudes, para lo cual auspicia discusiones permanentes, presentaciones de videos y asociaciones con otras agencias gubernamentales y grupos de la sociedad civil. Otras actividades mencionadas por el Estado incluyen talleres y sesiones de entrenamiento, así como la preparación de la Policía Nacional para la Igualdad de Género y un Plan Nacional de Acción contra la Violencia Basada en Género. Las autoridades de Jamaica han realizado sesiones de entrenamiento para miembros del poder judicial y de la Fiscalía Pública, dirigidas a lograr una reparación más efectiva de las mujeres y niñas víctimas de violencia, especialmente de violencia sexual y abuso doméstico; asimismo, varias sesiones de entrenamiento fueron mantenidas para discutir el realce del papel de los hombres en la eliminación de la violencia contra las mujeres.

²²⁹ Evaluación Común de Naciones Unidas respecto de Jamaica 2006-2010, pág. 9. Disponible en: <http://www.im.undp.org/files/doc/2006-2010%20UN%20CCA.pdf>.

²³⁰ Comisión Interamericana de Mujeres, “Informe Nacional: Jamaica”, Preparado por la Oficina de Asuntos de las Mujeres para su presentación a la 34ª Asamblea de Delegados, 27 de octubre de 2008.

224. La CIDH recuerda al Estado de Jamaica las recomendaciones emitidas por varios organismos de Naciones Unidas para dar una respuesta adecuada a los problemas de discriminación y violencia contra las mujeres. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas recomendó al Estado de Jamaica en 2011 “adoptar una estrategia comprehensiva para prevenir y enfrentar la discriminación por razón de género y el acoso sexual en todas sus formas y manifestaciones”²³¹. Al respecto, recomendó al Estado aumentar sus esfuerzos de investigación y recolección de información para establecer la magnitud del problema, sus causas y consecuencias; y adoptar una legislación comprehensiva que prohíba claramente la discriminación y el acoso sexual en los ámbitos laborales²³². El Comité de Derechos Humanos también recomendó al Estado este año fortalecer sus esfuerzos para combatir la violencia en razón de género y para garantizar que los casos sean abordados “de una manera apropiada y sistemática a través de, entre otros, la investigación, juzgamiento y sanción de los responsables”²³³. De manera particular alentó a que se mejore el entrenamiento del personal de la Unidad de Apoyo a Víctimas y de la Policía con respecto a la violencia contra las mujeres, incluyendo el abuso sexual y la violencia doméstica, así como también a poner a disposición albergues adecuados para las víctimas de violencia en razón de género.

225. El Comité de la CEDAW también ha instado al Estado de Jamaica a dar atención prioritaria al diseño e implementación de una estrategia comprehensiva para combatir y erradicar la violencia contra las mujeres “con el objeto de prevenir la violencia, sancionar a los responsables y proveer servicios para las víctimas”²³⁴. Ha recomendado también que el Estado adopte una serie de acciones, incluyendo la recolección de información de manera sistemática y desagregada por sexo, y el diseño de una estrategia comprehensiva, incluyendo objetivos y plazos, para modificar y eliminar las prácticas culturales negativas y los estereotipos que discriminan contra las mujeres²³⁵.

226. El Estado de Jamaica informó al Comité de la CEDAW durante 2011 respecto de una serie de medidas que está adoptando para enfrentar las formas de discriminación y violencia contra las mujeres que prevalecen en el país²³⁶. El Estado informó que está ofreciendo atención prioritaria al diseño de una estrategia para combatir

²³¹ Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, “Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos: Jamaica”, Sesión 103, Ginebra, 17 de octubre a 4 de noviembre de 2011, párr. 4 (traducción libre del original en inglés).

²³² Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, “Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos: Jamaica”, Sesión 103, Ginebra, 17 de octubre a 4 de noviembre de 2011, párr. 18.

²³³ Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, “Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos: Jamaica”, Sesión 103, Ginebra, 17 de octubre a 4 de noviembre de 2011, párr. 19 (traducción libre del original en inglés).

²³⁴ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones Finales sobre Jamaica, CEDAW/C/JAM/CO/5, 25 Agosto de 2006, párr. 16 (traducción libre del original en inglés).

²³⁵ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones Finales sobre Jamaica, CEDAW/C/JAM/CO/5, 25 Agosto de 2006, párrs. 12 y 14.

²³⁶ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “Sexto y Séptimo Informes Periódicos Conjuntos de Estados Partes: Jamaica”, 7 de enero de 2011.

y erradicar la violencia contra las mujeres; que está llevando a cabo sesiones de capacitación para concientizar a los funcionarios del poder judicial, de la policía, de la fiscalía, de la educación, de la salud y de los medios de comunicación; que está trabajando con miras a establecer un mecanismo de monitoreo para evaluar periódicamente el impacto y la efectividad de los programas de la policía dirigidos a prevenir la violencia y a ofrecer una reparación a las víctimas de violencia; entre otros²³⁷. No obstante, la información proporcionada indica que todavía existe un importante trecho entre la legislación adoptada y su implementación práctica y adecuada.

227. En relación con las actividades enmarcadas en las agencias de Naciones Unidas, el Estado menciona lo siguiente:

Bajo el proyecto *“Fortaleciendo la Rendición de Cuentas y la Acción Comunitaria para poner Fin a la Violencia Basada en Género”* financiado por ONUMujeres, antes UNIFEM, se desarrolló un documento para la protección de las mujeres titulado *“Protocolo de Denuncias y Respuestas sobre Violencia Basada en Género para la Oficina del Defensor Público”* con base en consultas con la Oficina del Defensor Público, la Fuerza Policial de Jamaica, y organizaciones no gubernamentales preocupadas por los derechos humanos. Como parte de los esfuerzos para aumentar las capacidades de la policía, dos (2) miembros del Centro para la Investigación de Delitos Sexuales y Abuso de Niños (CISOCA por sus siglas en inglés) participaron en un Programa de Pasantías de la Policía sobre el Manejo de la Violencia Doméstica y los Casos de Delitos Sexuales: Una aproximación para la prevención e investigación de los delitos sexuales y basados en género que tuvieron lugar en Canadá y Ruanda respectivamente.

Jamaica continúa comprometida con la Campaña del Secretario General de Naciones Unidas para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres (UNITE). La campaña incluyó una serie de Anuncios de Servicio Público (PSAs por sus siglas en inglés) realizados por dieciséis (16) artistas locales que defendían la erradicación de la violencia contra las mujeres. Estos anuncios continúan al aire en la televisión y las estaciones radiales locales. Otras actividades incluyen una serie de conciertos y discusiones con artistas de evangelio, jóvenes y adultos de varias iglesias y comunidades.

Otra iniciativa importante del Gobierno de Jamaica y ONUMujeres es el Proyecto *‘Way Out’ (2011)-Empoderamiento Económico y Político de las Mujeres*, dirigido al empoderamiento de las mujeres y la integración de la perspectiva de género. El proyecto busca implementar áreas clave de la Política Nacional para la Igualdad de Género (NPGE por sus siglas en

²³⁷ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “Sexto y Séptimo Informes Periódicos Conjuntos de Estados Partes: Jamaica”, 7 de enero de 2011, párrs. 46-48.

inglés). Un principio fundamental del proyecto es que se asocia con la Fundación para la Resolución de Conflictos (DRF por sus siglas en inglés) de Jamaica para utilizar la Resolución Alternativa de Conflictos (ADR por sus siglas en inglés) para eliminar creencias, comportamientos y prácticas profundamente arraigadas. El Proyecto es crítico para garantizar la independencia económica de las mujeres, especialmente aquellas que continúan en situaciones de dependencia económica. También se enfoca en promover el empoderamiento político de las mujeres como una estrategia para mejorar el liderazgo de las mujeres y su participación en el poder y la toma de decisiones.

228. La Comisión Interamericana reconoce las acciones adoptadas por el Estado y por actores no estatales para hacer frente a estos problemas, aunque los recursos humanos y financieros han sido limitados. Por ejemplo, la Oficina de Asuntos de las Mujeres opera líneas telefónicas para recibir llamadas en momentos de crisis así como también albergues. Además, ha implementado una campaña de educación pública para concientizar a la población sobre la violencia doméstica. La ONG Woman Inc. administra dos centros de crisis que dan servicios a las mujeres víctimas de abusos en Jamaica, pero estos albergues no son suficientes para responder al nivel de necesidad. Uno de los albergues está ubicado en Kingston y puede acoger únicamente a 11 personas (incluyendo niños) a la vez. Más aún, el albergue es temporal: la estadía puede durar hasta diez días, luego de lo cual se hace una revisión, y únicamente se permite en casos de emergencia. El otro albergue, ubicado en Montego Bay, carece de instalaciones para mujeres que necesitan alojamiento temporal y únicamente brinda servicios de asesoramiento. Sólo en 2004, Woman Inc. recibió 485 solicitudes de mujeres víctimas de abuso en búsqueda de refugio. Sólo 80 de estas mujeres pudieron beneficiarse del albergue que ofrece esta organización.

229. La Comisión Interamericana subraya que la obligación del Estado de Jamaica de actuar con debida diligencia para prevenir y erradicar la discriminación y la violencia contra las mujeres es comprehensiva, lo que requiere la adopción y adecuada implementación de legislación, políticas públicas, programas y servicios. La falta de respuesta del Estado frente a la discriminación y violencia contra las mujeres promueve la repetición de estos fenómenos.

230. Sobre la base de las estas conclusiones, la CIDH recomienda al Estado de Jamaica que:

- a. Adopte una política estatal integral para atender las necesidades específicas de las mujeres y enfrentar la discriminación y violencia que les afecta, e incorpore una perspectiva de género en las leyes y políticas, apoyada en recursos humanos y financieros suficientes e implementada por todos los sectores y Ministerios clave.
- b. Implemente plenamente la legislación nacional y las políticas públicas existentes diseñadas para proteger a las mujeres de los actos de violencia y discriminación así como para dar atención a sus consecuencias políticas,

económicas y sociales. Destine recursos suficientes y emita las regulaciones necesarias para garantizar una implementación efectiva en todo el territorio nacional.

- c. Fortalezca las leyes y políticas dirigidas a asegurar la protección y garantías judiciales disponibles para las mujeres víctimas de discriminación y violencia en razón de género.
- d. Continúe implementando acciones públicas para dar respuesta a las formas de violencia y discriminación contra las mujeres, incluyendo: la adopción de medidas para implementar adecuadamente las reformas legales aprobadas; la revisión de la legislación existente para aprobar las reformas necesarias de conformidad con los estándares internacionales actuales; la asignación apropiada de recursos a los asuntos relativos a la igualdad de género; la implementación de programas de entrenamiento y preparación para oficiales públicos; la puesta en marcha de iniciativas para enfrentar los estereotipos prevalecientes en la sociedad respecto de las mujeres; y el establecimiento de los albergues y servicios necesarios para las víctimas; entre otros. Las medidas para enfrentar la violencia contra las mujeres deben incluir también intervenciones para erradicar la discriminación y los patrones socioculturales prevalecientes que promueven la repetición de este problema.
- e. Adopte medidas relacionadas con la debida diligencia necesaria para que los casos de violencia en razón de género sean investigados de manera pronta, completa e imparcial, los responsables sean sancionados de manera adecuada y las víctimas obtengan reparación.
- f. Fortalezca la capacidad de las instituciones para combatir el patrón de impunidad en los casos relativos a violencia contra las mujeres a través de investigaciones penales efectivas, garantizando que estos hechos sean adecuadamente investigados y sancionados.
- g. Adopte medidas inmediatas para garantizar que los oficiales públicos involucrados en el procesamiento penal de los casos de violencia y discriminación contra las mujeres (incluyendo fiscales, policías, jueces, defensores públicos, personal administrativo y profesionales de medicina forense) reciban una educación apropiada con respecto a los derechos de las mujeres consagrados en el derecho interno e internacional. Tome medidas para garantizar que la integridad y dignidad de las víctimas y sus familiares sea respetada en todo momento al presentar la denuncia y durante el proceso judicial.
- h. Desarrolle programas educativos para el público, incluyendo programas para la infancia, con el objetivo de cultivar el respeto de las mujeres como iguales y fomentar el reconocimiento de sus necesidades particulares y del derecho a vivir libres de violencia y discriminación.

- i. Adopte los pasos necesarios para ratificar el Protocolo Facultativo de la CEDAW.
- j. Desarrolle e institucionalice más espacios de participación para las organizaciones de derechos de las mujeres en el diseño de legislación, políticas públicas y programas relativos a los derechos de las mujeres.

CAPÍTULO VI DERECHOS DE LOS NIÑOS

231. La CIDH ha identificado una serie de preocupaciones prioritarias con respecto a los derechos de los niños en Jamaica. Los niños alojados en instituciones estatales sufren de negligencia, abuso y condiciones deplorables. La Comisión Interamericana también está preocupada por el estado de los jóvenes detenidos en las prisiones y cárceles de Jamaica. Más aún, la CIDH reitera su profunda preocupación expresada en el pasado respecto de la prevalencia de la violencia contra los niños y sus consecuencias.

232. En sus observaciones al borrador de este informe, el Estado de Jamaica subraya que ha adoptado medidas para “ofrecer soluciones y garantizar que el ambiente físico en todos albergues de niños y albergues seguros se adecúe tanto a los estándares nacionales como internacionales”. Jamaica menciona adicionalmente que “cuando existe falta de provisiones, según fuera identificado por el Sistema de Monitoreo de la Institución, se realizan esfuerzos para ofrecer resolverlo. Se lleva a cabo una determinación de seguridad y, en los casos en los que el riesgo es alto o continúa sin solución, se hacen esfuerzos para reubicar a los niños en otros lugares”. El Estado cita como ejemplo el St. Augustine Place of Safety, donde se han estado realizando restauraciones desde enero de 2012 para mejorar el edificio principal donde está ubicado un gran dormitorio para niños, y añade que “la mayoría de los pupilos han sido reubicados a otras instituciones o están alojados en esa misma instalación pero en una ubicación que esté debidamente aprobada y supervisada”.

233. El Estado menciona también que la Agencia de Desarrollo Infantil mantiene una política de cero tolerancia con respecto a los miembros del personal o los encargados de la atención a los niños cuando estos son encontrados culpables de delitos contra los niños que se encuentran bajo el cuidado del Estado. Jamaica añade que “la Agencia continuará actuando en apego a la legislación de Jamaica y en el pasado ha iniciado acciones con el uso de la Policía cuando se ha cometido un delito, o ha adoptado medidas disciplinarias (reprimendas/llamados de atención, despidos, reasignaciones) en cumplimiento de las Órdenes de Personal”.

234. La CIDH considera que estas acciones adoptadas por las autoridades de Jamaica constituyen pasos en la dirección correcta y confía en que estas acciones sean parte de una estrategia general para enfrentar los serios problemas que han sido identificados en este informe.

235. La Relatoría de Derechos de la Niñez de la CIDH visitó Jamaica el 26 de febrero de 2008 en respuesta a una invitación del Parlamento de Jamaica. En dicha fecha el Relator se dirigió al Parlamento en relación con el problema de la violencia contra los niños. Con posterioridad a su visita, el Ministro de Educación de Jamaica declaró que el Estado pretendía adoptar las medidas necesarias para erradicar el castigo corporal, que todavía es una práctica común en las instalaciones educativas. La Comisión Interamericana

celebra el desarrollo, por parte del Ministerio de Educación, de una campaña contra el castigo corporal dirigida a nivel doméstico²³⁸.

A. Marco legal y de políticas públicas

236. Jamaica es un Estado parte de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño²³⁹. Jamaica ha adoptado también legislación interna relativa a los derechos de los niños. Por ejemplo, en 2004 el Parlamento de Jamaica aprobó la Ley de Cuidado y Protección Infantil. Adicionalmente, se ha aprobado una la Ley Reformatoria a los Delitos Sexuales en Jamaica, que incluye severas sanciones para las personas que abusen de los niños²⁴⁰.

237. Actualmente, el Estado de Jamaica inicia investigaciones respecto de las denuncias de abusos a los niños a través de la Oficina de Defensa de los Niños²⁴¹. El gobierno se ha propuesto mejorar el proceso de contratación y la investigación de antecedentes previos del personal de dicha oficina para ser más efectivo al momento de contratar a personas mejor facultadas para contribuir al desarrollo de los niños²⁴².

238. Adicionalmente, la Agencia de Desarrollo Infantil ha establecido un protocolo de denuncias a través del cual se incentiva a los niños alojados en instituciones a presentar sus propias quejas²⁴³. El Estado de Jamaica también estableció recientemente un comité para monitorear la situación de los niños en lugares seguros. El comité entra en acción si una institución dedicada al cuidado de niños está sobre poblada o si una institución dedicada al bienestar de los niños está trabajando sin licencia²⁴⁴. En 2008, el Estado estableció un Grupo de Trabajo sobre Cuidado Infantil para atender asuntos de política pública, incluidos el financiamiento de las instituciones para la protección de los niños, la contratación e investigación de antecedentes del personal de las instituciones para niños y la asistencia social a todos los niños, incluidos los niños con necesidades

²³⁸ Borrador de Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Jamaica, Consejo de Derechos Humanos, Novena Sesión, 1-12 de noviembre de 2010, párr. 35 A/HRC/WG.6/9/L.12.

²³⁹ Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, ratificada el 14 de mayo de 1991.

²⁴⁰ CIDH, Audiencia sobre la "Situación de los niños en centros de detención juvenil en Jamaica", 137º Período Ordinario de Sesiones, 3 de noviembre de 2009, audio y vídeo disponibles en <http://www.cidh.oas.org/prensa/publichearings/Hearings.aspx?Lang=EN&Session=117>.

²⁴¹ CIDH, Audiencia sobre la "Situación de los niños en centros de detención juvenil en Jamaica", 137º Período Ordinario de Sesiones, 3 de noviembre de 2009, audio y vídeo disponibles en <http://www.cidh.oas.org/prensa/publichearings/Hearings.aspx?Lang=EN&Session=117>.

²⁴² CIDH, Audiencia sobre la "Situación de los niños en centros de detención juvenil en Jamaica", 137º Período Ordinario de Sesiones, 3 de noviembre de 2009, audio y vídeo disponibles en <http://www.cidh.oas.org/prensa/publichearings/Hearings.aspx?Lang=EN&Session=117>.

²⁴³ CIDH, Audiencia sobre la "Situación de los niños en centros de detención juvenil en Jamaica", 137º Período Ordinario de Sesiones, 3 de noviembre de 2009, audio y vídeo disponibles en <http://www.cidh.oas.org/prensa/publichearings/Hearings.aspx?Lang=EN&Session=117>.

²⁴⁴ CIDH, Audiencia sobre la "Situación de los niños en centros de detención juvenil en Jamaica", 137º Período Ordinario de Sesiones, 3 de noviembre de 2009, audio y vídeo disponibles en <http://www.cidh.oas.org/prensa/publichearings/Hearings.aspx?Lang=EN&Session=117>.

especiales²⁴⁵. En su respuesta al borrador de este informe Jamaica explica que el Grupo de Trabajo fue instrumental para el establecimiento y puesta en funcionamiento de un sistema llamado Alerta Ananda, a través del cual se informa al público sobre niños perdidos, en asociación con los medios de comunicación, profesionales y proveedores de celulares. La Fuerza Policial de Jamaica también ha establecido un Escritorio de Personas Perdidas, que actualmente está dando prioridad a todos los niños perdidos y eliminando el período de 24 horas que se acostumbraba esperar. El Estado informó que entre el 1 de enero y el 25 de septiembre de 2011, el sistema registró denuncias de 1539 niños perdidos; y que hasta el momento no se conoce el paradero de 451 de ellos. Adicionalmente, la respuesta de Jamaica indica que el Grupo de Trabajo puso en marcha “iniciativas comunitarias con la participación de niños, padres y profesores relacionadas con la seguridad integral y el bienestar de los niños”.

B. Efectos de la violencia contra los niños

239. A pesar de estas medidas positivas aplicadas por el gobierno, las condiciones de muchos niños en Jamaica continúan siendo graves. Los niños son especialmente vulnerables a la violencia generalizada que afecta a la sociedad en Jamaica. La CIDH observó que los niños están siendo objeto de secuestros que pueden resultar en violaciones y/o asesinatos. Desde 2003 hasta el fin de 2008, un total de 398 niños murieron en enfrentamientos o ataques entre pandillas, secuestros, violaciones y asesinatos. Otros 441 fueron heridos de bala. Un gran porcentaje de las personas afectadas por crímenes violentos son menores de 18 años. Particularmente, muchas de las personas mueren en manos de la policía son jóvenes adolescentes.

240. Durante el período de dos años entre 2008-2009, se cometieron 2,639 crímenes contra niños, y en 2009 563 niños y niñas de 14 años o menos fueron víctimas de delitos graves²⁴⁶. De esos 563 niños víctimas en 2009, 81 fueron asesinados, 189 fueron violados, y 291 fueron abusados sexualmente²⁴⁷. Si bien algunos casos de violencia contra los niños han sido resueltos y cerrados durante los últimos cinco años, muchos continúan sin respuesta, lo que apunta a que el Estado ha fallado al momento de arrestar a predadores y asesinos de niños. Por ejemplo, de los 71 casos de asesinato a niños registrados en 2007, 41 continúan sin ser resueltos.

241. Más niños fueron puestos en situaciones de riesgo durante el estado de emergencia declarado en 2010. Durante el estado de emergencia, se informa que 20 niños de entre 14 y 17 años, fueron detenidos y procesados por la policía. Tres adolescentes han

²⁴⁵ CIDH, Audiencia sobre la “Situación de los niños en centros de detención juvenil en Jamaica”, 137º Período Ordinario de Sesiones, 3 de noviembre de 2009, audio y vídeo disponibles en <http://www.cidh.oas.org/prensa/publichearings/Hearings.aspx?Lang=EN&Session=117>.

²⁴⁶ Oficina de Defensa de los Niños (Office of the Children’s Advocate) “Informe Especial al Parlamento sobre los Niños y la Violencia”, 29 de noviembre de 2010, párrs. 6-7. Disponible en <http://www.ocajamaica.com/documents/children%20and%20violence.pdf>.

²⁴⁷ Oficina de Defensa de los Niños (Office of the Children’s Advocate) “Informe Especial al Parlamento sobre los Niños y la Violencia”, 29 de noviembre de 2010, párrs. 6-7. Disponible en <http://www.ocajamaica.com/documents/children%20and%20violence.pdf>.

desaparecido y hasta ahora no se los ha encontrado, uno de ellos es Dale Anthony Davis quien fue visto por última vez en compañía de las fuerzas de seguridad que lo separaron de su tía. El caso está siendo investigado por INDECOM. Una publicación del Fondo de Educación de la Infancia de Naciones Unidas (UNICEF por sus siglas en inglés) describe el impacto de la violencia en los niños de edad escolar durante el estado de emergencia declarado en 2010:

Muchos estudiantes de West Kingston regresaron a la escuela todavía acosados por sus recuerdos de terror. Algunos lloraban abiertamente, mientras que otros gemían en silencio o se retraían de manera no natural.

Otra profesora que recibió la capacitación, la Sra. Atkins, estaba particularmente perturbada por las reacciones físicas de un niño de tres años de edad. “Cada vez que veía a la policía en la escuela empezaba a llorar, mojaba sus pantalones, y se escondía debajo de la mesa”, señaló²⁴⁸.

242. En su respuesta al borrador de este informe, Jamaica informó que con posterioridad a los eventos de 2010 en el oeste de Kingston, la Agencia de Desarrollo Infantil, en colaboración con UNICEF, llevó a cabo un taller de dos días sobre dolor y trauma dirigido a 211 consejeros. El Estado también informó sobre un Programa de Renovación Comunitaria con el objetivo de “mejorar las vidas de los residentes de comunidades volátiles y vulnerables, incluyendo el oeste de Kingston”.

C. Niños bajo custodia del Estado

243. Con respecto a las condiciones de los niños en instituciones del Estado, la Comisión Interamericana recibió información según la cual aproximadamente 2,402 niños están alojados en 57 Albergues de Niños y Albergues Seguros supervisados por la Agencia de Desarrollo Infantil del gobierno de Jamaica. Fuentes revelan que en el sistema de cuidado infantil del gobierno de Jamaica es posible encontrar niveles preocupantes de abusos sexuales, físicos y mentales de los que sufren los niños en manos del personal de cuidado de estas instituciones, y que requiere urgentemente de una reforma y de recursos adicionales.

244. En su respuesta al borrador de informe de la CIDH, el Estado aceptó que es necesario asignar recursos adicionales para apoyar sus distintos programas de intervención en el sector residencial, pero no aceptó que los niveles de abuso sexual y físicos sean rampantes a través del sistema. El Estado “acepta que esta situación debe ser mínima o inexistente y ha seguido iniciando programas de intervención para minimizar este

²⁴⁸ Unicef, “Después de la violencia, los niños en West Kingston se sanan con ayuda de sus profesores” (After the violence, children in West Kingston heal with help from their teachers), 7 de julio de 2010, disponible en http://www.unicef.org/infobycountry/jamaica_54208.html (traducción libre del original en inglés).

tipo de exposición". El Estado dio a conocer el siguiente resumen de acciones llevadas a cabo para conseguir este objetivo:

Durante el año fiscal 2008/2009, 92 o 19 por ciento de los niños bajo cuidado estatal estuvieron involucrados en incidentes bajo las siguientes categorías críticas: (a) violación sexual, (b) abuso físico (c) abuso sexual, (d) abuso emocional/verbal, y (e) protección a una víctima de violación. Esta cifra es marginalmente menor si se compara con los 94 niños involucrados en esas instancias durante el periodo 2007/2008.

De ese número de casos, en 2008/2009, 42 involucraban como perpetrador a personal de las instituciones o a terceras personas con las cuales el niño había entrado en contacto. Los otros 50 incidentes críticos ocurrieron entre los niños residentes de las Instalaciones Residenciales para el Cuidado de Niños (RCCFs por sus siglas en inglés). Del número de casos similares en 2007/2008, 40 involucraron a personal o a terceras personas como perpetradores, mientras que los otros 54 ocurrieron entre los niños.

A raíz de la investigación de todos estos incidentes críticos, se han adoptado una serie de medidas. En los casos en los que el perpetrador es un adulto, se llevan a cabo una o varias de estas acciones: (a) poner el asunto en conocimiento de la policía, (b) despido del personal, (c) suspensión sin pago, y (d) advertencias verbales y escritas.

Recientemente, la Agencia de Desarrollo Infantil ha referido dos asuntos a la Autoridad de Denuncias de la Policía, ha suspendido sin pago a cinco individuos, ha dado por terminada la relación laboral de al menos 4 individuos, y ha reportado asuntos a la policía que han determinado en el procesamiento penal de 6 casos ante las Cortes.

La Agencia de Desarrollo Infantil ha hecho recomendaciones a las Juntas y la Administración de los hogares albergues de niños y albergues de seguridad privados con miras a la implementación de mecanismos para la investigación de antecedentes de potenciales empleados.

Los niños que son perpetradores en incidentes críticos son referidos a los Psicólogos Clínicos de la Agencia de Desarrollo Infantil, a la Clínica de Guía para Niños o al equipo psiquiátrico del Ministerio de Salud. Se lleva a cabo una evaluación sobre la necesidad de reubicar al niño a un ambiente distinto y, dependiendo de la naturaleza del incidente crítico, el asunto es referido a la policía o a las cortes para que actúen.

Los incidentes de este tipo también son referidos a la Oficina de Defensa de los Niños y se presenta un informe a la Oficina de Registro de Niños.

245. El Estado informó también que en 2009 se estableció un Grupo de Trabajo para la Reforma al Sector Residencial para “examinar asuntos de política tales como el financiamiento y la infraestructura física general de las Instituciones de Cuidado Infantil, el reclutamiento y la investigación de antecedentes del personal, y la provisión de salud, educación y bienestar social para todos los niños, incluyendo los niños con necesidades especiales”. Se pidió a este Grupo de Trabajo que formule recomendaciones sobre cada ítem, y que prepare un Plan de Acción con los costos y un cronograma de implementación. Jamaica afirma que está altamente comprometida con este Plan de Acción, del que se espera un mejoramiento significativo de la situación de los niños bajo custodia estatal. El enfoque especial del Plan es el siguiente: asuntos de bienestar social; desarrollo de educación y aptitudes; servicios voluntarios; recursos humanos y fomento de capacidades; necesidades especiales; y reformas legislativas y de políticas públicas.

246. Durante su visita a Jamaica, una delegación de la Comisión Interamericana visitó el Centro de Detención Preventiva para Niños de St. Andrew, un establecimiento de máxima seguridad. Este centro, diseñado para albergar a adolescentes mientras esperan su condena o transferencia, lleva a cabo tres clases de programas de breve plazo: asesoramiento, educación y recreación. Sin embargo, la CIDH recibió información preocupante sobre el sistema represivo que se aplica en dicho establecimiento, que incluye castigos corporales, en violación de prohibiciones específicas de la ley jamaíquina²⁴⁹.

247. La Comisión Interamericana recibió información según la cual las condiciones de detención de los jóvenes en celdas de las estaciones de policía y en los centros de detención no se ajustan a los estándares internacionales. En particular, la CIDH encontró que los jóvenes están detenidos en centros hacinados y sin ser separados de los adultos, una práctica prohibida incluso por las leyes de Jamaica²⁵⁰. Más aún, se aloja en las mismas instalaciones a niños que necesitan del cuidado y la protección del Estado, niños

²⁴⁹ En el informe sobre su visita de 2010 a Jamaica, el Relator sobre Tortura de la ONU expresó lo siguiente acerca del Centro de Detención Preventiva de St. Andrew:

Sólo se permitía a los niños sentenciados salir afuera para ciertas actividades específicas, pero a aquellos que estaban en detención preventiva nunca podían salir de los edificios, con lo cual se les privaba de cualquier actividad recreativa al aire libre. El Relator Especial también recibió numerosas denuncias de castigo corporal, que incluían palizas en las nalgas con tablas de madera, y que se les obligaba a permanecer de rodillas y con las manos en el aire por periodos prolongados de tiempo. Los supervisores admitieron que los ponían de rodillas como castigo. Parecían saber del uso del castigo corporal por parte de algunos guardias, y aunque dijeron que se inició una investigación interna cuando un niño presentó una queja, no dieron la impresión de estar tomando medidas serias para enfrentar la situación. En el momento de la visita, cuatro personas estaban suspendidas, pero las investigaciones ya llevaban casi cuatro años y no se vislumbraba una fecha de conclusión.

Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial para la Tortura y otros Tratos o Castigos Crueles, Inhumanos o Degradantes, Manfred Nowak, Addendum, Misión a Jamaica, A/HRC/16/52/Add.3, 11 de octubre de 2010, párr. 38 (traducción libre del original en inglés), disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/A-HRC-16-52-Add3.pdf> ..

²⁵⁰ Ley de Cuidado y Protección Infantil, secciones 67-68.

que se consideran “incontrolables” y niños acusados de cometer un delito grave o que han cometido un delito grave²⁵¹.

248. En respuesta al problema de la detención de jóvenes en las mismas instalaciones que los adultos, en 2009 el entonces Primer Ministro Bruce Golding ordenó que todos los menores de edad sean removidos de los centros de detención para adultos y que se identifiquen instalaciones para ser renovadas con miras a alojar a niños²⁵². Sin embargo, la Comisión ha sido informada de que hasta marzo de 2011, al menos 110 niños continuaban detenidos en estaciones de policía²⁵³. El Estado ha informado a la Comisión que una instalación existente está siendo renovada para servir como un Centro de Detención Provisional de Jóvenes, con alojamiento para 208 niños. La Comisión está a la espera de que se confirme que esta nueva instalación de hecho resuelve el problema de alojamiento de jóvenes con adultos en centros de detención.

249. En su respuesta al borrador de este informe Jamaica coincide en que los niños no deben estar alojados en centros de detención de adultos, y expresa que está “trabajando para revertir la práctica actual de privación de libertad de niños en celdas de policías, así como para implementar medidas para proteger a los niños en las instalaciones correccionales para jóvenes”. Sobre este asunto, el Estado anota que “el 1 de junio de 2011 se inauguró oficialmente el centro de detención juvenil the Metcalfe Street Secure Juvenile Centre, que ahora aloja a todos los niños que se encuentran en custodia a la espera de un juicio, cuando han sido oficialmente remitidos por las Cortes”. El Estado indica que, como resultado de la apertura del Metcalfe Street Secure Juvenile Centre, ya no existen jóvenes varones alojados en instalaciones para adultos bajo control del Departamento de Servicios Correccionales. Jamaica informa además que “a partir de su ingreso a la institución, los niños reciben un examen médico y una evaluación psicológica” y que el tiempo promedio de estadía en este lugar va de 30 a 90 días, durante los cuales “los niños participan de intervenciones para modificar su comportamiento”. Agrega el Estado que todo el personal del Metcalfe Street Secure Juvenile Centre recibe entrenamiento especial para tratar a jóvenes delincuentes; y que además recibe entrenamiento sobre las normas de la Ley de Cuidado y Protección Infantil de 2004, así como sobre derechos humanos y psicología infantil, antes de interactuar con los niños del Centro.

²⁵¹ Jamaicans for Justice y George Washington University Law School International Human Rights Clinic, Informe a la CIDH, “La Situación de Derechos Humanos en Jamaica desde que se decretó el Estado de Emergencia en 2010”, marzo de 2011, párr. 16, disponible en: <http://www.jamaicansforjustice.org/docs/110406J2GF.pdf>.

²⁵² Jamaicans for Justice y George Washington University Law School International Human Rights Clinic, Informe a la CIDH, “La Situación de Derechos Humanos en Jamaica desde que se decretó el Estado de Emergencia en 2010”, marzo de 2011, párr. 15, disponible en: <http://www.jamaicansforjustice.org/docs/110406J2GF.pdf>.

²⁵³ Jamaicans for Justice y George Washington University Law School International Human Rights Clinic, Informe a la CIDH, “La Situación de Derechos Humanos en Jamaica desde que se decretó el Estado de Emergencia en 2010”, marzo de 2011, párr. 15, disponible en: <http://www.jamaicansforjustice.org/docs/110406J2GF.pdf>; véase también CIDH, Audiencia sobre la “Situación de Derechos Humanos en Jamaica” 141º período ordinario de sesiones, 25 de marzo de 2011, audio y vídeo disponibles en <http://www.cidh.oas.org/prensa/publichearings/Hearings.aspx?Lang=EN&Session=122>.

250. En relación con el mismo asunto, el Estado de Jamaica añade lo siguiente:

El Departamento de Servicios Correccionales (DCS por sus siglas en inglés) continuará administrando el Hill Top Juvenile Correctional Centre para niños y el Diamond Crest Juvenile Correctional Centre para niñas. El DCS también aloja a jóvenes mujeres en el Fort Augusta Adult Correctional Centre y el Horizon Adult Correctional Centre. Ambos sitios han sido acondicionados para alojar a jóvenes. Se han realizado todos los esfuerzos para mantener a los jóvenes separados de los adultos detenidos. Este asunto está siendo atendido por el Gobierno de Jamaica puesto que varias otras instalaciones para jóvenes todavía están pendientes de ser renovadas, reformadas y reconstruidas de forma tal que puedan cubrir mejor las necesidades de los niños en las instalaciones del DCS. Actualmente el Gobierno está dando pasos para adecuar una instalación para la remisión de niñas en conflicto con la ley.

La Comisión también debe tomar en cuenta que durante el segundo y tercer trimestre de 2011, la Agencia de Desarrollo Infantil realizó un programa piloto para separar a los niños en necesidad de cuidado y protección de aquellos que han sido remitidos al sistema terciario de protección de niños debido a que su comportamiento ha salido del control de sus padres o guardianes. Se va a llevar a cabo una evaluación a finales de marzo de 2012 y los resultados se utilizarán para determinar hasta qué punto la iniciativa será replicada al interior del sistema de protección infantil.

Los Oficiales de la Agencia Infantil continúan vigilantes del monitoreo de las celdas y estaciones de policías para garantizar que los niños no sean mantenidos en el mismo espacio que los adultos, y que las condiciones bajo las cuales se los mantiene no infrinjan de forma alguna sus derechos. Adicionalmente a esta iniciativa, la Fuerza Policial de Jamaica continúa proporcionando a la Agencia de Desarrollo Infantil un reporte de los niños que se mantienen en las celdas de policía. Utilizando ambas fuentes de información, el equipo de la Agencia continúa implementando la siguiente acción: llevar a cabo las gestiones necesarias para que el niño sea transferido a un Albergue de Seguridad o a un sitio alternativo previamente aprobado. El objetivo es que esto se lleve a cabo dentro de un plazo de 48 horas, según lo establecido en la Ley de Cuidado y Protección Infantil de 2004 (CCPA por sus siglas en inglés).

251. Otro asunto de especial preocupación es el uso de castigos corporales y otras formas de trato degradante contra los niños bajo custodia estatal, lo que continúa siendo un problema en Jamaica según la información recibida por la CIDH²⁵⁴. La CIDH debe

²⁵⁴ El castigo corporal como medida disciplinaria en instituciones penales está prohibido por la ley en Jamaica bajo el artículo 62 de la Ley de Cuidado y Protección a la Infancia. Su uso en el sistema penal fue Continúa...

recordar al Estado de Jamaica su obligación de fortalecer las medidas para prevenir y sancionar el uso de esta forma de disciplina en los niños y adolescentes que se encuentran bajo la custodia y protección del Estado en instituciones públicas²⁵⁵.

252. Sobre este aspecto, el Estado señala en su respuesta al borrador de este informe que la Sección 62 de la Ley de Cuidado y Protección Infantil de 2004 no sanciona el castigo corporal a los niños bajo cuidado residencial; que la Ley de Primera Infancia no sanciona el uso de castigos corporales en sus instituciones de cuidado infantil (hasta la edad de 6 años); y que el Ministro de Educación también restringe su uso en las escuelas primarias y secundarias. Jamaica añade que las medidas disciplinarias permitidas en los hogares para niños no incluyen castigos corporales, y se encuentran reguladas por las Normas de Cuidado y Protección Infantil (Albergues Infantiles) (No. 22 de 2005). El Estado afirma que “cuando se han referido las denuncias sobre castigos corporales en las instituciones públicas a la Oficina de Defensa de los Niños (OCA por sus siglas en inglés), estos casos han sido investigados o han sido referidos a la policía para mayores investigaciones o acciones”, así como también que “se han realizado intervenciones por la OCA para compensar o rembolsar los gastos médicos de los niños”. Más aún, el Estado explica que existe un Protocolo de Prevención y Control del Abuso Infantil para guiar al personal cargo de los niños en las instalaciones de cuidado infantil en el uso de alternativas distintas al castigo corporal. Finalmente, Jamaica informa que “hay un movimiento para hacer frente a la cuestión más amplia de la violencia en las escuelas y para crear un ambiente escolar más seguro, encontrando alternativas para hacer frente a los problemas de comportamiento”. La Comisión Interamericana saluda todas las iniciativas relativas a leyes, políticas y prácticas para la eliminación del castigo corporal y de todas las formas de trato degradante de niños en instituciones del Estado.

253. Asimismo, la CIDH debe destacar su especial preocupación por el tema de la duración prolongada de los castigos a los niños, así como informes relativos a la ausencia de asesoría legal para los niños en el sistema de justicia penal. La Comisión Interamericana enfatiza que los estándares internacionales establecen que la privación de libertad de un niño sólo puede ser aplicada como una medida excepcional. Al respecto, la Convención de Naciones Unidas sobre Derechos del Niño establece en su artículo 37.b la obligación de los Estados parte de velar porque “ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente” y dispone que “la detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda”.

254. El Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas ha establecido que “todo menor detenido y privado de libertad deberá ser puesto a disposición de una autoridad competente en un plazo de 24 horas para que se examine la legalidad de su

...continuación

declarado inconstitucional por la Corte de Apelaciones de Jamaica en diciembre de 1998, y no está establecido en la Ley de Reforma a la Justicia Penal, la Ley de Correccionales o la Ley de Cuidado y Protección Infantil.

²⁵⁵ CIDH, Informe sobre castigo corporal y derechos humanos de los niños y adolescentes, 5 de agosto de 2009, OEA/Ser.L/V/II.135, Doc. 14, párr. 36, disponible en: <http://www.cidh.org/Ninez/CastigoCorporal2009/CastigoCorporal.1eng.htm#VII>.

privación de libertad o de la continuación de ésta”²⁵⁶. Por su parte, la CIDH ha dicho que “en aplicación del deber de protección especial contenido en el artículo 19 de la Convención Americana y del artículo VII de la Declaración Americana, los Estados deberían establecer un límite aún menor para el control judicial de las detenciones de los niños” y que “tomando en cuenta que se trata de sujetos en desarrollo, los efectos nocivos de la detención sobre los niños son mayores que respecto de los adultos, y los niños se encuentran también en una situación especial de vulnerabilidad”²⁵⁷. En consecuencia, resulta necesario implementar medidas alternativas a la privación de libertad.

255. También resultan preocupantes los informes según los cuales el abuso infantil en Jamaica se ha disparado en los últimos años, de conformidad con un informe de la Oficina de Registro de Niños en Jamaica (OCR, por sus siglas en inglés). De acuerdo a las estadísticas de la OCR, en 2008 se recibieron 3,784 denuncias de abuso infantil, en comparación con las 425 denuncias en 2007; y desde dicho año hasta el 2011, el total escaló hasta sumar 12,000 denuncias²⁵⁸.

256. La Comisión Interamericana está preocupada por la información recibida durante su 137° período de sesiones en el marco de una audiencia sobre la situación de los niños en los centros de detención juvenil de Jamaica²⁵⁹. Especialmente preocupante resulta la situación del Armadale Juvenile Correctional Center donde, según se señaló durante esta audiencia, tuvo lugar un incendio que resultó en la muerte de cinco niñas. Además del incendio y de sus consecuencias, los informes indican que estas niñas estaban viviendo en condiciones deplorables en este centro correccional. Los informes sugieren que condiciones similares prevalecen a través de todas las instituciones estatales para la detención de jóvenes en Jamaica.

257. Las niñas que vivían en el centro Armadale se encontraban en condiciones inhumanas y deplorables, incluyendo un “dormitorio baño” donde las niñas eran alojadas en el mismo cuarto que el baño y las niñas debían bañarse sin privacidad alguna. Otro cuarto de 12 por 20 pies albergaba a veinte y tres niñas en siete camas tipo litera. El centro además implementó horas de encierro durante las cuales las niñas debían permanecer encerradas en el cuarto desde las 6:00 p.m. hasta las 6:00 a.m., y se les proporcionaba baldes para hacer sus necesidades biológicas²⁶⁰.

²⁵⁶ Naciones Unidas, Comité de los Derechos del Niño, Observación General Nº 10, Los derechos del niño en la justicia de menores, CRC/C/GC/10, 25 de abril de 2007, párr. 83.

²⁵⁷ CIDH, Justicia Juvenil y Derechos Humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 78, 13 de julio de 2011, párr. 255, disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/JusticiaJuvenil2011sp/jiindice.sp.htm>.

²⁵⁸ Jamaica Information Service, “More Jamaicans reporting cases of child abuse”, November 7, 2011, available at: <http://www.jis.gov.jm/news/110-labour-social-security/29176-more-jamaicans-reporting-cases-of-child-abuse>.

²⁵⁹ CIDH, Audiencia sobre la “Situación de Derechos Humanos en Jamaica” 141° Período Ordinario de Sesiones, 25 de marzo de 2011, audio y vídeo disponibles en <http://www.cidh.oas.org/prensa/publichearings/Hearings.aspx?Lang=EN&Session=122>.

²⁶⁰ CIDH, Audiencia sobre la “Situación de los niños en centros de detención juvenil en Jamaica”, 137° Período Ordinario de Sesiones, 3 de noviembre de 2009, Testimonio de Susan Geoff, audio y vídeo disponibles en <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/TopicsList.aspx?Lang=en&Topic=16>.

258. En dicho centro, una profesora debía cubrir tres materias y enseñarlas a 61 niñas. Las actividades recreacionales eran escasas e inconsistentes. El cuidado médico era deficiente y existía evidencia de una serie de instancias de actividad psicótica, sociópata y antisocial, así como de la existencia de trastornos anímicos sin tratamiento. Sólo había un psicólogo contratado para prestar servicios a todo el Departamento de Centros Correccionales. Adicionalmente, se informó que dos niñas con síndrome VIH positivo mantuvieron actividades sexuales sin protección con otras niñas. Una de las niñas no estaba recibiendo tratamiento médico y las autoridades ignoraron la recomendación del doctor de reubicar a las niñas²⁶¹.

259. Jamaica subraya en su respuesta al borrador del presente informe que el Armadale Correctional Center ha permanecido cerrado desde mayo de 2009, fecha en la cual los residentes fueron reubicados; que la tragedia fue sometida a una Comisión de Investigación; y que sus recomendaciones están siendo implementadas por el Estado. Según el Estado, “todavía existe una necesidad de instalaciones construidas para este propósito y de un aumento del número de psiquiatras, psicólogos y otros profesionales de salud mental en el DCS” para hacer frente a las necesidades de los niños bajo su cuidado. Jamaica también informa que “el Departamento de Servicios Correccionales continúa al cuidado de los detenidos e internos en nuestras instalaciones a la luz de los limitados recursos disponibles” y que “están en camino esfuerzos para mejorar varios aspectos de las operaciones y de las instalaciones de dicho Departamento”.

260. El Estado también subraya las iniciativas que ha adoptado para satisfacer la demanda de servicios de tratamiento para atender los problemas psicológicos y de comportamiento de los niños bajo su cuidado, lo que incluye el envío de un equipo de cuatro psicólogos clínicos para dar apoyo a los niños bajo cuidado, el mismo que anualmente da servicios a más de 1000 niños en el sistema terciario de protección infantil. Asimismo, el Estado menciona que existe un equipo de cinco trabajadores sociales contratados para trabajar desde siete instalaciones administradas por el gobierno; que se han proporcionado Clínicas Regionales de Guía Infantil; y que también se han adoptado medidas para facilitar que practicantes de medicina y de apoyo psicológico puedan ofrecer sus servicios voluntariamente. Se está poniendo en funcionamiento un Centro de Tratamiento y Recuperación de Sonrisa para dar atención a las necesidades psicológicas de los niños de manera más sostenible, y para dar apoyo a los niños que se encuentran tanto en los sistemas de protección infantil como en los sistemas correccionales para jóvenes. Más aún, el Estado informa que al momento de entrar al sistema, todos los niños pasan por un examen médico y reciben el tratamiento respectivo, y que se están realizando esfuerzos para satisfacer todas sus necesidades de tratamiento. Finalmente, Jamaica subraya que “a todos los niños en el sistema de protección infantil se les permite asistir a la escuela (dentro o fuera del sistema de escuelas públicas)” y que la Agencia de Desarrollo Infantil

²⁶¹ Jamaicans for Justice, Report on the Situation of Children in the Care of the Jamaican State, párrs. 3-7, disponible en: http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session9/JM/JFJ_Jamicansforjustice_Annex12.pdf; CIDH, Audiencia sobre la “Situación de los niños en centros de detención juvenil en Jamaica”, 137º Período Ordinario de Sesiones, 3 de noviembre de 2009, Testimonio de Susan Geoff, audio y vídeo disponibles en <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/TopicsList.aspx?Lang=en&Topic=16>.

“promueve que los niños de 14 o más años puedan asistir a programas de desarrollo vocacional o de habilidades prácticas para apoyar su reintegración a las comunidades y a la sociedad en general como ciudadanos productivos”.

261. La CIDH aprecia la información actualizada y valiosa presentada por el Estado de Jamaica y saluda las medidas positivas adoptadas en relación con varias de las áreas problemáticas identificadas en su informe. Sin embargo, la Comisión Interamericana está firmemente convencida de que la tragedia en Armadale estableció la urgente necesidad de acciones estatales para enfrentar las graves deficiencias estructurales del sistema de detención juvenil. Jamaica también debe ofrecer una respuesta a la falta de atención a la salud psicológica de los niños detenidos, a la ausencia de educación adecuada para los niños detenidos, a la omisión de dar tratamiento a los niños con síndrome VIH, y a la falta de separación entre el sistema de detención juvenil y el sistema de protección infantil.

262. La Comisión Interamericana recomienda que el Estado de Jamaica adopte las siguientes acciones:

- a. Desarrolle una estrategia nacional para la niñez que sea comprehensiva y dé especial atención y prioridad a los grupos de niños marginados y en desventaja, destinando recursos adecuados para su implementación.
- b. Implemente iniciativas de prevención y respuesta respecto de todas las formas de violencia y abuso sexual contra los niños, lo que incluye la investigación, juzgamiento y sanción de dichos actos, así como la creación de mecanismos que faciliten que los niños que han sido víctimas de violencia sean escuchados y puedan presentar denuncias.
- c. Apruebe legislación que prohíba todas las formas de castigo corporal contra los niños, en todos los ámbitos, dentro de la familia, en las escuelas, en las instituciones alternativas de cuidado y detención infantil, en los lugares de trabajo de niños y dentro de las comunidades.
- d. Incorpore al diseño de las políticas públicas aplicables a los niños una concientización integral sobre los derechos de los niños, con un énfasis especial en la erradicación del castigo corporal en las instituciones públicas, tales como centros de detención, albergues, orfanatos, hospitales, instituciones psiquiátricas, escuelas, instituciones de formación militar, entre otras.
- e. Garantice que la privación de libertad de los niños sea aplicada sólo como una medida de último recurso, por el plazo mínimo necesario y limitada estrictamente a casos excepcionales, de una manera consistente con el deber de protección especial de los niños establecido en la Convención Americana, los Principios y Buenas Prácticas para la protección de las personas privadas de libertad en las Américas, y la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.

- f. Garantice que los niños sean detenidos en instalaciones adecuadas e higiénicas y separados de los adultos, y que aquellos que permanecen bajo la custodia del Estado con base en su necesidad de protección estén separados de aquellos que han sido acusados o sentenciados por la comisión de un delito.
- g. Ofrezca educación y capacitación a los niños detenidos y mantenga programas para ayudarles a reintegrarse con éxito en la sociedad.
- h. Atienda las necesidades médicas y psicológicas de todos los niños alojados en instituciones a lo largo del país, incluyendo evaluaciones periódicas y revisiones judiciales de las razones para su permanencia en dichas instituciones.

CAPÍTULO VII

LA DISCRIMINACIÓN BASADA EN LA ORIENTACIÓN SEXUAL E IDENTIDAD DE GÉNERO

263. Durante la visita que realizó la CIDH a Jamaica en 2008 para tratar el tema de la seguridad ciudadana y la violencia, las organizaciones de la sociedad civil recalcaron sistemáticamente la necesidad de que abordara el asunto de la discriminación basada en la orientación sexual. En dicha visita, la Comisión Interamericana recibió informes sobre cuatro homicidios en circunstancias que sugerían homofobia en un período de un año y medio. Uno de estos homicidios habría sido consecuencia de una bomba incendiaria lanzada al hogar de una persona que se creía homosexual; otro hombre considerado homosexual había sido asesinado a machetazos.

264. La CIDH ha llegado a considerar que la discriminación basada en la orientación sexual, la identidad de género y la expresión de género es sistémica en el país²⁶² y que la discriminación contra los miembros de las comunidades de lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersexuales²⁶³ (LGBTI) ha permeado profundamente las instituciones del Estado jamaicano. Las personas que no son heterosexuales o cisgénero²⁶⁴ enfrentan estigmatización política y jurídica, violencia policial e imposibilidad de acceso al sistema de justicia, además de intimidación, violencia y presiones en sus hogares y comunidades.

265. En su respuesta al borrador de informe, Jamaica afirma que “existe evidencia clara de que personas en relaciones violentas han buscado y recibido la protección de la policía y de las Cortes” y que “varios de esos casos son tratados por la Corte de Magistrados Residentes”. No obstante, la respuesta del Estado no proporciona información adicional para apoyar esta afirmación, ni tampoco indica si alguno de estos casos involucra a personas LGBTI.

266. Aunque la discriminación basada en la orientación sexual puede estar generalizada en la sociedad jamaicana, no se comete en las mismas formas contra los

²⁶² La orientación sexual se refiere a la atracción o la práctica de relaciones sexuales con miembros del sexo opuesto, con miembros del mismo sexo, o con ambos. La identidad de género y la expresión de género se refieren a las personas que se autoidentifican con un género distinto de aquel con el que nacieron, o a quienes no expresan su género de las maneras tradicionalmente “masculinas” o “femeninas”. Estas definiciones se entrecruzan en muchos casos: es posible que la comunidad identifique a los hombres como gays porque no se ajustan a una identidad de género masculina tradicional. Ver Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género (“Principios de Yogyakarta”), notas al pie 1 y 2, pág. 6, marzo de 2007, disponible en http://www.yogyakartaprinciples.org/principles_sp.pdf.

²⁶³ Los individuos identificados como trans pueden ser transexuales, lo que significa que se identifican con un género distinto a aquel con el que nacieron (los transexuales pueden o no decidir transformarse físicamente al género con que se identifican), o transgénero, que comprende a quienes no se ajustan a las identidades tradicionales “masculina” o “femenina”. Los intersexuales son aquellos individuos cuyas características sexuales biológicas no se encuadran dentro de la interpretación médica de “masculino” y “femenino”.

²⁶⁴ Cisgénero se refiere a aquellas personas cuya identidad y expresión de género corresponden a las características sexuales biológicas con que nacieron.

distintos miembros de las comunidades LGBTI, ni éstos la experimentan de manera igual. La Comisión Interamericana se referirá en seguida a algunas de las maneras en que se practica la discriminación basada en el género y en la identidad de género. Por último, preocupa profundamente a la CIDH que la violencia y la discriminación en contra de la comunidad LGBTI sea un factor que contribuye sustancialmente a la epidemia de VIH/SIDA en Jamaica, tema que se abordará en la última sección de este capítulo.

A. Posición del Estado jamaicano

267. Al no adoptar una postura activa en contra de la discriminación basada en la orientación sexual, el Estado no está respetando ni protegiendo los derechos de las personas que son blanco de esta discriminación. Por el contrario, los principales partidos políticos de Jamaica han propuesto o defendido algunas de las leyes más severas del mundo en contra de la sodomía, a la vez que adoptan música homofóbica en sus campañas políticas²⁶⁵. Sigue habiendo falta de apoyo para los derechos de la comunidad LGBTI entre los funcionarios gubernamentales jamaicanos. En una entrevista con la British Broadcasting Corporation (BBC) el 20 de mayo de 2008, el entonces Primer Ministro Bruce Golding señaló que nunca nombraría a una persona como ministro de su gabinete si supiera que es homosexual²⁶⁶. Cuando se le preguntó si desearía vivir en una Jamaica en la que fuera totalmente natural que un homosexual ocupara un puesto en el gabinete, respondió: “No sé si necesariamente es ésa la dirección hacia la que quiero que se dirija mi país”²⁶⁷. En 2009, Ernest Smith, un diputado del partido gobernante, expresó durante un debate parlamentario que “las actividades homosexuales parecen haber invadido” a Jamaica²⁶⁸. Describió a los homosexuales como “groseros” y “violentos” y abogó por una legislación más estricta que prohibiera la conducta homosexual entre hombres, con sanciones hasta de cadena perpetua²⁶⁹.

268. En 2010, la delegación de Jamaica declaró ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que, a pesar de las evidencias sustanciales en contra que se discutirán en seguida, no había habido ningún “caso creíble” de detención arbitraria u hostigamiento por parte de la policía en contra de individuos de la comunidad LGBTI²⁷⁰. Jamaica también afirmó que no había habido evidencia alguna de asesinatos de personas

²⁶⁵ Véase la letra de estas canciones en TIME, “The Most Homophobic Place on Earth?”, Tim Padgett, 12 de abril de 2006, disponible en: <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1182991,00.html>.

²⁶⁶ British Broadcasting Corporation, entrevista de Stephen Sackur con el entonces Primer Ministro Bruce Golding, 20 de mayo de 2008, disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=9cQx-zmHgg8>.

²⁶⁷ British Broadcasting Corporation, entrevista de Stephen Sackur con el entonces Primer Ministro Bruce Golding, 20 de mayo de 2008, disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=9cQx-zmHgg8>.

²⁶⁸ Human Rights Watch, “Jamaica: Condemn Homophobic Remarks”, 19 de febrero de 2009, disponible en: <http://www.hrw.org/en/news/2009/02/19/jamaica-condemn-homophobic-remarks>.

²⁶⁹ Human Rights Watch, “Jamaica: Condemn Homophobic Remarks”, 19 de febrero de 2009, disponible en: <http://www.hrw.org/en/news/2009/02/19/jamaica-condemn-homophobic-remarks>.

²⁷⁰ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Informe Preliminar del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Jamaica, Noveno período de sesiones, 1-12 de noviembre de 2010, A/HRC/WG.6/9/L.12, párr. 31.

LGBTI por muchedumbres²⁷¹. Además, la delegación de Jamaica reiteró que el Estado no secundaba las recomendaciones de despenalizar las relaciones sexuales entre hombres²⁷². La Comisión interamericana lamenta que Jamaica se niegue a reconocer la discriminación en contra de personas sujetas a su jurisdicción y exhorta al Gobierno de dicho país a adoptar las medidas necesarias en su poder para alinearla con sus obligaciones internacionales de derechos humanos.

B. La legislación jamaicana

269. Las leyes de Jamaica no penalizan la *condición* de ser homosexual, pero sí declaran ilegales ciertas *conductas*. La Ley de Delitos Contra las Personas de Jamaica (conocida también como la “ley contra la sodomía”) prohíbe el sexo anal entre hombres, ya sea en público o en privado, con una sanción de diez años de prisión y trabajos forzados²⁷³. Esta ley también tipifica la “indecencia ultrajosa” entre dos hombres, sin definir las acciones correspondientes, como delito menor sancionable con dos años de prisión²⁷⁴. Además, no hay una ley que prohíba la discriminación en contra de una persona con base en su orientación sexual, identidad de género o expresión de género²⁷⁵. No hay legislación en Jamaica que prevea los delitos motivados por el odio.

270. La legislación jamaicana otorga un alto nivel de discrecionalidad a la policía para detener a las personas; la Ley de Delitos Contra las Personas autoriza a un agente de policía a arrestar sin orden de aprehensión a cualquier persona a quien encuentre “merodeando” entre las 7 p.m. y las 6 a.m. y de quien el agente tenga “causas adecuadas para sospechar que ha cometido o está a punto de cometer cualquier delito grave” prohibido por esta ley²⁷⁶. La legislación jamaicana también es utilizada como pretexto por la policía para detener a los hombres que no se ajustan a los roles de su género, y las mujeres que tienen relaciones sexuales con otras mujeres también tienden a ser objeto de arresto²⁷⁷. Se ha informado que las leyes se aplican activamente a los

²⁷¹ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Informe Preliminar del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Jamaica, Noveno período de sesiones, 1-12 de noviembre de 2010, A/HRC/WG.6/9/L.12, párr. 13.

²⁷² Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Informe Preliminar del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Jamaica, Noveno período de sesiones, 1-12 de noviembre de 2010, A/HRC/WG.6/9/L.12, párrs. 101.18-101.25.

²⁷³ Ley de Delitos Contra las Personas de Jamaica (1864), Sección 76.

²⁷⁴ Ley de Delitos Contra las Personas de Jamaica (1864), Sección 79.

²⁷⁵ Jamaica Gleaner, “Laws of Eve – Do we really have gay rights in Jamaica?”, 26 de mayo de 2008, disponible en: <http://jamaica-gleaner.com/gleaner/20080526/flair/flair3.html>.

²⁷⁶ Ley de Delitos Contra las Personas de Jamaica (1864), Sección 80; Human Rights Watch, “Hated to Death: Homophobia, Violence, and Jamaica’s HIV/AIDS Epidemic”, noviembre de 2004, párr. 22. Disponible en: <http://www.hrw.org/en/node/11894/section/1>.

²⁷⁷ Human Rights Watch, “Hated to Death: Homophobia, Violence, and Jamaica’s HIV/AIDS Epidemic”, noviembre de 2004, párr. 25. Disponible en: <http://www.hrw.org/en/node/11894/section/1>.

hombres que practican conductas homosexuales²⁷⁸. En consecuencia, los miembros de la comunidad LGBTI enfrentan arrestos, detenciones y procesos judiciales a causa de su sexualidad, con base en la legislación.

271. Preocupa a la CIDH que las leyes en contra de las actividades sexuales con consentimiento entre hombres adultos o de las conductas homosexuales pueda contribuir a un entorno que, en el mejor de los casos, no condena y, en el peor de ellos, condona la discriminación, la estigmatización y la violencia contra la comunidad LGBTI. La ley sirve como sanción social del abuso, ya que las personas LGBTI son consideradas de por sí como perpetradores de actividades ilegales. Puesto que se contempla a las personas LGBTI como partícipes de actividades delictivas, es lógico inferir que es menos probable que la policía investigue los delitos en su contra.

C. Un circuito cerrado de violencia policial y comunitaria

272. Según el Jamaica Forum for Lesbians, All-Sexuals and Gays (J-FLAG), los miembros gay de la sociedad jamaicana son sometidos a “hostigamiento policial, detención arbitraria, ataques por muchedumbres, apuñalamientos y hostigamiento (...) por personal hospitalario y carcelario, además de ser blanco específico de ataques con armas de fuego”. La Comisión Interamericana ha llegado a conocer bien la extensión y la intensidad de la violencia que enfrenta la comunidad LGBTI en Jamaica, tanto por parte de la policía como de la población civil.

273. La CIDH ha recibido información que señala que en algunos casos, los policías también son los perpetradores de la violencia, al amenazar y golpear a individuos de quienes sospechan que son homosexuales²⁷⁹. El abuso policial habría conducido a asesinatos y otras formas de violencia por muchedumbres, y hay reportes de casos en que hombres de quienes se sospechaba que habían tenido relaciones sexuales con otros hombres tuvieron que huir de sus hogares por temor a ser agredidos tras abusos policiales que generaron violencia por parte de actores comunitarios privados²⁸⁰. La violencia policial no solamente reafirma el mensaje a la comunidad gay de que no puede recurrir a la justicia ni obtendrá protección del Estado, sino que a menudo actúa como catalizador de mayor violencia y abuso del resto de la comunidad²⁸¹. En septiembre de 2007 se reportó que 98 gays y lesbianas habían sido víctimas de 43 distintos ataques por muchedumbres entre febrero y julio de 2007²⁸². En 2009, J-FLAG reportó 33 casos de lesiones graves por ataques

²⁷⁸ Human Rights Watch, “Hated to Death: Homophobia, Violence, and Jamaica’s HIV/AIDS Epidemic”, noviembre de 2004, párr. 25. Disponible en: <http://www.hrw.org/en/node/11894/section/1>.

²⁷⁹ Human Rights Watch, “Hated to Death: Homophobia, Violence, and Jamaica’s HIV/AIDS Epidemic”, noviembre de 2004, párrs. 19-20. Disponible en: <http://www.hrw.org/en/node/11894/section/1>.

²⁸⁰ Human Rights Watch, “Hated to Death: Homophobia, Violence, and Jamaica’s HIV/AIDS Epidemic”, noviembre de 2004, párr. 20. Disponible en: <http://www.hrw.org/en/node/11894/section/1>.

²⁸¹ Human Rights Watch, “Hated to Death: Homophobia, Violence, and Jamaica’s HIV/AIDS Epidemic”, noviembre de 2004, párr. 19. Disponible en: <http://www.hrw.org/en/node/11894/section/1>.

²⁸² Microsoft / National Broadcasting Company (MSNBC), “Jamaica: Still bigoted towards gays”, 7 de septiembre de 2007, disponible en: <http://www.msnbc.msn.com/id/20642693/site/newsweek>.

por muchedumbres a personas gay en 18 meses²⁸³. Un cálculo reciente indica que a pesar de los llamados a la tolerancia de líderes religiosos, políticos y sociales, los ataques contra personas LGBTI han continuado y que en septiembre de 2010 “matones que portaban puñales llevaron a cabo ‘violaciones correctivas’ de dos lesbianas en distintos incidentes con unos días de diferencia”²⁸⁴.

274. La relación entre las acciones policiales y la violencia comunitaria se refleja en un incidente de violencia grupal antigay de proporciones considerables que ocurrió el 8 de abril de 2007, en el que una muchedumbre atacó una iglesia en la que se encontraban alrededor de 150 dolientes que asistían al funeral de un hombre gay²⁸⁵. Los policías que llegaron al lugar se integraron socialmente con la muchedumbre y le permitieron llevar a cabo sus ataques. Las únicas acciones policiales ese día fueron cateos de los vehículos de los hombres gay que salieron bajo ataque del funeral²⁸⁶.

275. Provoca inquietud a la CIDH tal complicidad policial en la violencia contra la comunidad LGBTI, así como que la policía no haga responsables a los perpetradores de actos de violencia o discriminación contra personas LGBTI. La participación policial en la discriminación conduce a otras personas a creer que les pueden hacer daño a las personas cuya sexualidad o género no se ajustan a las pautas, y que pueden hacerlo con impunidad. Por lo tanto, la amenaza de violencia está siempre presente para quienes no son heterosexuales o cisgénero.

276. La policía puede usar su alto nivel de discrecionalidad para arrestar y acusar con base en las leyes de Jamaica y poner en peligro a los miembros de la comunidad LGBTI. Una vez que la policía arresta o acusa a alguien de sodomía o indecencia ultrajosa, la prensa jamaicana publica los nombres de los acusados y los pone en peligro de ser agredidos por la comunidad²⁸⁷.

277. Además, ha habido defensores de los derechos de los gays, lesbianas, bisexuales y transexuales amenazados, golpeados y asesinados, y se ha criticado a la policía porque en muchos casos no ha prevenido o respondido a las denuncias de este tipo de violencia. Dos destacados activistas gays, Brian Williamson y Steve Harvey, fueron asesinados en 2004 y 2005, respectivamente²⁸⁸. Asimismo, los miembros de J-FLAG han sido amenazados de muerte y han recibido amenazas de que se incendiarán sus oficinas. Además de la gravedad de tales hechos, la CIDH destaca que en Jamaica los defensores de

²⁸³ The Economist, “Homophobia in Jamaica: A Vicious Intolerance”, 17 de septiembre de 2009, disponible en: <http://www.economist.com/node/14460193>.

²⁸⁴ Gay Jamaica Watch, “Human Rights and J-FLAG activists call for an end to violence against LGBT community”, 24 de septiembre de 2010, disponible en: <http://gayjamaicawatch.blogspot.com/2010/09/human-rights-j-flag-activists-call-for.html>.

²⁸⁵ Human Rights Watch, “Jamaica: Shield Gays from Mob Attacks”, 1º de febrero de 2008.

²⁸⁶ Human Rights Watch, “Jamaica: Shield Gays from Mob Attacks”, 1º de febrero de 2008.

²⁸⁷ Human Rights Watch, “Hated to Death: Homophobia, Violence, and Jamaica’s HIV/AIDS Epidemic”, noviembre de 2004, párr. 23. Disponible en: <http://www.hrw.org/en/node/11894/section/1>.

²⁸⁸ Human Rights Watch, “Jamaica: Shield Gays from Mob Attacks”, 1º de febrero de 2008.

los derechos de las personas LGBTI no pueden ejercer la libertad de asociación para defender sus derechos, puesto que el objeto mismo de tales organizaciones se refiere a conductas consideradas ilícitas.

278. El 21 de marzo de 2011 la Comisión interamericana otorgó medidas cautelares a favor de Maurice Tomlinson tras recibir una solicitud en que se alegaba que estaba en grave riesgo debido a su labor como defensor de los derechos de las personas LGBTI en Jamaica²⁸⁹. En la solicitud se afirmó que el señor Tomlinson había estado recibiendo amenazas de muerte por correo electrónico y que las autoridades estatales no habían actuado para adoptar medidas de protección. La CIDH solicitó al Estado de Jamaica que adoptara las medidas necesarias para garantizar la vida y la integridad física del señor Tomlinson y que informara a la Comisión Interamericana sobre las investigaciones subsecuentes a los hechos que condujeron a la adopción de las medidas cautelares.

279. El Estado respondió lo siguiente:

La Fuerza Policial de Jamaica (JCF por sus siglas en inglés) ha desarrollado una política de diversidad que guía a los miembros de la fuerza en su interacción profesional con personas de grupos minoritarios tales como lesbianas, gays y transgénero. De manera previa al desarrollo de esta política, la JCF se reunió y discutió su propuesta con los miembros de grupos minoritarios tales como Jamaica Forum of Lesbians, All-Sexuals and Gays (JFLAG). La fuerza policial ha tenido varias reuniones con los miembros de JFLAG y ha compartido con ellos la información de contacto de algunos miembros de la policía, que pueden ser utilizados para propósitos de seguridad.

La JCF rechaza haber cometido acto alguno de violencia o discriminación contra miembros de algún grupo minoritario, incluyendo personas LBGT o personas que sufren de VIH/SIDA. La JCF niega cualquier impunidad o complicidad en la violencia contra las personas LBGT o contra las personas que sufren de VIH/SIDA.

La JCF en todo momento busca defender los derechos humanos de todas las personas y de manera deliberada entrena a sus miembros para la defensa de esos derechos humanos en su interacción con los miembros del público. Si los miembros omiten defender estos principios, y esto es puesto en conocimiento de las autoridades, se adoptan medidas disciplinarias contra esas personas.

280. La Comisión Interamericana mira positivamente todas las iniciativas que adopten las fuerzas de seguridad de Jamaica, particularmente la JCF, en respuesta a las denuncias de abusos relacionados con orientación sexual, identidad de género,

²⁸⁹ CIDH, Medida Cautelar 80/11 – Maurice Tomlinson, Jamaica, resumen disponible en: <http://www.cidh.org/medidas/2011.sp.htm>.

discriminación de género y VIH/SIDA, de una manera consistente con las obligaciones internacionales de derechos humanos del Estado.

D. Acceso a la justicia

281. También preocupa profundamente a la CIDH que los miembros de la comunidad gay en Jamaica que se ven sujetos a violencia y otras formas de discriminación temen denunciar estos incidentes a la policía por miedo de que haya otras repercusiones por parte de las autoridades policiales mismas²⁹⁰. Debido al riesgo de abuso policial, a la falta de rendición de cuentas y a las amenazas subsiguientes de la comunidad una vez que han sido expuestas, a las personas LGBTI se les está denegando el acceso a la justicia cuando sufren violaciones de sus derechos. Muchos de estos actos de violencia no se denuncian a la policía, pero incluso cuando hay acciones judiciales por el Estado, un cargo de homicidio puede ser reducido a homicidio involuntario si la víctima es gay y el acusado afirma que hubo provocación, como ocurrió en el caso del homicidio de un párroco anglicano gay que fue asesinado a puñaladas en su vicaría en 2006²⁹¹.

282. Como consecuencia de su exclusión real y percibida de la protección del sistema de justicia, las personas vulnerables permanecen en situaciones de peligro. Por ejemplo, es mucho más probable que las personas LGBTI continúen en relaciones abusivas sin procurar la protección policial, pues consideran que no pueden hacer pública la violencia doméstica que ocurre en sus relaciones consideradas de por sí delictivas²⁹².

283. En su respuesta, el Estado asegura que “existe evidencia clara de que personas en relaciones violentas han buscado y recibido la protección de la policía y de las Cortes” y que “varios de esos casos son tratados por la Corte de Magistrados Residentes”. No obstante, la respuesta del Estado no proporciona información adicional como soporte de esta afirmación.

E. Falta de respuesta del estado a la discriminación dentro de la comunidad

284. La obligación general prevista en el artículo 1.1 de la Convención Americana impone al Estado el deber de respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas bajo su jurisdicción, sin discriminación de ninguna índole, lo cual exige la adopción de medidas para promover una cultura de respeto de los derechos humanos, en especial cuando es necesario superar percepciones sociales, culturales o religiosas que dan como resultado discriminación o violaciones de los derechos de ciertos grupos de personas.

²⁹⁰ Jamaica Gleaner, “Laws of Eve – Do we really have gay rights in Jamaica?”, 26 de mayo de 2008, disponible en: <http://jamaica-gleaner.com/gleaner/20080526/flair/flair3.html>.

²⁹¹ The Economist, “Homophobia in Jamaica: A Vicious Intolerance”, 17 de septiembre de 2009, disponible en: <http://www.economist.com/node/14460193>.

²⁹² Audiencia de la CIDH sobre “Medidas punitivas y discriminación en razón de la identidad sexual en países del Caribe”, 140º Período de Sesiones, 26 de octubre de 2010, audio y vídeo disponibles en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=120&page=2>.

285. La discriminación basada en la identidad de género está profundamente arraigada en ciertos sectores de la sociedad. Los reportes en los medios de comunicación regularmente reflejan que dentro de ciertos sectores de la sociedad se cita la religión como justificación para esta discriminación. En una audiencia ante la CIDH en 2010, los representantes de la sociedad civil informaron que la herencia cristiana se emplea como justificación para la violencia y la discriminación contra las personas LGBTI en Jamaica²⁹³. Asimismo, informes de prensa indican que en 2010 el Presidente del Consejo Islámico de Jamaica anunció que la homosexualidad era ilegal y debería acarrear la pena de muerte²⁹⁴. En esa misma audiencia en 2010 se informó que cuando 2,000 personas atacaron en un centro comercial a tres individuos de quienes se creía eran homosexuales, la violencia se justificó como “limpieza moral”²⁹⁵. Uno de los participantes en la audiencia afirmó que había quien caracterizaba la violencia contra las personas LGBTI como “un servicio a la sociedad”²⁹⁶.

286. Las actitudes sociales hacia la sexualidad y la identidad de género afectan a las personas LGBTI al interior de sus familias y sus hogares. En 2004, un padre de familia habría invitado a una muchedumbre a linchar a su hijo en la escuela cuando supo que era homosexual²⁹⁷. Las familias pueden expulsar del hogar a los jóvenes LGBTI cuando llegan a saber sobre su sexualidad o identidad de género, lo que los coloca en una situación más vulnerable al abuso y a la violencia sexual en las calles²⁹⁸. Se reportan altas tasas de suicidio y autolesiones entre las personas LGBTI²⁹⁹.

F. La heterogeneidad de la discriminación

287. Aunque muchos miembros de la comunidad LGBTI en Jamaica experimentan discriminación basada en su sexualidad, identidad de género y expresión de género, la CIDH tiene entendido que la discriminación y la violencia afectan a distintos miembros de la comunidad LGBTI de maneras diferentes. Aunque las leyes en contra de la

²⁹³ Audiencia de la CIDH sobre “Medidas punitivas y discriminación en razón de la identidad sexual en países del Caribe”, 140º período de sesiones, 26 de octubre de 2010, audio y vídeo disponibles en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=120&page=2>.

²⁹⁴ Jamaica Observer, “Muslim Leader Blasts Gay Lifestyle”, Karl Walker, 1º de febrero de 2010.

²⁹⁵ Audiencia de la CIDH sobre “Medidas punitivas y discriminación en razón de la identidad sexual en países del Caribe”, 140º Período de Sesiones, 26 de octubre de 2010, audio y vídeo disponibles en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=120&page=2>.

²⁹⁶ Audiencia de la CIDH sobre “Medidas punitivas y discriminación en razón de la identidad sexual en países del Caribe”, 140º Período de Sesiones, 26 de octubre de 2010, audio y vídeo disponibles en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=120&page=2>.

²⁹⁷ TIME, “The Most Homophobic Place on Earth?”, Tim Padgett, 12 de abril de 2006, disponible en: <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1182991,00.html>.

²⁹⁸ Audiencia de la CIDH sobre “Medidas punitivas y discriminación en razón de la identidad sexual en países del Caribe”, 140º Período de Sesiones, 26 de octubre de 2010, audio y vídeo disponibles en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=120&page=2>.

²⁹⁹ Audiencia de la CIDH sobre “Medidas punitivas y discriminación en razón de la identidad sexual en países del Caribe”, 140º Período de Sesiones, 26 de octubre de 2010, audio y vídeo disponibles en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=120&page=2>.

“sodomía” y la “indecencia ultrajosa” no se refieren específicamente a actos sexuales entre mujeres, la homofobia endémica pone en riesgo a las mujeres que tienen relaciones sexuales con mujeres, o a las mujeres que no se ajustan a una identidad de género más femenina. Las lesbianas en Jamaica se enfrentan a la “violación correctiva”, con la supuesta “justificación” de que la violación “curará” a las mujeres homosexuales y las “hará normales”³⁰⁰. En 2009, J-FLAG reportó que dos parejas de lesbianas habían sido atacadas y violadas por hombres³⁰¹. En una carta al diario *Jamaican Observer* se informó que en septiembre de 2010 otras dos mujeres fueron atacadas violentamente; una de ellas fue violada a punta de cuchillo y la otra fue violada en grupo por cuatro hombres que se habían quejado de su apariencia “hombruna”³⁰². Las mujeres que tienen relaciones sexuales con mujeres no creen que el sistema de justicia las vaya a ayudar, pues al exponer su identidad se podrían poner en mayor peligro de abuso y violación por la policía³⁰³.

288. Las personas transgénero y transexuales no pueden evitar ser visibles en la comunidad, por lo que viven constantemente con temor y enfrentado dificultades para realizar sus actividades cotidianas básicas³⁰⁴. Muchas son expulsados de sus hogares cuando sus familias se enteran de su inconformidad de género; sin embargo, quienes permanecen en su hogar pueden enfrentar mayor riesgo de abuso sexual, físico y psicológico de sus familiares³⁰⁵. Las personas trans enfrentan dificultades para obtener un empleo legítimo, porque sus documentos oficiales de identificación no corresponden a su identidad de género asumida, y la cultura homofóbica en Jamaica lleva a los empleadores a rechazarlos³⁰⁶. Por lo tanto, las personas trans pueden verse obligadas a recurrir al trabajo sexual, en el que se ven más expuestas a violencia y extorsión policial por dinero o sexo³⁰⁷.

³⁰⁰ Human Rights Watch, “Hated to Death: Homophobia, Violence, and Jamaica’s HIV/AIDS Epidemic”, noviembre de 2004, párrs. 50-51. Disponible en: <http://www.hrw.org/en/node/11894/section/1>.

³⁰¹ “Homophobia in Jamaica: A Vicious Intolerance”, *The Economist*, 17 de septiembre de 2009, disponible en: <http://www.economist.com/node/14460193>.

³⁰² “Protect Lesbian and Gay Population”, Cartas a la Redacción, *Jamaica Observer*, 23 de septiembre de 2010, disponible en: http://www.jamaicaobserver.com/letters/Protect-lesbian-and-gay-population_7987970; también: Audiencia de la CIDH sobre “Medidas punitivas y discriminación en razón de la identidad sexual en países del Caribe”, 140º Período de Sesiones, 26 de octubre de 2010, audio y vídeo disponibles en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=120&page=2>.

³⁰³ Audiencia de la CIDH sobre “Medidas punitivas y discriminación en razón de la identidad sexual en países del Caribe”, 140º Período de Sesiones, 26 de octubre de 2010, audio y vídeo disponibles en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=120&page=2>.

³⁰⁴ Audiencia de la CIDH sobre “Medidas punitivas y discriminación en razón de la identidad sexual en países del Caribe”, 140º Período de Sesiones, 26 de octubre de 2010, audio y vídeo disponibles en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=120&page=2>.

³⁰⁵ Audiencia de la CIDH sobre “Medidas punitivas y discriminación en razón de la identidad sexual en países del Caribe”, 140º Período de Sesiones, 26 de octubre de 2010, audio y vídeo disponibles en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=120&page=2>.

³⁰⁶ Audiencia de la CIDH sobre “Medidas punitivas y discriminación en razón de la identidad sexual en países del Caribe”, 140º Período de Sesiones, 26 de octubre de 2010, audio y vídeo disponibles en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=120&page=2>.

³⁰⁷ Audiencia de la CIDH sobre “Medidas punitivas y discriminación en razón de la identidad sexual en países del Caribe”, 140º Período de Sesiones, 26 de octubre de 2010, audio y vídeo disponibles en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=120&page=2>.

G. La discriminación y el VIH/SIDA en Jamaica

289. La homofobia en Jamaica obliga a las personas en mayor riesgo de infección a ocultarse. El temor de que su homosexualidad sea descubierta les dificulta a las personas dentro de la comunidad el acceso a los servicios médicos que podrían exponer su orientación sexual. Las personas infectadas temen buscar atención médica por miedo de ser percibidos como homosexuales y convertirse en blancos de ataques debido a su orientación sexual³⁰⁸. Según un médico, en algunas zonas de Jamaica, algunos hombres con VIH/SIDA han sido asesinados colocándoles neumáticos alrededor del cuerpo y prendiéndoles fuego³⁰⁹.

290. Según informes recibidos por la CIDH, a las personas infectadas con VIH se les niega un acceso equitativo a la atención médica debido a la discriminación basada en su estado de salud. Incluso cuando tratan de obtener atención médica, los doctores algunas veces violan la confidencialidad y alertan a la comunidad sobre la orientación sexual o el estado de infección del paciente, por lo que el individuo se ve expuesto a amenazas de violencia³¹⁰. A quienes manifiestan síntomas físicos se les puede negar el transporte público, lo que impide su acceso a la atención médica.

291. Sobre este punto, el Estado de Jamaica respondió que “a las personas con VIH positivo no se les niega el acceso a los servicios de cuidado de salud, ni tampoco existe informe alguno de doctores que rompan la confidencialidad y alerten a la comunidad sobre la orientación sexual o el estado de salud de un paciente”. El Estado reconoce que existe un vacío en la confidencialidad del paciente, y añade en su respuesta que “a la luz de esto, el Ministerio de Salud se encuentra actualmente realizando una revisión de todas las leyes, políticas, protocolos y sistemas en lo relativo a la confidencialidad de la información de los pacientes como parte de un esfuerzo para fortalecer las políticas y protocolos actuales, mejorar los mecanismos de implementación y llenar los vacíos relativos a la confidencialidad de los pacientes”. Jamaica explica que espera “reducir el riesgo de las infecciones de VIH y garantizar que las personas que viven con VIH y están afectadas por este síndrome puedan acceder a tratamiento, cuidado y servicios de apoyo sin temor a ser estigmatizados o discriminados”.

292. También preocupa a la CIDH que las leyes que tipifican como delito la conducta homosexual o entre hombres --que tienen como consecuencia la obstrucción del acceso a servicios médicos-- tienen un efecto directo en las tasas de infección y podrían ser un factor que contribuye sustancialmente a la epidemia de VIH en Jamaica. En Las Bahamas, el 10% de los hombres homosexuales están infectados con VIH/SIDA, un porcentaje similar a otros países del Caribe anglófono en los que los actos homosexuales

³⁰⁸ Human Rights Watch, “Hated to Death: Homophobia, Violence, and Jamaica’s HIV/AIDS Epidemic”, noviembre de 2004, párr. 3. Disponible en: <http://www.hrw.org/en/node/11894/section/1>.

³⁰⁹ *The Atlantic*, “How AIDS Became a Caribbean Crisis”, Micah Fink, septiembre de 2009, disponible en: <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2009/09/how-aids-became-a-caribbean-crisis/7699/#>.

³¹⁰ Human Rights Watch, “Hated to Death: Homophobia, Violence, and Jamaica’s HIV/AIDS Epidemic”, noviembre de 2004, párrs. 3, 41-42. Disponible en: <http://www.hrw.org/en/node/11894/section/1>.

no están penados; por otro lado, los países del Caribe anglófono en los que estas conductas sí están tipificadas como delitos tienen tasas de 20-30% o mayores de infección entre la población homosexual masculina³¹¹. En Jamaica misma se reportan aproximadamente 27,000 personas infectadas con VIH, el 73% de ellas entre 20 y 49 años de edad. Mientras que la tasa de infectados entre la población general se estima en 1.6%, se cree que el 31.1% de los hombres homosexuales están infectados con VIH/SIDA³¹².

293. La homofobia en Jamaica pone tanto a la comunidad LGBTI como a la población general en mayor riesgo de contraer VIH/SIDA. Los expertos informan que los hombres infectados con VIH se casan con mujeres y tienen hijos, o consiguen novias, para protegerse de acusaciones de homosexualidad, con lo que propagan más la enfermedad³¹³. La educación del público y la difusión preventiva entre la población infectada con VIH se dificulta porque esta enfermedad sigue siendo un tabú social en la sociedad jamaicana. Incluso cuando el Estado lleva a cabo campañas contra la estigmatización, como la que lanzó en diciembre de 2009, el temor de verse sujetos a discriminación continúa afectando la prestación de los servicios para quienes están en riesgo, pues la sodomía sigue siendo ilegal³¹⁴.

294. Puesto que los condones se asocian con las relaciones sexuales entre hombres y con el VIH/SIDA, se dice que los hombres en la población general se niegan a tenerlos consigo. Cuando el Comisionado de Correcciones propuso que se distribuyeran condones entre los reclusos y los empleados carcelarios, éstos últimos paralizaron sus labores, aparentemente al sentirse ofendidos porque incluso la distribución de condones implicaba que eran homosexuales. Estos empleados no volvieron a su trabajo hasta que el Comisionado ofreció una disculpa y aceptó que no se distribuyeran condones. Incluso el hecho de tener condones en su posesión ha provocado que la policía hostigue a personas que trabajan con el VIH/SIDA y a los trabajadores del sexo, y algunos trabajadores sociales que han distribuido condones en poblaciones en riesgo han sido arrestados³¹⁵. A pesar de

³¹¹ Audiencia de la CIDH sobre “Medidas punitivas y discriminación en razón de la identidad sexual en países del Caribe”, 140º período de sesiones, 26 de octubre de 2010, audio y vídeo disponibles en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=120&page=2>.

³¹² Julia Greenberg de AIDS-Free World, Worldfocus, 28 de septiembre de 2009, disponible en: <http://pulitzergateway.org/2009/09/julia-greenberg-of-aids-free-world-on-hiv-in-the-caribbean>.

³¹³ The Atlantic, “How AIDS Became a Caribbean Crisis”, Micah Fink, septiembre de 2009, disponible en: <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2009/09/how-aids-became-a-caribbean-crisis/7699/#>; Miriam Maluwa, jefa de UNAIDS en Jamaica, culpó a la ley de sodomía de obligar a los hombres a fingir que no son homosexuales y afirmó que es “una bomba a punto de explotar”. Según un estudio gubernamental, una tercera parte de los hombres homosexuales informaron haber tenido relaciones sexuales por lo menos con dos mujeres durante el año anterior. El 40% de las personas infectadas con VIH/SIDA en Jamaica son mujeres. Véase Worldfocus, “A Deadly Cycle”, 29 de septiembre de 2009, disponible en: <http://pulitzergateway.org/2009/09/a-deadly-cycle/>.

³¹⁴ Programa nacional de VIH e infecciones de transmisión sexual en Jamaica, Informe de Progreso del UNGASS 2010, pág. 39, disponible en: http://www.unaids.org/en/dataanalysis/monitoringcountryprogress/2010progressreportsubmittedbycountries/jamaica_2010_country_progress_report_en.pdf.

³¹⁵ Human Rights Watch, “Hated to Death: Homophobia, Violence, and Jamaica’s HIV/AIDS Epidemic”, noviembre de 2004, párrs. 33-34. Disponible en: <http://www.hrw.org/en/node/11894/section/1>.

que los condones se consideran como contrabando en las prisiones jamaicanas, los guardias supuestamente los venden a los reclusos que pueden pagarlos; y, según se informa, aquellos que no tienen el dinero recurren al uso de bolsas de plástico³¹⁶.

295. En relación con este asunto, el Estado niega que exista alguna asociación general en Jamaica entre los condones y los hombres que tienen relaciones sexuales con hombres. No obstante, coincide en que “la visión negativa en Jamaica con respecto a la homosexualidad es uno de los factores que pone a los miembros de la comunidad en mayor riesgo de contraer el VIH”, y que “la actitud hacia la homosexualidad está profundamente arraigada y basada en las creencias culturales y religiosas, percepciones que son muy difíciles de cambiar”. El Estado también expresó que “continúa trabajando para lograr que los servicios de prevención y tratamiento estén accesibles y disponibles para los miembros de la comunidad”. Informó adicionalmente que a través de su Programa Nacional de VIH, “los miembros del personal activamente buscan a las personas más vulnerables de la comunidad y les proporcionan una lista de las intervenciones para prevención del VIH, canalizan a las personas con necesidades hacia el sistema de salud y, cuando es necesario, forman vínculos con agencias de servicio social inclusivas de las instituciones educativas remediales”.

296. En una entrevista en 2004, el Director Ejecutivo de la Unidad de Coordinación de Programas del Ministerio de Salud declaró que este ministerio había identificado a los hombres que tienen relaciones sexuales con hombres como una población a la que se debían dirigir la información y los servicios sobre VIH/SIDA. Sin embargo, señaló que “hasta la fecha, no promovemos programas ni servicios directos para los hombres que tienen relaciones sexuales con hombres como grupo, porque las leyes existentes impiden esta tarea [y] porque debido al alto nivel de estigmatización y discriminación, no están dispuestos a obtener servicios a través del sector público”³¹⁷. Por ende, el Ministerio de Salud recurre a organizaciones independientes, como la ONG Jamaica AIDS Support for Life (JAS) para que presten servicios relacionados con el VIH/SIDA a los hombres homosexuales.

297. La CIDH recibió información con respecto a enmiendas que se efectuarían a la Orden de Salud Pública en diciembre de 2011 para eliminar las disposiciones discriminatorias relacionadas con las personas con VIH y SIDA. En ese sentido, en una declaración citada, el Ministro de Salud dijo que “el ministerio ha completado el borrador y lo ha remitido a la entidad estatal correspondiente para cumplir con los requisitos de consulta para cambios legislativos o normativos” y que estas enmiendas representan una “demostración clara y práctica del compromiso de este gobierno de hacer frente a la estigmatización y a la discriminación en contra de las personas infectadas y afectadas por el

³¹⁶ Aids-Free World, “Jamaican Law, Homophobia, and HIV”, Maurice Tomlinson, 1º de agosto de 2011, disponible en: <http://www.aidsfreeworld.org/Our-Issues/Homophobia/Jamaican-Law-Homophobia-and-HIV.aspx>.

³¹⁷ Human Rights Watch, “Hated to Death: Homophobia, Violence, and Jamaica’s HIV/AIDS Epidemic”, noviembre de 2004, párr. 33. Disponible en: <http://www.hrw.org/en/node/11894/section/1>.

VIH y el SIDA”³¹⁸. En esa misma fecha, los ministerios de Salud y de Deporte y Cultura Juveniles y la Oficina de la Comisión de Servicios emitieron políticas sobre VIH/SIDA en el lugar de trabajo dirigidas a hacer frente a la discriminación. La Comisión Interamericana acoge con beneplácito estas iniciativas y espera que pasen a formar parte de un enfoque más integral para alinear la legislación y las prácticas con las obligaciones de derechos humanos consagradas en la Convención Americana y en otros instrumentos internacionales.

298. Sin embargo, quienes desempeñan funciones de difusión sobre el VIH/SIDA en la comunidad homosexual trabajan bajo temor constante, ya que se ven sujetos al mismo tipo de discriminación que enfrenta la comunidad LGBTI. La policía impide activamente los programas de VIH/SIDA gubernamentales y el hostigamiento policial se extiende a los trabajadores del VIH/SIDA que intentan llevar los servicios a los hombres que tienen relaciones sexuales con hombres o a los trabajadores del sexo. Los trabajadores de extensión del JAS han sido arrestados y detenidos por distribuir condones. Además, el JAS no puede informar su ubicación o publicitar su trabajo entre la comunidad homosexual; uno de los coordinadores de programas de JAS habría sido secuestrado y asesinado por suministrar servicios de VIH/SIDA en la comunidad homosexual³¹⁹.

299. Algunas personas que viven con VIH/SIDA están en particular riesgo de sufrir discriminación y abuso. Se ha informado a la Comisión Interamericana que una vez que la familia y la comunidad de una persona infectada con VIH conoce este hecho, lo más probable es que sea expulsada de su hogar y de su comunidad. Las personas con VIH que no tienen hogar constituyen una población particularmente vulnerable que requiere una respuesta más adecuada del Estado.

300. Debido a la violencia sexual, todas las mujeres de Jamaica están en riesgo de ser infectadas con VIH/SIDA; sin embargo las lesbianas, que podrían ser especialmente acosadas debido a su orientación sexual o de género, enfrentarían un riesgo incluso mayor de violación y por ende estarían en mayor peligro de contraer el virus³²⁰.

301. Por último, preocupa también a la Comisión Interamericana la seguridad de las personas infectadas con VIH que están bajo custodia estatal y las medidas que adoptan los funcionarios gubernamentales para protegerlas con medidas médicas tanto a ellas como a las que no están infectadas con VIH. Durante sus audiencias, la CIDH ha recibido informes de jóvenes mujeres infectadas con VIH que practican actividades sexuales con otras jóvenes en un centro estatal. Las jóvenes de este centro no estaban

³¹⁸ Caribbean 360 – News Around the Caribbean, “Jamaica to amend law to reduce HIV/AIDS discrimination”, 9 de diciembre de 2011, disponible en: http://www.caribbean360.com/news/jamaica_news/520869.rss#ixzz1g4zrWLet.

³¹⁹ Worldfocus, “A Deadly Cycle”, 29 de septiembre de 2009, disponible en: <http://pulitzergateway.org/2009/09/a-deadly-cycle/>.

³²⁰ Human Rights Watch, “Hated to Death: Homophobia, Violence, and Jamaica’s HIV/AIDS Epidemic”, noviembre de 2004, párrs. 16-17. Disponible en: <http://www.hrw.org/en/node/11894/section/1>.

recibiendo tratamiento y las autoridades ignoraron la recomendación del médico de reubicarlas a instalaciones equipadas para cubrir sus necesidades³²¹.

302. En su respuesta al borrador de este informe, Jamaica reconoció que “la discriminación alrededor del VIH y el SIDA (que es asociado a la promiscuidad, a mitos relacionados con la transmisión por contacto casual, al miedo a la muerte y a la orientación sexual) afecta el comportamiento de las personas que buscan salud en lo relacionado con esta enfermedad”; y también que “impacta la disposición de las personas para realizarse exámenes y conocer sobre su estatus; puede afectar su disposición de buscar tratamiento médico y su capacidad de continuar tomando la medicación”. El Estado expresa su compromiso para garantizar que los proveedores del servicio de salud “estén continuamente sensibilizados y entrenados para adoptar actitudes más positivas y proporcionar un servicio profesional y confidencial a todas las personas que soliciten los servicios de salud sin importar su estado de salud, su identidad de género o su orientación social”, como parte de una estrategia clave dentro del Plan Estratégico Nacional sobre VIH/SIDA para el 2012-2017. Jamaica también informó que “el Ministro de Salud, a través del Programa Nacional VIH/STI continúa colaborando con grupos no gubernamentales y apoyando la oferta de servicios amigables y, por ende, accesibles a las poblaciones que se encuentran en mayor riesgo, tales como los hombres que tienen sexo con hombres, la juventud y los trabajadores sexuales”, asimismo, la estrategia de comunicación revisada sobre cambios en comportamientos (BCC por sus siglas en inglés) “también proporciona un marco para la prevención de intervenciones, puesto que una de las áreas clave en las que se enfoca son las poblaciones vulnerables, incluyendo los hombres que tienen sexo con hombres”.

303. Afirma el Estado que ha existido una mejora significativa en la actitud hacia las personas con VIH en Jamaica. Considera que esto ha tenido como resultado que las comunidades y los miembros de las familias sean más receptivos de las personas una vez que toman conocimiento de su condición, y que “ya no es el caso que las personas con VIH son automáticamente expulsadas de sus casas o comunidades una vez que se conoce su status”. El Ministerio de Salud “ha aumentado su intervención con miembros y líderes de organizaciones basadas en la fe para mejorar las actitudes y enfrentar la discriminación tanto dentro de sus organizaciones como dentro de las comunidades en las que estas organizaciones dan sus servicios”. La colaboración se extiende además a organizaciones tales como JFLAG, Jamaica AIDS Support for Life, y Caribbean Vulnerable Communities (CVC). El Estado informa que el Ministro de Salud “también está buscando incrementar su trabajo con la policía para permitir una intervención más efectiva y la resolución de conflictos respecto de actos de discriminación y violencia relacionados con el VIH, el género o la orientación sexual”. El 29 de abril de 2011, el Primer Ministro Bruce Golding y la entonces líder de la oposición y ahora Primera Ministra Portia Simpson Miller firmaron una “Declaración de Compromiso para eliminar el estigma y la discriminación y la desigualdad de género que afecta a la respuesta al VIH en Jamaica”. El Estado apunta que tiene la expectativa de que esta Declaración “también constituya un impulso para la emisión de las

³²¹ Audiencia de la CIDH “Situación de niños y niñas en centros correccionales juveniles de Jamaica”, 137º período de sesiones, 3 de noviembre de 2009, audio y vídeo disponibles en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/hearings.aspx?lang=es&session=117>.

políticas y leyes necesarias para tomar acciones para enfrentar el estigma y la discriminación relacionados con el VIH, así como la desigualdad de género”.

304. La respuesta del Estado de Jamaica demuestra que se han implementado recientemente varias iniciativas para resolver algunos de los asuntos identificados en este capítulo. Estos son valiosos pasos hacia adelante. Dado que los problemas han sido persistentes y que el mismo Estado ha admitido la seriedad de la situación, la CIDH debe recordar al gobierno y al pueblo de Jamaica que el derecho de todas las personas de vivir libres de discriminación está garantizado por el derecho internacional de los derechos humanos, específicamente por la Convención Americana³²². El Estado debe adoptar medidas para garantizar que las personas de este grupo puedan asociarse libremente; que puedan ejercer sus derechos fundamentales sin discriminación, lo que incluye la libre asociación; y que ejerzan estos derechos sin temor de ser agredidas.

305. Con base en su observación de la situación que se ha descrito en este capítulo, la CIDH recomienda al Estado de Jamaica:

- a. Promulgar reformas legislativas diseñadas para alinear las leyes de Jamaica con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, incluyendo la revocación de las leyes que tipifican como delitos las conductas homosexuales; promulgar legislación antidiscriminatoria para proteger los derechos humanos y el trato igualitario de las personas LGBTI y de las infectadas con VIH/SIDA; y tipificar como delitos los motivados por el odio basado en la homofobia. Modificar las leyes que otorgan a la policía facultades discrecionales amplias para arrestar a las personas sin orden de aprehensión o causa.
- b. Tomar medidas urgentes para prevenir estos abusos de los derechos humanos, incluyendo la adopción de medidas de política pública y campañas contra la discriminación basada en la orientación sexual. Los funcionarios gubernamentales deben tomar medidas para defender a las minorías sexuales en contra de la discriminación y la estigmatización y adoptar políticas que aseguren que las personas LGBTI puedan competir con justicia por puestos gubernamentales.
- c. Capacitar a todos los funcionarios de la justicia penal sobre las normas internacionales de derechos humanos y los derechos contenidos en la Convención Americana en lo que respecta a su aplicación a las personas LGBTI y la no discriminación. Informar y capacitar a los miembros del

³²² El artículo 1.1 de la Convención Americana requiere que los Estados respeten los derechos y libertades reconocidos en ella, mientras que el artículo 24 otorga a todas las personas el derecho a ser iguales ante la ley y el de igual protección de la ley, sin discriminación. La discriminación basada en la orientación sexual, la identidad de género y la expresión de género también implica el artículo 11, en el que se crea el derecho a la intimidad, el artículo 15, que reconoce el derecho de reunión, el artículo 17, que protege el derecho a la familia, y el artículo 25, que contiene el derecho a la protección judicial.

sistema de justicia penal sobre temas relacionados con sexualidad, identidad de género y VIH/SIDA.

- d. Capacitar a los agentes policiales sobre las normas internacionales de derechos humanos y la no discriminación, así como en temas relativos a la orientación sexual, la identidad de género, la discriminación de género y el VIH/SIDA. Asegurar que la capacitación cubra todos los niveles de la jerarquía policial. Crear una entidad independiente para que reciba, investigue y sancione eficazmente denuncias de abusos policiales y acusaciones de discriminación.
- e. Investigar minuciosa e imparcialmente todos los actos de discriminación basada en las preferencias sexuales, en especial los actos de violencia que dan como resultado violaciones de los derechos a la integridad física y la vida.
- f. Capacitar a los trabajadores y proveedores del área de la salud sobre temas relacionados con la sexualidad y la identidad de género, y sobre la manera en que éstos desempeñan un papel en exponer a una persona al VIH/SIDA. Asegurar que se instruya a los trabajadores del área de la salud sobre el derecho a la intimidad y sobre mantener la confidencialidad de la información médica. Formular una iniciativa a nivel nacional para sancionar a los trabajadores del área de la salud que se nieguen a tratar a los jamaiquinos LGBTI o que violen la privacidad de sus pacientes.

CAPÍTULO VIII DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

306. Jamaica fue uno de los primeros países que ratificaron la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el 30 de marzo de 2007. El Estado ha venido trabajando durante varios años en un proyecto de Ley sobre las Personas con Discapacidad para que los sitios y servicios en toda Jamaica sean más accesibles para las personas con discapacidad. La CIDH encomia estos sucesos, incluyendo la labor del Consejo de Jamaica para las Personas con Discapacidad (JCPD). El JCPD suministra trabajadores de campo y trabajadores sociales y ofrece becas para las personas con discapacidad. A partir de 1991, cuando el Gobierno de Jamaica instituyó una Política Nacional para las Personas con Discapacidad, el JCPD ha logrado avances. La Comisión Interamericana felicita a Jamaica por su Plan Nacional de Desarrollo, *Vision 2030 Jamaica*, por incluir un plan preliminar sectorial sobre las personas con discapacidad en el que se detalla un plan para abordar de manera integral los derechos y otras consideraciones sobre la discapacidad a lo largo de las próximas dos décadas³²³. Sin embargo, es necesario tomar medidas importantes para hacer frente de manera adecuada a los desafíos que enfrentan las personas con discapacidad en Jamaica.

307. Jamaica suscribió la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad el 8 de junio de 1999. Este instrumento está diseñado para asegurar que las personas con discapacidad puedan integrarse plenamente a la sociedad sin ser excluidas injustamente a causa de su discapacidad. La Convención hace un llamado a los Estados para que promuevan la justicia para las personas con discapacidad a través de leyes, iniciativas sociales, educación para las personas con discapacidad y para otras personas en relación con la aceptación de las personas con discapacidad, y para que las construcciones, los métodos de comunicación, recreación, oficinas y hogares ofrezcan facilidad de acceso a las personas con discapacidad.

308. Según la Organización Panamericana de la Salud, casi uno de cada diez jamaicanos tiene alguna discapacidad física³²⁴. Las personas con discapacidad en Jamaica enfrentan muchos desafíos para tener acceso a servicios básicos, como el uso del transporte público, las comunicaciones, la educación y el acceso a edificios, además de ciertas actitudes en la sociedad que podrían estar basadas en la ignorancia y la discriminación.

309. Uno de los obstáculos más difíciles que enfrentan las personas con discapacidad es en la búsqueda de empleo. Una encuesta reciente indicó que solamente el 5% de los encuestados con alguna discapacidad estaban empleados y sólo el 4% de los que

³²³ Vision 2030 Jamaica: National Development Plan, Persons with Disabilities Draft Sector Plan, junio de 2009. Disponible en: http://www.vision2030.gov.jm/Portals/0/Sector_Plan/Microsoft%20Word%20-%20Persons%20with%20Disabilities%20pdf.pdf.

³²⁴ Organización Panamericana de la Salud, Jamaica: Country Profile, disponible en http://new.paho.org/jam/index.php?option=com_content&task=view&id=30&Itemid=1

indicaron que tenían alguna discapacidad tenían acceso a Internet³²⁵. A pesar de los proyectos financiados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para tratar de mejorar esta situación, apenas una pequeña fracción de los jamaíquinos con discapacidad están empleados en el sector formal. El Ministro de Trabajo y Seguridad Social declaró que las personas con discapacidad han estado enfrentado una “grave batalla cuesta arriba” y viviendo al margen de la sociedad³²⁶.

310. Las personas con enfermedades mentales en Jamaica se ven afectadas además por la falta de atención adecuada y oportuna³²⁷. A la mayoría de los pacientes se les envía a la capital, Kingston, para recibir tratamiento, debido a la ausencia de centros en otras zonas. La Organización Mundial de la Salud ha señalado que esta situación viola sus reglas relacionadas con el tratamiento de los pacientes lo más cerca posible de sus hogares o comunidades e hizo un llamado al Estado de Jamaica para que aborde este tema en la revisión de sus políticas sobre salud mental. La OMS también indicó que hay aproximadamente 300 pacientes mentales en el hospital mental de Kingston que deberían estar en una casa de cuidados o clínica o vivir con sus parientes en su hogar; sin embargo, debido a la escasez de servicios sociales, algunas de estas personas han estado en el hospital psiquiátrico durante la mayor parte o la totalidad de su vida adulta³²⁸.

311. UNICEF ha reportado que solamente el 10% de los niños y niñas con discapacidad en Jamaica están inscritos en algún programa formal escolar o de otra índole que recibe financiamiento público, y que el nivel de estigmatización que enfrentan las personas con discapacidad en ese país continúa siendo un factor importante de la exclusión³²⁹. Tras haber ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño, Jamaica reconoce, de acuerdo con el artículo 23 de la misma, que “el niño mental o físicamente impedido deberá gozar de una vida plena y decente en condiciones que aseguren su dignidad, le permitan llegar a bastarse a sí mismo y faciliten la participación activa del niño en la comunidad”.

³²⁵ Mona School of Business – University of the West Indies, “Kingston Caribbean Broadband and ICT Indicators Survey Jamaica Report”, Hopeton Dunn, Telecommunications and Policy Management Program, mayo de 2011.

³²⁶ Jamaica Information Service, “Government Support for Economic Empowerment of Disabled Continues into 2009/10”, disponible en: <http://www.jis.gov.jm/news/archive/20995-labour-government-support-for-economic-empowerment-of-disabled-continues-into-2>.

³²⁷ Jamaica Observer, “Mental health shame”, 6 de febrero de 2011, disponible en: http://www.jamaicaobserver.com/news/Mental-health-shame_8337363#ixzz1gEqdBwd1.

³²⁸ Organización Mundial de la Salud, WHO-AIMS Report on the Mental Health System in Jamaica, 2009, págs. 14-15, disponible en: http://www.who.int/mental_health/Jamaica_who_aims_report.pdf.

³²⁹ UNICEF, Situation analysis on excluded children in Jamaica, Update 2006, http://www.unicef.org/jamaica/resources_3950.htm. En este mismo documento se hace referencia a un estudio apoyado por la UNICEF en el que se determinó que algunos padres consideran que el nacimiento de un hijo con discapacidad tiene conexiones sobrenaturales: el 40% dijeron que su hijo había sido “enviado por Dios” y el 18% creían que la discapacidad se debía a un espíritu maligno, a un castigo por algún pecado o al hecho de haber mirado a una persona con discapacidad durante el embarazo.

312. El Centro de Estudios sobre la Discapacidad de la Universidad de las Indias Occidentales publicó recientemente un informe diseñado para servir como guía para los encargados de formular las políticas para que mejoren el sistema general de educación para las personas con discapacidad en Jamaica. Los resultados del estudio muestran, entre otras cosas, que existe un nivel muy bajo de acceso para los niños y niñas con discapacidad en los centros educativos generales, muy pocos de los cuales tienen rampas y casi ninguno tiene instalaciones sanitarias especiales para las personas con discapacidad³³⁰.

313. El caso de la ciudad de Portmore, cerca de Kingston, ilustra los graves problemas de acceso que enfrentan las personas con discapacidad en Jamaica. La Presidenta de la Organización de Autoayuda para Discapacitados de Portmore explicó que sus más de 100 miembros no pueden ingresar en muchos de los edificios de la ciudad y que, puesto que varios cajeros automáticos no tienen rampas, tienen que depender de terceros que les ayuden. Añadió que “ni siquiera las autoridades de planeación locales están en disposición de ayudarnos, pues las oficinas municipales no tiene acceso para personas con discapacidades físicas”³³¹. La información recibida por la Comisión Interamericana señala que esta situación se repite en todo el país, y que es incluso peor en ciudades y poblaciones que disponen de menos recursos financieros.

314. Otro problema grave que enfrentan las personas con discapacidad es el acceso a información y servicios de prevención del VIH y el SIDA, ya que se les dificulta por la ausencia de datos y de una evaluación adecuada de la situación. Según el Consejo de Jamaica para la Discapacidad, ha habido un incremento en el número de personas con discapacidad que se han infectado con VIH, pero incluso cuando están enfermas, no se someten a la prueba de detección de VIH³³².

315. Durante su visita a Jamaica, la CIDH recibió información acerca la situación de las personas con discapacidades mentales en ese país, entre la que destaca la falta de centros especializados adecuados para el cuidado y la protección de esta población, así como los actos de violencia y discriminación que se cometen en su contra. En particular, durante su visita a Spanish Town, la Comisión Interamericana fue informada que hay aproximadamente 10,000 personas con discapacidad mental viviendo en St. Catherine sin acceso a un centro especializado para su cuidado y protección. Asimismo, la

³³⁰ University of the West Indies Centre for Disability Studies, Report on access and inclusion for persons with disabilities in the Jamaican education system, Floyd Morris, 1º de mayo de 2011, disponible en: <http://www.eyecarecaribbean.com/education-for-all-caribbean/official-report-on-access-and-inclusion-in-jamaican-schools>.

³³¹ Panos, “Losing count: the disabled lost in Jamaica’s HIV response”, Carol Williams, disponible en: http://www.panosaid.org/2010/Left_read.asp?leftStoryId=58&leftSectionId=8. El programa nacional de VIH e infecciones de transmisión sexual en Jamaica ha asignado fondos del Global Fund para financiar proyectos para educación sobre VIH y SIDA con algunas organizaciones que trabajan estrechamente con personas con discapacidad. UNUSIDA desarrolló un programa para mejorar la condición de las mujeres con discapacidad auditiva educándolas sobre el VIH, y el Gobierno de Jamaica implementó un programa dirigido a las personas con discapacidad junto con la Comunidad Europea y el programa de salud sexual y reproductiva del Fondo de Población de las Naciones Unidas.

³³² Jamaica Star, “More Access Needed for the Disabled”, 17 de abril de 2010, disponible en: <http://jamaica-star.com/thestar/20100417/news/news6.html>.

CIDH recibió información sobre actos de violencia mortal perpetrados en contra de personas con discapacidades mentales, algunas de las cuales viven en las calles.

316. Consternó especialmente a CIDH conocer sobre el trato que reciben los residentes de edad avanzada del Golden Age Home, una clínica para indigentes jamaquinos ancianos y con discapacidad, manejada como entidad del sector privado en sociedad con el Gobierno de Jamaica³³³. La información recogida en una investigación periodística encubierta en 2011 reveló que muchos de los residentes ancianos se veían sujetos a un ritual de lavado grupal cada mañana en el que se bañaba a manguerazos a hombres y mujeres juntos, tras lo cual se les obligaba a caminar desnudos de regreso a sus habitaciones³³⁴. Los residentes de la clínica pasaban la mayor parte del día revolcándose sobre pisos sucios, y se encontró a una mujer gravemente discapacitada atada a una cama. En la narración se señala además que a pesar de que los jardines de la clínica estaban bien cuidados, al menos uno de los dormitorios tenía un fuerte olor a heces mezcladas con orina, y que había moscas por todos lados, sobre los residentes y sobre sus alimentos³³⁵. La Comisión Interamericana exhorta al Estado jamaquino a adoptar todas las medidas necesarias a fin de garantizar los derechos a la integridad y a la dignidad personal y a la igualdad en la protección para todas las personas con discapacidad, incluyendo a los residentes del Golden Age Home y otras instituciones semejantes.

317. Durante una visita a las áreas de detención de la comisaría de Spanish Town y al centro carcelario de St. Catherine, la CIDH documentó que por lo menos cuatro personas con discapacidad mental se encontraban recluidas en las áreas de detención de la comisaría. El Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de las Naciones Unidas visitó Jamaica en febrero de 2010. Al final de su visita emitió un comunicado de prensa con hallazgos preliminares en el que declaró que:

Los sospechosos o declarados culpables de algún delito que tienen discapacidades mentales no son mantenidos en una institución

³³³ El Golden Age Home fue establecido para sustituir a una institución llamada Eventide que en mayo de 1980 fue destruida por un incendio en el que murieron alrededor de 144 mujeres residentes de edad avanzada, la mayoría de las cuales eran indigentes y ciegas. El informe publicado por el Subcomité de la Junta Directiva del Golden Age Home como respuesta a la investigación periodística de abril de 2011 explica lo siguiente:

Con base en las experiencias pasadas con el centro Eventide como una institución manejada totalmente por el gobierno, con participación limitada o nula del público general, a través del conceptualizador en jefe, se decidió establecer una empresa limitada por garantía, sin capital accionario. Se esperaba que de esta manera el centro operara como una entidad del sector privado en sociedad con el gobierno, con una Junta Directiva y una Administración que rigieran y manejaran las operaciones.

Informe del Subcomité de la Junta Directiva del Golden Age Home. Disponible en: <http://www.localgovjamaica.gov.jm/Files/Media/file/content/GAH%20Subcommittee%20Findings.pdf>. En este informe, la Junta Directiva expresó su “profunda preocupación” por la situación y la “falta de gestión y supervisión” que, según admitieron, se debió a la “ausencia de vigilancia”.

³³⁴ Jamaica Gleaner, “Disgraceful – Disabled residents at The Golden-Age Home ill-treated, tied up, neglected”, 3 de abril de 2011, disponible en: <http://jamaica-gleaner.com/gleaner/20110403/lead/lead1.html>.

³³⁵ Jamaica Gleaner, “Disgraceful – Disabled residents at The Golden-Age Home ill-treated, tied up, neglected”, 3 de abril de 2011, disponible en: <http://jamaica-gleaner.com/gleaner/20110403/lead/lead1.html>.

psiquiátrica separada, sino en un pabellón especial de los centros correccionales. En el caso de las estaciones de policía, se les recluye junto otros detenidos. Las condiciones en que se mantiene a estas personas particularmente vulnerables, aunadas a la falta de atención médica adecuada, son nocivas para su salud física y mental. Es necesario que se asigne a las personas que sufren alguna enfermedad mental grave a una institución psiquiátrica segura³³⁶.

318. La legislación para proteger los derechos de la comunidad de personas con discapacidad de Jamaica ha estado en proceso de formulación durante muchos años en el país, pero a la fecha en que se adoptó el presente informe no había sido considerada todavía por el Parlamento. Según el Ministro de Trabajo y Servicios Sociales, el motivo de esta demora es que este proyecto de ley “está siendo considerado cuidadosamente, buscando la plena participación de los miembros de la comunidad de personas con discapacidad, así como de numerosos ministerios, instituciones y departamentos gubernamentales que necesariamente tendrán que desempeñar un papel crucial en la aplicación de las nuevas disposiciones”³³⁷.

319. La Comisión Interamericana le recomienda al Estado de Jamaica que tome las siguientes medidas:

- a. Adoptar leyes, políticas y prácticas específicas para asegurar que todas las personas que viven con alguna discapacidad gocen de sus derechos libres de toda forma de discriminación.
- b. Fortalecer la capacitación para los encargados de formular las políticas y para los miembros de los ministerios de Salud, Educación y Trabajo, en todos los niveles, sobre temas relacionados con los derechos y las necesidades de las personas con discapacidad.
- c. Adoptar leyes y políticas que establezcan el derecho a la educación para los niños y niñas con discapacidad y programas dirigidos a asegurar su acceso a la educación (y en caso necesario, a una educación adecuada y especializada).
- d. Capacitar a los funcionarios públicos del poder judicial y de la policía sobre sus obligaciones tanto internacionales como nacionales de respetar los derechos de las personas con discapacidad.

³³⁶ Naciones Unidas, “UN Special Rapporteur presents preliminary findings on his mission to Jamaica”, Comunicado de Prensa, 19 de febrero de 2010.

³³⁷ Jamaica Observer, “Disabilities bill crawls toward enactment”, Alicia Dunkley, 29 de mayo de 2011, disponible en: http://www.jamaicaobserver.com/news/Disabilities-bill-crawls-towards-enactment_8905128#ixzz1gFGdeF2k.

- e. Capacitar a la policía específicamente para que pueda responder de manera apropiada y respetuosa en cualquier interacción con una persona con discapacidad.
- f. Asegurar que las personas con discapacidad reciban los servicios y la vivienda que requieren para evitar que su bienestar físico o mental se vea menoscabado.
- g. Adoptar las medidas necesarias, incluyendo la asignación de financiamiento y el trabajo con el sector privado, para asegurar que los edificios y los servicios en todo el país sean accesibles para las personas con discapacidad.
- h. Establecer o fortalecer la disponibilidad de servicios médicos y de otros índoles que requieren las personas con discapacidades físicas o mentales que no viven en las principales zonas urbanas.

CAPÍTULO IX EL DERECHO A LA LIBERTAD DE PENSAMIENTO Y EXPRESIÓN

320. El presente capítulo describe algunos de los acontecimientos recientes más relevantes relacionados con la situación del derecho a la libertad de expresión en Jamaica y formula recomendaciones viables basadas en la Convención Americana, la Declaración Americana y la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la CIDH (la “Declaración de Principios”)³³⁸.

321. La libertad de expresión es esencial para el desarrollo y el fortalecimiento de la democracia y para el pleno ejercicio de los derechos humanos. El reconocimiento de la libertad de expresión es una garantía fundamental para asegurar el estado de derecho y las instituciones democráticas. La Corte Interamericana ha resaltado repetidamente la importancia de este derecho al afirmar que:

La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales y, en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre³³⁹.

322. La libertad de expresión comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por lo tanto, este derecho tiene dos dimensiones, la individual y la social. Esta naturaleza dual:

requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno³⁴⁰.

323. La Constitución de Jamaica reconoce la obligación del Estado de proteger y garantizar el derecho a la libertad de expresión, señalando, entre otras cosas, que

³³⁸ La CIDH aprobó la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión durante su 108º Período Ordinario de Sesiones en octubre de 2000. CIDH. Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=26&IID=2>.

³³⁹ Corte I.D.H., *La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 70.

³⁴⁰ Corte I.D.H., *La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 30.

“[e]xcepto con su propio consentimiento, ninguna persona se verá obstaculizada en el goce de su libertad de expresión y, para los fines de esta sección, dicha libertad incluye la libertad de tener opiniones y recibir e impartir información sin obstrucciones, así como de que no haya interferencias en su correspondencia y otros medios de comunicación”³⁴¹.

324. Aunque se puede decir que en términos generales la libertad de expresión está protegida en Jamaica tanto en la ley como en la práctica, en este capítulo la CIDH abordará dos asuntos de relevancia y preocupación permanentes: las leyes de difamación y el acceso a la información. El Estado ha tenido importantes avances en los últimos años con respecto a estos dos temas, aunque queda trabajo por hacer para que Jamaica esté plenamente alineada con las normas de libertad de expresión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

A. Las leyes de difamación

325. Al concluir su visita *in loco* a Jamaica, la Comisión declaró que se había reunido con:

directores de medios, periodistas y directivos de las asociaciones de medios y de reporteros y recibió información sobre asuntos relacionados con legislación que afecta el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en Jamaica. Especialmente, la Comisión recibió información sobre reformas legislativas acordadas por un Grupo de Trabajo creado por el gobierno y desea en esta oportunidad enfatizar la importancia de que el Parlamento otorgue tratamiento expeditivo a estas propuestas de reforma legislativa³⁴².

326. De hecho, la Comisión Interamericana observa que en años recientes se han llevado a cabo debates continuos en Jamaica con respecto a la necesidad de reformar las leyes de difamación del país. En su Informe Anual de 2010, por ejemplo, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH aseveró que:

La Relatoría Especial valora positivamente los esfuerzos del Gobierno de Jamaica por revisar y modificar sus leyes de difamación e injurias, iniciados en el año 2007. Sin embargo, según la información recibida, la comisión competente se ha reunido en varias ocasiones en el 2010 para discutir las recomendaciones, pero el proyecto no ha avanzado. En este mismo sentido, la Relatoría Especial ha recibido información que indica que los medios de comunicación de Jamaica habrían estado abogando por que se cumpla con la revisión por parte del Parlamento de las referidas leyes, señalando que los procedimientos actuales resultan muy

³⁴¹ Constitución de Jamaica, sección 22(1), disponible en: [http://www.moi.gov.jm/laws/subsidiary/Constitution%20of%20Jamaica%20\(bACK-UP\).pdf](http://www.moi.gov.jm/laws/subsidiary/Constitution%20of%20Jamaica%20(bACK-UP).pdf).

³⁴² CIDH, Observaciones preliminares sobre la visita de la Comisión a Jamaica, 5 de diciembre de 2008, disponibles en: <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2008/59.08sp.htm>.

costosos y el riesgo de verse sometidos a las elevadas reparaciones muchas veces les hace descartar aquellas noticias potencialmente contenciosas, constituyéndose, por éstas y otras razones, en un verdadero obstáculo para la función de vigilancia de la democracia propia de los medios de comunicación³⁴³.

327. La CIDH recuerda que, de conformidad con los términos de la Convención Americana, la libertad de expresión no es un derecho absoluto³⁴⁴. El artículo 13 de la Convención Americana estipula expresamente —en sus párrafos 2, 4 y 5— que la libertad de expresión puede ser sujeta a ciertas limitaciones, y establece el marco general de las condiciones requeridas para que estas limitaciones sean legítimas³⁴⁵. La regla general se establece en el párrafo 2, según el cual “[el] ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura, sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: (a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás o (b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

328. La Comisión y la Corte Interamericanas, en su interpretación del artículo 13.2 de la Convención Americana, han establecido una serie de parámetros para la imposición permisible de responsabilidad ulterior. La CIDH repetidamente ha solicitado a los Estados, por ejemplo, no hacer punible el ejercicio de la libertad de expresión, en especial en lo tocante a asuntos de interés público³⁴⁶. Se pueden imponer sanciones de carácter civil cuando es necesario para cumplir los objetivos legítimos arriba mencionados, reconocidos en el artículo 13.2 de la Convención Americana. Sin embargo, también en este caso el sistema interamericano ha desarrollado una serie de normas con las que deben

³⁴³ CIDH, Informe Anual 2010, OEA/Ser.L/V/II.Doc.5, 4 de marzo de 2011, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Cap. II, párr. 334. Disponible en: www.cidh.org/annualrep/2010sp/RELATORIA_2010_ESP.pdf.

³⁴⁴ Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 54; Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 79; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 120; Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 110; Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 106; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 117; CIDH, Informe Anual 1994. OEA/Ser.L/V.88. Doc. 9 rev. 1. 17 de febrero de 1995. Capítulo V.

³⁴⁵ Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 120; Corte I.D.H., *La colegiación obligatoria de periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 35; CIDH, Informe No. 11/96. Caso 11.230. Fondo. Francisco Martorell. Chile. 3 de mayo de 1996. párr. 55; CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*, citado en Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72.a.

³⁴⁶ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Una Agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II/IACHR/RELE/INF.4/09, 25 de febrero de 2009, párr. 56. Disponible en: http://www.cidh.org/pdf_files/Un_agenda_Hemisferica_espanol.pdf.

cumplir las sanciones civiles en materia de libertad de expresión. En primer lugar, como ha señalado la Corte Interamericana, las opiniones no pueden considerarse ni verdaderas ni falsas; como tal, la opinión no puede ser objeto de sanción³⁴⁷. Asimismo, deben existir estándares diferenciados para evaluar la responsabilidad ulterior de quienes difunden información sobre asuntos de interés general o de crítica política, incluyendo el criterio de la real malicia y la estricta proporcionalidad y racionalidad de las sanciones³⁴⁸. En este sentido, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH establece que:

La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas³⁴⁹.

Por último, los trabajadores de los medios de comunicación que investigan casos de corrupción o actuaciones indebidas no deben ser blanco de acoso judicial u otro tipo de hostigamiento como represalia por su trabajo³⁵⁰.

329. Cabe recordar que, como ha observado la Corte Interamericana, el temor a la sanción civil puede ser tan o más intimidante e inhibitor para el ejercicio de la libertad de expresión que una sanción penal, con el resultado evidente y disvalioso de autocensura, tanto para el afectado como para otros potenciales críticos³⁵¹.

330. A la luz de estas normas, la Comisión Interamericana examinará brevemente el estado actual de las leyes de difamación de Jamaica, así como los procesos en curso dirigidos a reformar esta legislación.

331. La ley de difamación en Jamaica tiene tanto bases estatutarias como de derecho consuetudinario. La base estatutaria consiste en la Ley de Calumnias e Injurias, promulgada originalmente en 1851, y la Ley de Difamación promulgada en 1961, con sus enmiendas subsecuentes. El derecho consuetudinario inglés relativo a la difamación se

³⁴⁷ Corte IDH, *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 86.

³⁴⁸ CIDH, Informe Anual 2007, OEA/Ser.L/V/II.130, 29 de diciembre de 2007. Vol. II, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Cap. VII, párr. 7. Disponible en: [http://www.cidh.oas.org/annualrep/2007sp/Anual 2007 Vol. II esp.pdf](http://www.cidh.oas.org/annualrep/2007sp/Anual%202007%20Vol.%20II%20esp.pdf).

³⁴⁹ CIDH, Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, Principio 10. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=26&IID=2>.

³⁵⁰ Declaración Conjunta de los Relatores para la Libertad de Expresión de la ONU, la OSCE y la CIDH, 2003. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=88&IID=2>.

³⁵¹ Corte IDH, *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 129.

aplicó en Jamaica desde poco después de convertirse en colonia en 1655, y a lo largo de los años los tribunales jamaquinos han desarrollado más el derecho consuetudinario en esta materia³⁵².

332. La calumnia criminal sigue siendo un delito en Jamaica, heredado de una tradición inglesa originalmente diseñada para proteger a la nobleza de críticas y establecer restricciones al debate político³⁵³. Los artículos 5 y 6 de la Ley de Calumnias e Injurias contemplan penas de hasta un año de prisión para las personas que “publican maliciosamente cualquier calumnia injuriosa”, y penas de hasta dos años de prisión para las personas que “publican maliciosamente cualquier calumnia injuriosa, a sabiendas que es falsa”³⁵⁴. En este tipo de procedimientos, la veracidad del asunto publicado no constituye defensa, “excepto si era para beneficio público que los asuntos en cuestión debían publicarse”³⁵⁵. Independientemente de que estas disposiciones sigan existiendo, la Comisión tiene entendido --con base en la información que ha recibido-- que durante muchos años no se han dado enjuiciamientos por calumnias criminales en Jamaica.

333. Las acciones civiles por difamación (calumnias e injurias), por otra parte, sí se presentan regularmente en el país. Para que una publicación sea enjuiciable según la ley de difamación de Jamaica, debe incluir una imputación en contra de la reputación de un tercero; es decir, debe tender a “reducir la estimación del demandante entre los miembros de pensamiento racional de la sociedad en general” o “exponerlo al odio, el desprecio o al ridículo, o lesionar su reputación en su empleo, oficio o profesión, o su crédito financiero”³⁵⁶. La legislación jamaquina supone que todas las declaraciones difamatorias son falsas. La persona difamada no tiene que probar la falsedad de lo dicho, aunque la persona que publicó la declaración difamatoria sí puede probar su veracidad³⁵⁷. Para fines

³⁵² Comité encabezado por el Juez Hugh Small, “Report to the Hon. Bruce Golding, Prime Minister, on the Review of Jamaica’s Defamation Laws”, 29 de febrero de 2008, pág. 9, disponible en: <http://pressassociationjamaica.org/wp-content/uploads/2010/08/03.-Justice-Hugh-Small-Chaired-Committee-Report-on-Review-of-Defamation-Laws-for-Hon-Bruce-Goldin.pdf>.

³⁵³ Comité encabezado por el Juez Hugh Small, “Report to the Hon. Bruce Golding, Prime Minister, on the Review of Jamaica’s Defamation Laws”, 29 de febrero de 2008, pág. 22, disponible en: <http://pressassociationjamaica.org/wp-content/uploads/2010/08/03.-Justice-Hugh-Small-Chaired-Committee-Report-on-Review-of-Defamation-Laws-for-Hon-Bruce-Goldin.pdf>.

³⁵⁴ Ley de Calumnias e Injurias, artículos 5 y 6, disponible en: <http://www.moj.gov.jm/laws/statutes/Libel%20and%20Slander%20Act.pdf>.

³⁵⁵ Ley de Calumnias e Injurias, artículo 7, disponible en: <http://www.moj.gov.jm/laws/statutes/Libel%20and%20Slander%20Act.pdf>. Véase también el informe del Comité Small, pág. 22.

³⁵⁶ Comité encabezado por el Juez Hugh Small, “Report to the Hon. Bruce Golding, Prime Minister, on the Review of Jamaica’s Defamation Laws”, 29 de febrero de 2008, pág. 10, disponible en: <http://pressassociationjamaica.org/wp-content/uploads/2010/08/03.-Justice-Hugh-Small-Chaired-Committee-Report-on-Review-of-Defamation-Laws-for-Hon-Bruce-Goldin.pdf>.

³⁵⁷ Comité encabezado por el Juez Hugh Small, “Report to the Hon. Bruce Golding, Prime Minister, on the Review of Jamaica’s Defamation Laws”, 29 de febrero de 2008, pág. 10, disponible en: <http://pressassociationjamaica.org/wp-content/uploads/2010/08/03.-Justice-Hugh-Small-Chaired-Committee-Report-on-Review-of-Defamation-Laws-for-Hon-Bruce-Goldin.pdf>.

de la aplicación de la ley de difamación es irrelevante si la difamación fue intencional o fue resultado de negligencia³⁵⁸.

334. Las personas acusadas de difamación con base en la legislación jamaicana pueden recurrir a defensas de “justificación”³⁵⁹ o “comentario justo”³⁶⁰. Según la defensa de “comentario justo”, constituye una defensa establecer que la publicación constituyó un comentario sobre un asunto de interés público que ya era del dominio público y que no fue una afirmación de hechos. El comentario tiene que haber sido hecho de buena fe y sin malicia³⁶¹.

335. La legislación jamaicana también reconoce dos tipos de privilegios —el privilegio absoluto y el privilegio calificado—, diseñados para proteger ciertos tipos de expresión que son de interés público³⁶². El privilegio absoluto ofrece una defensa completa a las personas que tienen el deber público de expresarse. Por ejemplo, los miembros de la Cámara de Representantes y del Senado pueden hablar libremente en el Parlamento, mientras que los jueces, abogados y testigos no pueden ser demandados por lo que dicen en el tribunal, y los funcionarios públicos no son responsables por ciertos informes sobre asuntos de Estado³⁶³. El privilegio calificado protege las declaraciones efectuadas en interés público, siempre que la persona haya practicado el “periodismo

³⁵⁸ Comité encabezado por el Juez Hugh Small, “Report to the Hon. Bruce Golding, Prime Minister, on the Review of Jamaica’s Defamation Laws”, 29 de febrero de 2008, pág. 10, disponible en: <http://pressassociationjamaica.org/wp-content/uploads/2010/08/03.-Justice-Hugh-Small-Chaired-Committee-Report-on-Review-of-Defamation-Laws-for-Hon-Bruce-Goldin.pdf>.

³⁵⁹ Comité encabezado por el Juez Hugh Small, “Report to the Hon. Bruce Golding, Prime Minister, on the Review of Jamaica’s Defamation Laws”, 29 de febrero de 2008, pág. 10, disponible en: <http://pressassociationjamaica.org/wp-content/uploads/2010/08/03.-Justice-Hugh-Small-Chaired-Committee-Report-on-Review-of-Defamation-Laws-for-Hon-Bruce-Goldin.pdf>. Véase también la Ley de Difamación, artículo 7, disponible en: <http://pressassociationjamaica.org/wp-content/uploads/2010/08/04.-Defamation-Act.pdf>. El *Black’s Law Dictionary* define “justificación” como una “[e]xcusa o motivo justo y legal para actuar u omitir actuar. Mantenimiento o demostración de una razón suficiente en el tribunal por la que el acusado hizo aquello por que se le está pidiendo que conteste, particularmente en una acción de calumnia y como defensa a una acusación penal de agresión u homicidio (por ejemplo, defensa propia)”. *Black’s Law Dictionary*, Sexta Edición, 1990.

³⁶⁰ Véase el informe del Comité Small, pág. 10. Véase también la Ley de Difamación, artículo 8, disponible en: <http://pressassociationjamaica.org/wp-content/uploads/2010/08/04.-Defamation-Act.pdf>.

³⁶¹ Comité encabezado por el Juez Hugh Small, “Report to the Hon. Bruce Golding, Prime Minister, on the Review of Jamaica’s Defamation Laws”, 29 de febrero de 2008, pág. 10, disponible en: <http://pressassociationjamaica.org/wp-content/uploads/2010/08/03.-Justice-Hugh-Small-Chaired-Committee-Report-on-Review-of-Defamation-Laws-for-Hon-Bruce-Goldin.pdf>.

³⁶² Comité encabezado por el Juez Hugh Small, “Report to the Hon. Bruce Golding, Prime Minister, on the Review of Jamaica’s Defamation Laws”, 29 de febrero de 2008, pág. 11, disponible en: <http://pressassociationjamaica.org/wp-content/uploads/2010/08/03.-Justice-Hugh-Small-Chaired-Committee-Report-on-Review-of-Defamation-Laws-for-Hon-Bruce-Goldin.pdf>.

³⁶³ Comité encabezado por el Juez Hugh Small, “Report to the Hon. Bruce Golding, Prime Minister, on the Review of Jamaica’s Defamation Laws”, 29 de febrero de 2008, pág. 11, disponible en: <http://pressassociationjamaica.org/wp-content/uploads/2010/08/03.-Justice-Hugh-Small-Chaired-Committee-Report-on-Review-of-Defamation-Laws-for-Hon-Bruce-Goldin.pdf>.

responsable”³⁶⁴. Tanto los tribunales jamaíquinos como el Consejo Privado han aplicado el concepto del “periodismo responsable” desarrollado por la Cámara de los Lores del Reino Unido en el caso *Reynolds Vs. Times Newspapers*³⁶⁵.

336. En su discurso inaugural el 11 de septiembre de 2007, el entonces Primer Ministro Bruce Golding se comprometió a “revisar la ley de calumnias e injurias para asegurar que no pueda usarse como una barrera de protección para los malhechores”³⁶⁶. Poco después designó un comité que encabezaría el Juez Hugh Small. El Comité Small incluyó a miembros destacados de las comunidades judicial y de los medios de comunicación de Jamaica y se estableció con el fin de “revisar la ley de difamación y formular recomendaciones de cambios que aseguren la transparencia y la rendición de cuentas en el contexto de un nuevo marco de buena gobernanza”³⁶⁷. El 29 de febrero de 2008, el Comité Small entregó su informe y sus recomendaciones.

337. El informe del Comité Small fue remitido a un Comité Selecto Conjunto del Parlamento establecido en julio de 2008 para considerar e informar sobre las recomendaciones del Comité Small. El Comité Selecto Conjunto entregó su informe en diciembre de 2010³⁶⁸. El Comité Selecto Conjunto aceptó varias de las recomendaciones de reforma del Comité Small, entre ellas: (1) abolir la distinción entre calumnias e injurias; (2) reducir la prescripción por actos difamatorios a dos años; (3) sustituir la defensa de “justificación” por la defensa de veracidad; (4) crear una defensa de “oferta de reparación”;

³⁶⁴ Comité encabezado por el Juez Hugh Small, “Report to the Hon. Bruce Golding, Prime Minister, on the Review of Jamaica’s Defamation Laws”, 29 de febrero de 2008, pág. 11, disponible en: <http://pressassociationjamaica.org/wp-content/uploads/2010/08/03.-Justice-Hugh-Small-Chaired-Committee-Report-on-Review-of-Defamation-Laws-for-Hon-Bruce-Goldin.pdf>.

³⁶⁵ Comité encabezado por el Juez Hugh Small, “Report to the Hon. Bruce Golding, Prime Minister, on the Review of Jamaica’s Defamation Laws”, 29 de febrero de 2008, pág. 11, disponible en: <http://pressassociationjamaica.org/wp-content/uploads/2010/08/03.-Justice-Hugh-Small-Chaired-Committee-Report-on-Review-of-Defamation-Laws-for-Hon-Bruce-Goldin.pdf>, citando los casos *Abrahams Vs. Gleaner Company*, *Bonnick Vs. Morris* y *Harper Vs. Seaga*. En *Reynolds Vs. Times Newspapers. Ltd. y otros* [1999] UKHL 45, la Cámara de los Lores denegó una categoría de privilegio de “información política” general y sostuvo que al evaluar una afirmación de privilegio el tribunal debe tomar en cuenta una variedad de factores, como: (1) la gravedad del alegato; (2) la naturaleza de la información y el grado en que el tema es asunto de interés público; (3) la fuente de la información; (4) las medidas adoptadas para verificar la información; (5) el estado de la información; (6) la urgencia del asunto; (7) si el demandante invitó al comentario; (8) si el artículo contiene la esencia de la versión del demandante; (9) el tono del artículo; y (10) las circunstancias que rodearon la publicación, incluyendo el momento en que se hizo.

³⁶⁶ Discurso inaugural del Honorable Bruce Golding, Primer Ministro de Jamaica, 11 de septiembre de 2007, disponible en: <http://www.jis.gov.jm/news/120/12966?mode=redirect>.

³⁶⁷ Comité encabezado por el Juez Hugh Small, “Report to the Hon. Bruce Golding, Prime Minister, on the Review of Jamaica’s Defamation Laws”, 29 de febrero de 2008, pág. 1, disponible en: <http://pressassociationjamaica.org/wp-content/uploads/2010/08/03.-Justice-Hugh-Small-Chaired-Committee-Report-on-Review-of-Defamation-Laws-for-Hon-Bruce-Goldin.pdf>.

³⁶⁸ Informe del Comité Selecto Conjunto para Considerar e Informar Sobre el Informe sobre la Revisión de la Ley de Difamación de Jamaica, diciembre de 2010, disponible en: http://www.japarliament.gov.jm/attachments/540_Report%20of%20the%20Joint%20Select%20Committee%20to%20Consider%20and%20Report%20on%20the%20Report%20on%20the%20Review%20of%20Jamaica's%20Defamation%20Law.pdf.

(5) establecer que la publicación de una disculpa no debe interpretarse como admisión de responsabilidad; (6) crear una defensa de “diseminación inocente”; (7) crear un recurso de orden declaratoria; (8) crear un recurso de orden correctiva; (9) establecer que los jueces (y no los jurados) deben determinar las adjudicaciones por daños y perjuicios en las demandas de difamación; y (10) abolir del derecho consuetudinario el tipo penal de calumnia criminal³⁶⁹.

338. Por otra parte, el Comité Selecto Conjunto también se rehusó a apoyar algunas de las propuestas del Comité Small, como la creación de una defensa de trivialidad, que fue rechazada con base en que la trivialidad debería corresponder con los daños y no con el hecho de si una persona ha sido difamada o no³⁷⁰. También rechazó un tope a los daños y perjuicios en casos de difamación, una propuesta que fue debatida (aunque no presentada) por el Comité Small³⁷¹.

339. Por último, el Comité Selecto Conjunto consideró tres normas distintas para analizar los casos de presunta difamación de funcionarios públicos. El Comité Small había debatido tres normas sin lograr llegar a un acuerdo sobre una recomendación; las tres propuestas consideradas fueron: (1) adoptar la norma del caso *New York Times Vs. Sullivan*³⁷², en la que las figuras públicas deben probar la “real malicia” para ganar una demanda por difamación; (2) requerir que las personas de la vida pública que demandan por difamación prueben que además de ser difamatoria, la declaración también era falsa; y (3) mantener el enfoque de *Reynolds* tal cual lo han adoptado los tribunales jamaquinos³⁷³. De estos tres enfoques, el Comité Selecto Conjunto decidió apoyar la tercera opción, que esencialmente dejaría sin modificaciones la legislación jamaquina en lo

³⁶⁹ Informe del Comité Selecto Conjunto para Considerar e Informar Sobre el Informe sobre la Revisión de la Ley de Difamación de Jamaica, diciembre de 2010, págs. 4-11, disponible en: http://www.japarliament.gov.jm/attachments/540_Report%20of%20the%20Joint%20Select%20Committee%20To%20Consider%20and%20Report%20on%20the%20Report%20on%20the%20Review%20of%20Jamaica's%20Defamation%20Law.pdf.

³⁷⁰ Informe del Comité Selecto Conjunto para Considerar e Informar Sobre el Informe sobre la Revisión de la Ley de Difamación de Jamaica, diciembre de 2010, pág. 6, disponible en: http://www.japarliament.gov.jm/attachments/540_Report%20of%20the%20Joint%20Select%20Committee%20To%20Consider%20and%20Report%20on%20the%20Report%20on%20the%20Review%20of%20Jamaica's%20Defamation%20Law.pdf.

³⁷¹ Informe del Comité Selecto Conjunto para Considerar e Informar Sobre el Informe sobre la Revisión de la Ley de Difamación de Jamaica, diciembre de 2010, págs. 10-11, disponible en: http://www.japarliament.gov.jm/attachments/540_Report%20of%20the%20Joint%20Select%20Committee%20To%20Consider%20and%20Report%20on%20the%20Report%20on%20the%20Review%20of%20Jamaica's%20Defamation%20Law.pdf.

³⁷² El nombre de esta norma proviene del fallo de la Corte Suprema de los Estados Unidos en *New York Times Co. Vs. Sullivan*, 376 U.S. 254 (1964).

³⁷³ Comité encabezado por el Juez Hugh Small, “Report to the Hon. Bruce Golding, Prime Minister, on the Review of Jamaica’s Defamation Laws”, 29 de febrero de 2008, págs. 27-35, disponible en: <http://pressassociationjamaica.org/wp-content/uploads/2010/08/03.-Justice-Hugh-Small-Chaired-Committee-Report-on-Review-of-Defamation-Laws-for-Hon-Bruce-Goldin.pdf>.

relativo a la norma aplicable a las figuras públicas que presentan demandas por difamación³⁷⁴.

340. El informe del Comité Selecto Conjunto fue aprobado por la Cámara de Representantes el 25 de enero de 2011 y por el Senado el 8 de abril de 2011, tras lo cual fue remitido al Jefe del Consejo Parlamentario para la preparación de un proyecto de ley³⁷⁵. De acuerdo con la información recibida, el 22 de noviembre de 2011 se presentó ante la Cámara de Representantes un proyecto de ley titulado “Ley para Revocar la Ley de Difamación y la Ley de Calumnias e Injurias”, basado en el informe del Comité Selecto Conjunto³⁷⁶. Al momento en que se aprobó este informe, dicho proyecto no había sido promulgado como ley.

341. La CIDH encomia la seriedad con que el Parlamento jamaicano ha emprendido la labor de revisar sus leyes de difamación, y nuevamente exhorta al Parlamento a actuar con celeridad para adoptar las reformas legales requeridas en este ámbito. La Comisión Interamericana observa en particular la participación activa y continua de expertos jurídicos nacionales e internacionales y de la comunidad de los medios de comunicación jamaicanos durante el proceso de debate. También estima que muchas de las reformas aceptadas por el Comité Selecto Conjunto, de convertirse en leyes, fortalecerían la protección de la libertad de expresión en Jamaica e incorporarían más en la legislación jamaicana las normas interamericanas en la materia. La CIDH destaca en especial la propuesta de abolir la calumnia criminal, así como las diversas propuestas dirigidas a proporcionar adjudicaciones civiles por daños y perjuicios en los casos de difamación. En este sentido, la Comisión Interamericana observa que los funcionarios públicos jamaicanos --incluido el Primer Ministro-- así como los medios de comunicación y las asociaciones de prensa de Jamaica han llamado la atención al monto de las adjudicaciones por daños en los casos de difamación, que en algunas instancias han superado con mucho las adjudicaciones similares por lesiones o incluso muerte intencionales³⁷⁷.

³⁷⁴ Informe del Comité Selecto Conjunto para Considerar e Informar Sobre el Informe sobre la Revisión de la Ley de Difamación de Jamaica, diciembre de 2010, pág. 10, disponible en: http://www.jparliament.gov.jm/attachments/540_Report%20of%20the%20Joint%20Select%20Committee%20to%20Consider%20and%20Report%20on%20the%20Report%20on%20the%20Review%20of%20Jamaica's%20Defamation%20Law.pdf.

³⁷⁵ Jamaica Information Service, “House approves committee report on libel laws”, 27 de enero de 2011, disponible en: <http://www.ijs.gov.jm/news/122-parliament/26623-house-approves-committee-report-on-libel-laws>. Jamaica Information Service, “Senate approves committee report on review of libel laws”, 11 de abril de 2011, disponible en: <http://www.80gigs.com/news/hl.s1/27371>.

³⁷⁶ *Jamaica Gleaner*, “New Libel Bill Tabled in House”, 24 de noviembre de 2011, disponible en: <http://jamaica-gleaner.com/gleaner/20111124/lead/lead5.html>. Carib101.com, “New Libel Bill Tabled in House”, 24 de noviembre de 2011, disponible en: <http://caribflyer.com/carib/new-libel-bill-tabled-in-house/>.

³⁷⁷ Véase Chantal Raymond, “Reputation Worth More than Life in Jamaica”, 18 de enero de 2011, disponible en: <http://freespeechjamaica.com/reputation-worth-more-than-life-in-jamaica.html>, donde se cita al entonces Primer Ministro Bruce Golding afirmando en un debate parlamentario que “He estado sufriendo mucho sobre... la forma de racionalizar que John Brown gane una demanda por calumnias y la Corte le adjudique \$40 millones por daños a su reputación, pero que a Agana Barrett la dejen morir en las condiciones más inhumanas. Lo que dice el sistema es que su vida vale \$2 millones.” Véase también Media Association of Jamaica and Press Association of Jamaica, “Presentation to the Joint Select Committee to consider and report on the review of

Continúa...

342. Independientemente de este notable progreso, la Comisión Interamericana sigue preocupada porque el largo debate con respecto a las posibles reformas de la legislación jamaicana sobre difamación no ha producido una recomendación de aplicar un mayor nivel de protección a las expresiones sobre asuntos de interés público. Como ya se dijo, el Comité Selecto Conjunto decidió en este sentido mantener la prueba de *Reynolds* que emplean actualmente los tribunales jamaicanos, la norma menos protectora de la expresión considerada por el Comité Small. La CIDH considera pertinente recordar al respecto la observación de la Corte Interamericana de que:

es lógico y apropiado que las expresiones concernientes a funcionarios públicos o a otras personas que ejercen funciones de una naturaleza pública deben gozar, en los términos del artículo 13.2 de la Convención, de un margen de apertura a un debate amplio respecto de asuntos de interés público, el cual es esencial para el funcionamiento de un sistema verdaderamente democrático. Esto no significa, de modo alguno, que el honor de los funcionarios públicos o de las personas públicas no deba ser jurídicamente protegido, sino que éste debe serlo de manera acorde con los principios del pluralismo democrático.

Es así que el acento de este umbral diferente de protección no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones de una persona determinada. Aquellas personas que influyen en cuestiones de interés público se han expuesto voluntariamente a un escrutinio público más exigente y, consecuentemente, se ven expuestos a un mayor riesgo de sufrir críticas, ya que sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público³⁷⁸.

343. Una mayor protección para la expresión sobre asuntos de interés público es particularmente importante para fomentar la rendición de cuentas democrática y la transparencia en las acciones gubernamentales. Como ha afirmado también la Corte Interamericana:

El control democrático a través de la opinión pública fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública. De ahí la mayor tolerancia frente a afirmaciones y apreciaciones vertidas por los ciudadanos en ejercicio de dicho control democrático. Tales son las demandas del

...continuación

Jamaica's defamation laws", 22 de junio de 2009, disponible en: <http://pressassociationjamaica.org/wp-content/uploads/2010/08/02.-Submission-to-Joint-Select-Committee-MAJ-PAJ-Defamation-Laws.pdf>.

³⁷⁸ Corte IDH, *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107 párrs. 128-129.

pluralismo propio de una sociedad democrática, que requiere la mayor circulación de informes y opiniones sobre asuntos de interés público³⁷⁹.

344. La jurisprudencia consolidada del sistema interamericano mantiene, entonces, que “debe existir un margen reducido a cualquier restricción del debate político o del debate sobre cuestiones de interés público”³⁸⁰. En este respeto, la CIDH recuerda nuevamente su Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, que establece que:

en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público [...] debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaban difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la veracidad o falsedad de las mismas³⁸¹.

La Comisión Interamericana observa que la prueba de “periodismo responsable” de *Reynolds* que actualmente se emplea en los tribunales jamaquinos queda significativamente corta en relación con esta norma, y por lo tanto es incongruente con las obligaciones de Jamaica con respecto a la libertad de expresión en virtud de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La CIDH exhorta vehementemente al Estado de Jamaica, por ende, a que complemente las muy importantes reformas propuestas a sus leyes de difamación fortaleciendo también la protección de las expresiones sobre asuntos de interés público, de conformidad con las normas del derecho interamericano en este ámbito.

B. Acceso a la información

345. Jamaica heredó una tradición de reserva gubernamental de los británicos, cuya manifestación más obvia es la Ley de Secretos Oficiales de 1911, que continúa vigente³⁸². Sin embargo, en años recientes, Jamaica ha avanzado de manera importante en el reconocimiento del derecho al acceso a la información pública, de acuerdo con sus obligaciones según el artículo 13 de la Convención Americana. En especial, Jamaica promulgó en 2002 la Ley de Acceso a la Información (la “Ley ATI”), una normativa que entró en vigor en 2004. Jamaica también ha creado importantes mecanismos para

³⁷⁹ Corte IDH, *Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 87. Corte IDH, *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 127.

³⁸⁰ Corte IDH, *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 127.

³⁸¹ CIDH, Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, Principio 10, disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=26&IID=2>.

³⁸² Véase “Report of the Joint Select Committee to Consider and Report on the Operation of ‘The Access to Information Act, 2002’ Relative to the Review of the Legislation as Provided by the Act” (2011), sección 2.13, disponible en: http://www.ati.gov.jm/pdf/Report_Appendices_Joint_Select_Committee_ATI_Act.pdf, teniendo en cuenta, sin embargo, que el mismo Reino Unido derogó la Ley de Secretos Oficiales de 1911 en 1989.

asegurar su cumplimiento, como la Unidad de Acceso a la Información³⁸³ y un Tribunal de Apelaciones especial para decidir las controversias sobre acceso a la información³⁸⁴.

346. La Ley ATI otorga un derecho general de acceso a los documentos oficiales en poder de las autoridades públicas, sujeto solamente a las excepciones establecidas en dicho estatuto³⁸⁵. La sección 3 de esta ley define un documento oficial como un documento en poder de una autoridad pública relacionado con sus funciones como tal, sea o no que haya sido creado por dicha autoridad o antes de la entrada en vigor de la Ley de Acceso a la Información.

347. La Ley ATI se aplica específicamente a todas las autoridades públicas, incluyendo a aquellas empresas en que el Estado sea poseedor de más del 50% de las acciones y a cualquier otra entidad que preste servicios de naturaleza pública esenciales para el bienestar de la sociedad (sujetándose a una resolución afirmativa del ministro responsable del documento)³⁸⁶. Sin embargo, esta ley no se aplica al Gobernador General, en el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución de Jamaica o cualquier otra ley; a las funciones judiciales de un tribunal o del ocupante de un puesto judicial u otro puesto relacionado con un tribunal; a los servicios de seguridad o inteligencia en relación con actividades estratégicas u operativas de recolección de inteligencia; y a cualquier entidad que el ministro especifique mediante orden sujeta a resolución afirmativa³⁸⁷. La Ley ATI también excluye de la publicación ciertos documentos, incluyendo las deliberaciones del Gabinete y los documentos cuya difusión “perjudicaría la seguridad, la defensa o las relaciones internacionales de Jamaica”³⁸⁸.

348. La CIDH celebra el hecho de que la Ley de Acceso a la Información incorpore en la legislación jamaicana muchas de las normas relevantes del sistema

³⁸³ Unidad de Acceso a la Información. Disponible en: <http://www.ati.gov.jm/index.html>.

³⁸⁴ Ley de Acceso a la Información, 2002. Segundo Anexo. Disponible en: <http://www.moj.gov.jm/laws/statutes/The%20Access%20to%20Information%20Act.pdf>.

³⁸⁵ Ley de Acceso a la Información, 2002. Segundo Anexo. Disponible en: <http://www.moj.gov.jm/laws/statutes/The%20Access%20to%20Information%20Act.pdf>, las secciones 1(2) y 6(1).

³⁸⁶ Ley de Acceso a la Información, 2002. Segundo Anexo. Disponible en: <http://www.moj.gov.jm/laws/statutes/The%20Access%20to%20Information%20Act.pdf>, Secciones 3 y 5.

³⁸⁷ Ley de Acceso a la Información, 2002. Segundo Anexo. Disponible en: <http://www.moj.gov.jm/laws/statutes/The%20Access%20to%20Information%20Act.pdf>, Sección 5.6.

³⁸⁸ Ley de Acceso a la Información, 2002. Segundo Anexo. Disponible en: <http://www.moj.gov.jm/laws/statutes/The%20Access%20to%20Information%20Act.pdf>, Secciones 14-23. Entre los documentos exentos se cuentan: aquellos documentos cuya difusión perjudicaría la seguridad, la defensa o las relaciones internacionales (Sección 14); los documentos creados para la consideración del Gabinete (Sección 15); los documentos relacionados con las fuerzas policiales si su difusión podría poner en peligro la vida o la seguridad de cualquier persona (Sección 16); los documentos que serían privilegiados con base en privilegios profesionales legales (Sección 17); la información que podría tener un efecto nocivo sustancial para la economía nacional de ser difundida prematuramente (Sección 18); los documentos que revelan el proceso de deliberación del gobierno (Sección 19); la información relacionada con secretos comerciales (Sección 20); la información que podría dar como resultado la destrucción, daño o interferencia en la conservación de sitios históricos o arqueológicos (Sección 21); y los documentos que contienen información que afecta la privacidad personal (Sección 22).

interamericano, como el principio de divulgación³⁸⁹ y el principio de que toda información pública debe ser accesible, sujeta sólo a un régimen limitado de excepciones³⁹⁰.

349. Sin embargo, la Comisión Interamericana observa que algunas de estas excepciones se han redactado en términos bastante amplios, por lo que corresponde a la autoridad encargada de su aplicación definir la cobertura de las excepciones de conformidad con las normas internacionales en este ámbito. Tampoco se incluyen disposiciones para equilibrar el interés público de la diseminación con el interés del gobierno de mantener la reserva en el caso de los documentos excluidos. Finalmente, la Comisión Interamericana pone de relieve que ciertas entidades gubernamentales están exentas total o parcialmente de la Ley, incluyendo “los servicios de seguridad o inteligencia en relación con actividades estratégicas u operativas de recolección de inteligencia”³⁹¹. La CIDH recuerda que las limitaciones al derecho de buscar, recibir e impartir información deben estar prescritas por ley expresamente y por adelantado y que deben ser suficientemente claras y específicas, de tal manera que no otorguen un grado excesivo de discrecionalidad a los funcionarios públicos que deciden si se debe o no revelar la información³⁹². Asimismo, mientras que el artículo 13.2 de la Convención Americana establece que el derecho al acceso a la información, al igual que el derecho a la libertad de expresión, puede ser restringido cuando sea necesario para proteger ciertos intereses gubernamentales imperiosos, la necesidad estricta y la proporcionalidad de estas restricciones se debe analizar caso por caso³⁹³.

350. Además de establecer el alcance del derecho de acceso a la información en Jamaica, la Ley ATI señala los procedimientos a través de los cuales los ciudadanos pueden solicitar información pública. Las solicitudes de información se deben presentar inicialmente ante la autoridad pública que tiene en su posesión el documento, y pueden hacerse por escrito, por vía telefónica o a través de algún otro medio electrónico. La ley establece que las solicitudes de información en general deben ser respondidas dentro de

³⁸⁹ CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*, citado en Corte IDH, *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 58.c.

³⁹⁰ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 1/09. 30 de diciembre de 2009, párr. 9. Disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/Access%20to%20information.pdf>.

³⁹¹ Ley de Acceso a la Información, 2002. Segundo Anexo. Disponible en: <http://www.moi.gov.jm/laws/statutes/The%20Access%20to%20Information%20Act.pdf>, Secciones 5(6) y 5(8). Los “servicios de seguridad o inteligencia” incluyen a la Fuerza Policial de Jamaica (JCF), a la Fuerza Policial Especial de la Isla, a la Policía Rural y a las Fuerzas de Defensa de Jamaica.

³⁹² CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 1/09, 30 de diciembre de 2009, párr. 49. Disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/Access%20to%20information.pdf>. Véase también CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*, citado en Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 58.f.

³⁹³ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 1/09, 30 de diciembre de 2009, párr. 55. Disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/Access%20to%20information.pdf>.

un plazo de 30 días, y que las respuestas negativas deben señalar los motivos de la negativa e indicar las opciones disponibles para el solicitante³⁹⁴.

351. La ley también prevé posibilidad de solicitar una revisión administrativa de las decisiones de la autoridad pública de: (a) denegar el acceso al documento; (b) otorgar acceso solamente a algunos de los documentos especificados en una solicitud; (c) diferir el otorgamiento de acceso al documento; o (d) cobrar alguna cuota por las acciones emprendidas, o con respeto al monto de dicha cuota. La decisión en esta revisión es adoptada por un funcionario distinto y de mayor rango que el que emitió la respuesta, y la solicitud de revisión debe presentarse dentro de un plazo de 30 días a partir de la notificación al solicitante de la decisión correspondiente³⁹⁵. La ley establece también un Tribunal de Apelaciones especializado al que pueden recurrir los ciudadanos una vez agotado el mecanismo de revisión interna o si la decisión de revisión de su solicitud no se ha emitido dentro del lapso especificado³⁹⁶. El Tribunal de Apelaciones ha estado operando desde 2004 y hasta ahora ha expedido ocho decisiones, todas ellas a favor de otorgar el acceso a la mayor parte de la información solicitada³⁹⁷.

352. La Comisión Interamericana observa que los procedimientos de acceso a la información establecidos en la Ley ATI cumplen en general con los compromisos del Estado de acuerdo con la Convención Americana, incluyendo la obligación de responder sustancialmente a las solicitudes de información que le sean formuladas, de establecer un mecanismo sencillo y accesible para solicitar información que fije plazos para responder a dichas solicitudes y de contar con revisión administrativa y judicial de las decisiones de denegación del acceso a la información solicitada³⁹⁸.

353. La CIDH también reconoce los esfuerzos de Jamaica, como se reflejan en esta ley, para cumplir su obligación de transparencia activa mediante la publicación proactiva de una variedad de información básica sobre las funciones de las autoridades públicas³⁹⁹. En este sentido, la CIDH también considera importante hacer mención de la

³⁹⁴ Ley de Acceso a la Información, 2002. Segundo Anexo. Disponible en: <http://www.moj.gov.jm/laws/statutes/The%20Access%20to%20Information%20Act.pdf>, Sección 7.

³⁹⁵ Ley de Acceso a la Información, 2002. Segundo Anexo. Disponible en: <http://www.moj.gov.jm/laws/statutes/The%20Access%20to%20Information%20Act.pdf>, Sección 30.

³⁹⁶ Ley de Acceso a la Información, 2002. Segundo Anexo. Disponible en: <http://www.moj.gov.jm/laws/statutes/The%20Access%20to%20Information%20Act.pdf>, Sección 32, Segundo Anexo.

³⁹⁷ Las decisiones del Tribunal de Apelaciones pueden consultarse en: <http://www.ati.gov.jm/tribunal-decisions.html>.

³⁹⁸ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 1/09, 30 de diciembre de 2009, párrs. 24-31. Disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/Access%20to%20information.pdf>.

³⁹⁹ Ley de Acceso a la Información, 2002. Segundo Anexo. Disponible en: <http://www.moj.gov.jm/laws/statutes/The%20Access%20to%20Information%20Act.pdf>, Sección 4 y Primer Anexo. Esta información incluye: (a) una descripción del ámbito de las funciones de la autoridad pública; (b) una lista de los departamentos y agencias de la autoridad pública, en la que se especifican en cada caso las áreas que manejan, sus ubicaciones y los horarios en que están abiertos al público; (c) el puesto y la dirección oficial del funcionario principal; (d) una declaración de que los documentos especificados en el subpárr. (e) son utilizados

Continúa...

labor de la Unidad de Acceso a la Información (en adelante, la “Unidad ATI”), establecida dentro de la Oficina del Primer Ministro y que encabeza la implementación de la Ley ATI y promueve una cultura de transparencia en Jamaica⁴⁰⁰. Las funciones de la Unidad ATI incluyen: suministrar orientación y capacitación para las agencias gubernamentales sobre las formas de interpretar y administrar la Ley ATI; identificar y hacer frente a cuestiones difíciles o problemáticas derivadas de la implementación de esta ley; suministrar recomendaciones de política sobre la mejor manera de abordar estos problemas; supervisar la aplicación de la ley y suministrar orientación y asesoría al público y a las agencias gubernamentales; y educar al público con respecto a sus derechos y obligaciones derivados de esta ley⁴⁰¹.

354. Independientemente de los importantes avances que ha logrado Jamaica en materia de acceso a la información pública en el último decenio, la Comisión Interamericana observa varios desafíos prácticos para garantizar plenamente el ejercicio de este derecho, muchos de los cuales se identificaron en un informe reciente de un Comité Selecto Conjunto del Parlamento sobre la operación de la Ley ATI⁴⁰². El Comité Selecto Conjunto señaló, por ejemplo, que aunque esta ley establece que las solicitudes de información deben recibir respuesta dentro de 30 días, un plazo que es respetado en “la mayoría de los casos”, algunos solicitantes han tenido que esperar meses para recibir una respuesta⁴⁰³. Asimismo, el Comité identificó “largas demoras” por parte del Tribunal de Apelaciones para emitir sus decisiones⁴⁰⁴. El Comité también recomendó que se otorgara a la Unidad ATI facultadas estatutarias para fortalecer su capacidad de asegurar que las autoridades públicas cumplan con la ley⁴⁰⁵. Asimismo, el Comité recomendó que se

...continuación

por la autoridad o por sus funcionarios para tomar decisiones o formular recomendaciones; y (e) manuales u otros documentos que contienen las interpretaciones, reglas lineamientos, prácticas o precedentes de la autoridad pública, así como documentos que contienen detalles de los planes administrados por la autoridad con respecto a derechos, privilegios o beneficios, o a obligaciones, sanciones u otros perjuicios, a los que tienen derecho o se sujetan las personas.

⁴⁰⁰ Véase la información sobre la Unidad ATI en: <http://www.ati.gov.jm/>.

⁴⁰¹ Véase la información sobre la Unidad ATI en: <http://www.ati.gov.jm/>. Véase también “Report of the Joint Select Committee to Consider and Report on the Operation of ‘The Access to Information Act, 2002’ Relative to the Review of the Legislation as Provided by the Act” (2011), secciones 2.11, 2.11.1, disponible en: http://www.ati.gov.jm/pdf/Report_Appendices_Joint_Select_Committee_ATI_Act.pdf.

⁴⁰² Informe del Comité Selecto Conjunto para Considerar e Informar Sobre el Informe sobre la operación de la ‘Ley de Acceso a la Información de 2002’ Relativo a la Revisión de la Legislación Prevista en la Ley” (2011), disponible en: http://www.ati.gov.jm/pdf/Report_Appendices_Joint_Select_Committee_ATI_Act.pdf.

⁴⁰³ Informe del Comité Selecto Conjunto para Considerar e Informar Sobre el Informe sobre la operación de la ‘Ley de Acceso a la Información de 2002’ Relativo a la Revisión de la Legislación Prevista en la Ley” (2011), sección 2.6, disponible en: http://www.ati.gov.jm/pdf/Report_Appendices_Joint_Select_Committee_ATI_Act.pdf.

⁴⁰⁴ Informe del Comité Selecto Conjunto para Considerar e Informar Sobre el Informe sobre la operación de la ‘Ley de Acceso a la Información de 2002’ Relativo a la Revisión de la Legislación Prevista en la Ley” (2011), sección 2.17.2, disponible en: http://www.ati.gov.jm/pdf/Report_Appendices_Joint_Select_Committee_ATI_Act.pdf.

⁴⁰⁵ Informe del Comité Selecto Conjunto para Considerar e Informar Sobre el Informe sobre la operación de la ‘Ley de Acceso a la Información de 2002’ Relativo a la Revisión de la Legislación Prevista en la Ley”
Continúa...

enmendara la ley para establecer una “prueba de interés público” que deberá aplicarse a los documentos que la ley declara excluidos de divulgación⁴⁰⁶. La CIDH observa que esta medida ayudaría a abordar la preocupación arriba mencionada en relación con la necesidad de un análisis caso por caso de la proporcionalidad de mantener reservado un documento. Por último, el Comité recomendó que se revocara y se sustituyera la Ley de Secretos Oficiales⁴⁰⁷, haciendo eco de un llamado que han venido haciendo las organizaciones de los medios de comunicación⁴⁰⁸. La Comisión Interamericana observa la gran utilidad de la revisión por el Parlamento de la operación de la Ley ATI y alienta al Estado a implementar las recomendaciones del Comité y a continuar llevando a cabo este tipo de revisiones regularmente en el futuro.

355. De conformidad con las consideraciones anteriormente expuestas, la CIDH recomienda que el Estado jamaicano:

- a. Ajuste su legislación interna sobre difamación a los parámetros establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión. En particular, debería eliminar el tipo penal de calumnia criminal, por lo menos hasta donde se aplica a casos en que la persona ofendida es un funcionario público, una persona pública o una persona privada que voluntariamente se ha involucrado en asuntos de interés público. Asimismo, en tales casos, sólo deberían adjudicarse daños civiles si se prueba que en la difusión de las noticias el acusado tuvo intención específica de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaban difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la veracidad o falsedad de la información. En todos los casos, los daños y perjuicios civiles por difamación deben ser proporcionales.
- b. Tome medidas expeditas para adoptar las recomendaciones del Comité Selecto Conjunto, y requerir que las figuras públicas prueben la malicia, el

...continuación

(2011), sección 2.11.1, disponible en: http://www.ati.gov.jm/pdf/Report_Appendices_Joint_Select_Committee_ATI_Act.pdf.

⁴⁰⁶ Informe del Comité Selecto Conjunto para Considerar e Informar Sobre el Informe sobre la operación de la ‘Ley de Acceso a la Información de 2002’ Relativo a la Revisión de la Legislación Prevista en la Ley” (2011), sección 2.16, disponible en: http://www.ati.gov.jm/pdf/Report_Appendices_Joint_Select_Committee_ATI_Act.pdf.

⁴⁰⁷ Informe del Comité Selecto Conjunto para Considerar e Informar Sobre el Informe sobre la operación de la ‘Ley de Acceso a la Información de 2002’ Relativo a la Revisión de la Legislación Prevista en la Ley” (2011), sección 2.13, disponible en: http://www.ati.gov.jm/pdf/Report_Appendices_Joint_Select_Committee_ATI_Act.pdf.

⁴⁰⁸ Jamaica Gleaner, “US Journalist Bats For Secret Act To Be Abolished – Gleaner Cops Two Fair Play Awards”, 15 de septiembre de 2010, disponible en: <http://jamaica-gleaner.com/gleaner/20100915/lead/lead6.html#>; Inter-American Press Association (IAPA). *Informes por país: Jamaica*, 66ª Asamblea General, 5 al 9 de noviembre 2010, Mérida, México. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=det_informe&asamblea=26&inford=774&idioma=sp.

conocimiento o la negligencia crasa para ganar un caso de difamación civil.

- c. Siga fortaleciendo sus leyes y procedimientos de acceso a la información adoptando las recomendaciones del Comité Selecto Conjunto del Parlamento de considerar e informar sobre la operación de la Ley de Acceso a la Información, incluyendo la recomendación de revocar la Ley de Secretos Oficiales y de conceder facultades estatutarias a la Unidad de Acceso a la Información.