



INTERNATIONAL
COUNCIL
OF HUMAN RIGHTS POLICY

Delincuencia, Orden Público y Derechos Humanos

Resumen

LAS CUESTIONES

¿Cómo han afrontado las organizaciones de derechos humanos los problemas de todo tipo que surgen cuando aumenta la delincuencia tras la transición de un régimen autoritario o totalitario a un régimen democrático, y el público apoya políticas de orden público duras? ¿Cómo han abordado los trabajadores de derechos humanos estas cuestiones desde el punto de vista conceptual, a qué problemas han tenido que hacer frente y qué podría hacer su labor más legítima y eficaz en cuestión de política? ¿Qué papel pueden desempeñar las organizaciones de la sociedad civil en la reforma de instituciones públicas como la policía?

Éstos son los puntos de partida de un informe publicado por el Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos, del que ofrecemos aquí un resumen. El informe expone el nuevo discurso que ha ido surgiendo, subrayando la delincuencia como una amenaza a la seguridad personal individual y una fuente potencial de inestabilidad estatal. El principal objetivo del estudio es analizar los desafíos que tienen que afrontar los grupos de derechos humanos ante el aumento de la delincuencia. El informe analiza cinco casos de países que han tenido que hacer frente a problemas graves de delincuencia –Argentina, Brasil, Nigeria, Sudáfrica y Ucrania–, examina estas sociedades en distintas fases de sus procesos de transición, y trata de extraer distintas lecciones de cada uno.

Cuando la delincuencia se convierte en un problema, se observa con frecuencia la emergencia de una constante: ante una delincuencia en alza aumenta asimismo el apoyo público a las políticas de orden público duras. Más y más métodos punitivos y autoritarios de control y castigo pasan a sugerirse o implantarse sin gran oposición pública. El informe, pues, se centra en el papel de la sociedad civil y los problemas particulares que tiene que afrontar en estas circunstancias. Las diversas respuestas del Estado –desde iniciativas de colaboración con la sociedad civil hasta persecución de los grupos de derechos humanos, tolerancia de los abusos policiales o vigilantismo– proporcionan el contexto en el que los grupos de derechos humanos tienen que desenvolverse.

El informe también explora el sentimiento de inseguridad que genera un mayor temor a la violencia criminal para examinar cómo surge, cómo se alimenta y, con suerte, cómo se controla o limita ésta. También se esfuerza por entender qué limitaciones imponen estas percepciones a los activistas de derechos humanos y cuál ha sido la respuesta de éstos. El informe explica que, frente al fracaso estatal para garantizar la seguridad de sus ciudadanos, los grupos de derechos humanos han optado por enfoques muy diversos: bien continuar centrándose exclusivamente en la función de vigilancia o monitorización, o emprender acciones colaborativas con las autoridades estatales para proporcionar conjuntamente servicios de seguridad, o desarrollar formas nuevas de discurso público que reducen el énfasis en los derechos humanos y abordan la seguridad en términos más amplios.

El informe hace recomendaciones que se incluyen en este resumen.

EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN

El informe del que se ofrece aquí un resumen es el resultado de un proyecto de investigación que comenzó en junio del 2002 con el propósito de examinar los problemas que se les presentan a las organizaciones de derechos humanos cuando se produce un aumento de la delincuencia en países que están saliendo de periodos de violencia, y de identificar las respuestas que se dan a tales problemas. Las consultas iniciales y el trabajo preparatorio se realizaron en el año 2001, con una reunión que se celebró en Ginebra en noviembre de ese año y en la que participó un pequeño grupo de expertos internacionales. Entre junio y noviembre del 2002, el investigador jefe del proyecto llevó a cabo la investigación y las entrevistas con activistas de derechos humanos en Brasil, Estados Unidos, Nigeria, Perú, Sudáfrica y Ucrania.

Paralelamente, varios equipos de investigación ubicados en Argentina, Brasil, Nigeria, Sudáfrica y Ucrania prepararon informes sobre determinadas cuestiones: delincuencia, cambio social y las respuestas que las organizaciones de derechos humanos han estado dando en sus respectivos países. Las dos partes de la investigación se sometieron a revisión durante un seminario internacional, organizado en cooperación con el Consejo Carnegie de Ética y Asuntos Internacionales, que se celebró en Nueva York los días 21 y 22 de octubre del 2002 y que congregó al equipo de investigación completo y a varios especialistas adicionales.

Tras la celebración del seminario, entre marzo y mayo del 2003, se distribuyó internacionalmente un borrador del informe a más de 400 organizaciones e individuos, a fin de recabar opiniones y comentarios. Como parte del proceso de consulta se organizaron reuniones en Kiev, conjuntamente con la International Renaissance Foundation, y en Pretoria, en las que se discutieron las cuestiones con organizaciones de derechos humanos, funcionarios y especialistas del mundo académico. Los comentarios recibidos durante el periodo de consulta se incorporaron al informe final, que se editó entre julio y octubre del 2003.

Un grupo de cinco miembros ofreció asesoramiento y orientación al proyecto de investigación. El Grupo Asesor organizó consultas periódicamente para supervisar los progresos realizados y orientar el trabajo de investigación.

AGRADECIMIENTOS

James L. Cavallaro, director adjunto del Programa de Derechos Humanos y profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard, investigó y redactó el informe que se resume en estas páginas.

Mohammad-Mahmoud Ould Mohamedou, director de investigación del Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos, estuvo a cargo del proyecto y editó el informe.

El proyecto contó con la orientación de un Grupo Asesor compuesto por:

Carlos Basombrío	Ex viceministro peruano del Interior, y ex director del Instituto de Defensa Legal, de Lima
Stanley Cohen	Catedrático de Sociología de la London School of Economics and Political Science, de Londres
Kakuna Kerina	Directora ejecutiva de la Open Society Initiative for West Africa, de Dakar
Rachel Neild	Directora del proyecto "Sociedad Civil y Seguridad Ciudadana", de la Washington Office on Latin America, de Washington, DC
Leigh Payne	Directora del proyecto "Legados del Autoritarismo", del Instituto Internacional, Universidad de Wisconsin-Madison, Madison

Los siguientes investigadores prepararon los estudios de casos: Gustavo Federico Palmieri y Cecilia Ales (sobre Argentina), Andressa Caldas y Sandra Carvalho (sobre Brasil), Innocent Chukwuma y Kole Shettima (sobre Nigeria), Narandran Kollapen y Makubetse Sekhonyane (sobre Sudáfrica), y Halyna Senyk (sobre Ucrania).

Clifford Shearing elaboró un informe temático de fondo.

Se celebraron reuniones en Nueva York, Ginebra, Kiev y Pretoria, en las que las siguientes personas aportaron comentarios y discutieron la investigación: Robert Archer, Joanne Bauer, Oleksandr Betsa, Tatiana Bukalova, Markian Duleba, Fairouz El Tom, Ayesha Imam, Adam Isacson, Tatiana Khmyz, Liudmila Klochko, Anatolii Kostruba, Marcia Kran, Roman Kuibida, Fiona MacAulay, Taras Malyshev, Jess Messer, Michael Ratner, Dennis Rodgers, Roman Romanov, Joe Saunders, Wilfred Schärff, Maryna Selivanova, Halyna Senyk, Oleksander Shvaliuk, Zenovij Siryk, Valentyna Telychenko, Tatiana Yablonska y Volodymyr Yavorivsky.

Deseamos dar las gracias a todas estas personas por la ayuda brindada. Agradecemos asimismo la contribución de los diversos especialistas que leyeron el borrador del texto distribuido internacionalmente entre marzo y mayo del 2003 y nos enviaron sus comentarios.

Agradecemos a la Fundación Ford (Nueva York), la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIDA), el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, el Instituto Sociedad Abierta, OXFAM (Reino Unido), CAFOD (Reino Unido), Christian Aid (Reino Unido) y al catedrático Walter Kälin, el apoyo económico prestado a este trabajo de investigación.

© Copyright 2003 Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos, Versoix, Suiza.

Reservados todos los derechos. ISBN 2-940259-39-9

Ilustración de portada: © Museo Británico. Broche de estilo Urnes. Arte vikingo, siglo XI. Descubierta cerca del pueblo de Kiaby, Skåne, Suecia.

Traducción de Consuelo Green.

Diseño y maquetación de Brightideas, Ginebra, Suiza.

Impresión de Atar Roto Presse SA, Ginebra, Suiza.

El cambio y el aumento de la delincuencia

Los datos recabados en varios países demuestran una correlación entre el proceso de transición y el incremento en los índices de delincuencia violenta observados. Para este proyecto se recabaron principalmente datos de varios países latinoamericanos, subsaharianos y ex soviéticos correspondientes al periodo 1980-2000.

Sin poder depender de métodos policiales represivos y a falta de instituciones de seguridad que posean los conocimientos expertos necesarios para desempeñar su labor dentro de los límites que impone el gobierno democrático, los regímenes de transición suelen fracasar en cuestión de control de la delincuencia. Esto genera un sentimiento general de inseguridad entre el público que dificulta aún más la defensa de los derechos humanos fundamentales. Cuando se trata de países con un pasado de gobierno autoritario, los problemas que lleva aparejados la delincuencia con toda probabilidad se agudizan.

En estos países, las autoridades sucumben con mayor facilidad a la tentación de recurrir de nuevo a soluciones autoritarias, por las que ciertos elementos de la opinión pública sentirán nostalgia. Tenderán a prevalecer culturas de violencia en el seno de la policía y de las comunidades. Los antiguos grupos armados pueden reaparecer en forma de redes criminales o de aparatos de seguridad privados y represivos. Otros factores exacerban la situación, como un caótico proceso de urbanización, la precariedad de los principales servicios urbanos, la persistencia de la disparidad entre ricos y pobres, la creciente influencia de la actividad de las bandas en el tejido social, la disponibilidad de armas y drogas, los efectos de la desmovilización de grupos militares o rebeldes, la dislocación social, la discriminación sistémica y los abusos y corrupción de la policía. Cuando, además, las instituciones públicas son ilegítimas y el régimen político ha gobernado recurriendo a la fuerza y no por consentimiento, estos problemas se agravan.

Los problemas que crea la delincuencia para las organizaciones de derechos humanos varían considerablemente de una sociedad a otra. Ello se debe a que gobiernos relativamente estables, de todas las ideologías establecen mecanismos para el mantenimiento del orden a través de los cuales el Estado proporciona los servicios de policía y de administración de justicia y acepta su deber de defender el Estado de Derecho.

Estos mecanismos dispensarán cierto grado de seguridad. Por lo general, la distribución de servicios de seguridad guarda correlación con la riqueza: los ricos tienden a recibir mayor seguridad que los pobres. Y, dentro de los países, un cierto grado de desorden se considera normal.

Las fuerzas de policía en los Estados autoritarios tienden a eliminar la delincuencia además de la disidencia, y se las percibe por lo general como eficaces en cuestión de control de la delincuencia. Evidentemente, este control suele lograrse a expensas de los derechos individuales y del Estado de Derecho. Los casos que se examinan en el informe muestran que la policía de todos los países estudiados hizo uso de métodos represivos y con frecuencia brutales.

La reforma o abolición de las viejas estructuras de seguridad puede crear un vacío de seguridad. Cuando, como resultado de ello, aumenta la delincuencia, muchas personas exigen una actuación policial más eficaz. La ira que sienten las víctimas de la delincuencia es con frecuencia considerable, y estas personas culpan de su sufrimiento a las autoridades o a los procesos de reforma. La ira colectiva determina la demanda de una fuerza de orden público más eficaz. Y una forma común de hacerlo es exigiendo "justo castigo", es decir, justicia retributiva.

La dinámica de la indignación pública

El problema de hacer frente a la delincuencia dentro de un marco de derechos humanos se vuelve más difícil cuando los aparatos de seguridad (usados por los anteriores gobiernos represores para controlar la disidencia política y la delincuencia) se disuelven y sustituyen por organismos formales sin la necesaria capacidad para tal función. La ausencia de una labor eficaz en materia policial y de aplicación de la ley, unida a la frustración pública, puede hacer surgir el *vigilantismo*.

Ante un índice creciente de delincuencia (o que se percibe como creciente), las personas que se creen en peligro buscan soluciones simplistas, y a menudo de gran dureza. En semejante contexto, las personas que defienden los derechos de los delincuentes –o que abordan el castigo desde una perspectiva no retributiva de la justicia (es decir, la que no impulsa el deseo de venganza)–, pueden ser consideradas como a favor de los delincuentes. A medida que se intensifica el deseo de venganza (ya sea debido a un incremento en la frecuencia de los actos criminales o a la naturaleza particularmente horripilante de algunos de ellos), se intensifica asimismo la animadversión dirigida contra los defensores de los derechos humanos y cualquier persona que se oponga a la justicia retributiva. Tres factores determinan el grado en que estas percepciones pasan a limitar la labor de los defensores de derechos:

- En primer lugar, los políticos pueden explotar la cuestión de la seguridad pública por considerar que pueden sacarle partido. En este contexto, cualquier discurso inteligente y razonado sobre seguridad pública quedará ahogado en la retórica inflamatoria del “orden público” o la “mano dura con la delincuencia”.
- En segundo lugar, como resultado de presiones mediáticas, políticas y de otros tipos, la opinión pública puede empezar a equiparar la defensa de los derechos humanos con la defensa de los delincuentes y de la delincuencia.
- En tercer lugar, el público puede recibir tal exceso de información sobre cuestiones de seguridad pública que puede perder el interés, desilusionarse y volverse cínico: ni querrá ya distinguir entre funcionarios y criminales ni estará dispuesto a creer que es posible mejorar la situación.

Políticas de mano dura. Con frecuencia la respuesta de los gobiernos ante la delincuencia consiste en introducir políticas que ofenden los principios de derechos humanos y ponen en peligro las libertades civiles. En Nigeria, por ejemplo, la respuesta oficial ante la delincuencia ha consistido en dar prioridad a las redadas militares en las comunidades más pobres. Se ha recurrido al despliegue de tropas para sofocar el malestar social. Asimismo, las autoridades han proporcionado a las agencias de seguridad armas técnicamente avanzadas, y han vuelto a introducir de forma ad hoc cuerpos especiales de seguridad. Cuando se adoptan medidas de este tipo, las personas cuyos derechos corren un peligro más inmediato son aquellas de las que se alega que han cometido crímenes. Si estas medidas pasan a promulgarse como leyes pueden con el tiempo debilitar los derechos de los ciudadanos de una manera mucho más amplia. Las autoridades suelen adoptar estas políticas sin ningún proceso de colaboración ni consulta con los grupos de derechos humanos, quienes, por lo general, se oponen a ellas. Cabe mencionar que algunos grupos de la sociedad civil, como por ejemplo ciertos grupos que defienden los derechos de las víctimas, apoyan las medidas de mano dura contra la delincuencia. Propugnan castigos más severos y penas obligatorias; pueden criticar la defensa de derechos y a los defensores de derechos (tanto en los medios de comunicación como en otros foros). En casos extremos, puede existir apoyo para la violencia policial e incluso para la ejecución de sospechosos.

Ataques contra los defensores de derechos. Cuando la indignación del público ante la delincuencia lo lleva a pedir una justicia retributiva dura, los que defienden los derechos y el Estado de Derecho (que implica juicios y encarcelamientos justos, no venganza) se vuelven vulnerables a los ataques, no sólo por parte de policías y de los grupos que defienden los derechos de las víctimas, sino también por parte de políticos que tratan de sacarle partido a la situación. A los defensores de los derechos humanos se los acusa con frecuencia de proteger a los criminales y hacer caso omiso de los derechos de las víctimas. Se los culpa de obstaculizar la labor de la policía e impedir una justicia rápida. En Brasil, por ejemplo, el secretario de Estado responsable de la seguridad pública de 1995 a 1998 se refirió una y otra vez a las organizaciones internacionales de derechos humanos como “alienígenas” y declaró que los derechos humanos sólo trataban de proteger a los criminales. En Argentina se han organizado igualmente concentraciones masivas en defensa de la policía (y contra los defensores de derechos), y en Sudáfrica, a los defensores de los derechos humanos se los suele describir como “abogados de la delincuencia”.

Una representación mediática negativa. Los periodistas y las instituciones mediáticas suelen hacer caso omiso de las normas de derechos humanos, tanto en la forma en que presentan los hechos como en su manera de entender y enmarcar las cuestiones. Esto es de particular importancia en materia de delincuencia porque muchos medios de comunicación populares prestan una atención desproporcionada a esta cuestión. Al hacerlo, suelen distorsionar los aspectos legales y morales del crimen, agudizan el sentimiento de inseguridad pública (tanto si la delincuencia está en alza como si no) y promueven la adopción de medidas irresponsables o simplistas para resolver el problema.

El papel del Estado

Los Estados tienen obligaciones de derechos humanos hacia las personas que se encuentran bajo su jurisdicción. Estas obligaciones incluyen la de proteger su seguridad y proporcionar servicios para prevenir el crimen y la violencia contra la persona, como es el abuso de los derechos de los detenidos. A este respecto, el papel del Estado es fundamental pues los gobiernos actúan contra el crimen y proporcionan justicia. La cuestión clave en los países que están pasando por una transformación social importante es el fracaso o incapacidad del Estado para proteger a sus ciudadanos o proporcionar un sistema de justicia efectivo, que incluya una labor policial eficaz y legítima, un recurso legal rápido y accesible, y una protección e indemnización apropiadas para las víctimas de la delincuencia.

Nuestra investigación muestra que las políticas gubernamentales en el periodo de transición son de crítica importancia para exacerbar o eliminar la delincuencia, e influyen profundamente en cómo percibe el público la seguridad y los derechos humanos. El no haber afrontado estas cuestiones cuidadosamente ha llevado a muchos gobiernos al fracaso en áreas de vital importancia para el éxito de cualquier transición democrática. Por el contrario, las políticas cuidadosas ayudan tanto a controlar la violencia criminal como a mantener el respeto público por los derechos humanos.

Si el Estado es un *abusador potencial* de los derechos de personas detenidas, justa o injustamente, por delitos, también es un *proveedor de servicios* esenciales para la justicia y la protección de vidas y propiedades. Procurar seguridad y atajar el crimen van de la mano y precisan de una función eficaz de gobierno por todo el sector de la justicia. Sin embargo, como ya hemos visto, los gobiernos que emergen de periodos de autoritarismo son débiles precisamente en estas áreas. El servicio de policía puede ser violento, ineficaz y no rendir cuentas a nadie; la judicatura puede ser débil o corrupta; en el sistema penitenciario con toda probabilidad habrá hacinamiento y brutalidad, y la actitud pública hacia estas instituciones será de recelo.

En las sociedades que se estudian en el informe, muchas organizaciones de derechos humanos han tenido que plantearse si, en el contexto de un Estado en proceso de reforma, deben continuar centrándose en la monitorización crítica de los abusos del Estado, o deben ayudar al Estado a reformarse. Lo difícil es abordar la *función* del Estado además de su conducta. ¿Hasta qué punto y en qué condiciones debe una organización de derechos humanos esforzarse por reforzar la capacidad del Estado para suministrar los servicios básicos de los que es responsable? ¿Cuándo es justificable o necesario rehusar a colaborar? ¿Qué debe hacer el Estado (y qué no debe hacer la sociedad civil)? ¿Qué grado de abuso por parte de los funcionarios justifica retirar la cooperación? Todas éstas no son sino algunas de las preguntas que deben hacerse las organizaciones no gubernamentales (ONG) al decidir la estrategia de sus respuestas.

Respuestas de los grupos de derechos humanos

¿Qué lecciones pueden ser útiles para los defensores de los derechos humanos que se encuentren en situaciones como las que acabamos de describir? Como dijo una de las personas entrevistadas durante el proyecto, «[...] en un contexto [en el que] la demanda de eficacia policial suele considerarse como enfrentada con el debido proceso [los defensores de los derechos humanos deben] argüir *punto por punto* por qué la observancia del debido proceso es un prerrequisito para la eficacia policial».

Las respuestas de los grupos de derechos a los retos que plantea una delincuencia creciente y un mayor sentimiento público de inseguridad han sido muy variadas. Sus respuestas se han visto principalmente condicionadas por el contexto en el que estas organizaciones trabajan. Mientras que, por ejemplo, los grupos de derechos de Nigeria ven impugnada hasta la idea misma de Estado de Derecho cuando se enfrentan a grupos de vigilantes bien estructurados, con respaldo oficial y populares, los activistas ucranianos luchan contra una cultura de impunidad estatal y apatía. En Argentina, Brasil y Sudáfrica, los grupos de derechos tienen que hacer frente no sólo a la indiferencia y al *vigilantismo*, sino además a la percepción que se tiene de ellos como “defensores de la delincuencia”, que es la percepción que divulgan los medios de comunicación.

En todas estas sociedades, los activistas de derechos humanos han de considerar cuál es la mejor manera de tratar con las autoridades estatales, tanto a nivel individual como institucional. Al considerar qué tipo de relación conviene mantener con la policía y otros agentes del sistema de justicia criminal, tienen que abordar dos dimensiones clave comunes a todos los contextos:

- la necesidad de participar en procesos de reforma frente a la necesidad de mantener la independencia; y
- la necesidad de defender los principios de derechos humanos frente a la necesidad de aumentar el apoyo público para los derechos humanos.

Estos dilemas dan forma a las respuestas de las organizaciones de derechos humanos pero también a las percepciones de otras organizaciones similares, del gobierno y del público en general. Las respuestas pueden dividirse a grandes rasgos en tres categorías:

- **Labor de vigilancia.** Abarca los enfoques jurídicos a nivel nacional, la labor de defensa (ante diferentes públicos), de documentación y de información. Dentro de estas funciones generales de vigilancia, ciertas estrategias y respuestas realzan la eficacia de las técnicas usadas para denunciar los abusos de los agentes del Estado. Los enfoques más comunes incluyen el de *multiplicar la capacidad de monitorización* (por ejemplo, con programas de formación que permiten que las comunidades denuncien los incidentes de abuso policial); *centrar la labor de defensa en personas inocentes* (muchas organizaciones limitan expresamente su mandato a las personas “inocentes” porque el público general y los medios de comunicación se muestran más compasivos en estos casos); *personalizar a las víctimas* (para establecer un vínculo entre delincuencia y condiciones estructurales, a fin de mejorar la comprensión de la cuestión y socavar la idea de que determinados grupos son enemigos de la sociedad); *hacer públicas las estadísticas del abuso de derechos* (mediante una documentación sistemática, incidentes a primera vista aislados ganan fuerza y pueden entonces verse

como parte de una práctica extendida); y practicar la *defensa de principios a nivel internacional* (especialmente cuando las autoridades nacionales y locales se muestran indiferentes u hostiles frente a los derechos de sospechosos, encausados y presos, y los medios de comunicación comparten esta postura en vez de la defendida por los grupos de derechos).

- **Acciones colaborativas con las autoridades públicas.** Esto abarca toda una serie de actividades, iniciadas por las autoridades estatales o por grupos de la sociedad civil, que implican colaboración entre ambos. El grado de colaboración varía; el elemento crítico es la presencia de una relación de cooperación entre las fuerzas de seguridad y participantes de la sociedad civil. Tal cooperación señala por lo general un punto claro de ruptura con el periodo anterior a la reforma, normalmente caracterizado por una relación exclusivamente de enfrentamiento entre los agentes del Estado y los grupos de la sociedad civil.

En algunos lugares, la policía se ha embarcado en proyectos de *policía comunitaria*, por ejemplo, y (aunque no existe consenso sobre la eficacia de dicha forma de actuación policial) las ONG han sido frecuentemente las impulsoras de estas iniciativas. Muchos grupos de derechos han tomado parte asimismo en *formación policial*, por lo general de dos tipos: iniciativas para instruir a agentes de policía en las normas internacionales de derechos humanos, e iniciativas para asegurar que, en su actividad cotidiana, la policía respeta los derechos fundamentales y mantiene el Estado de Derecho. Algunos programas se han centrado asimismo en instruir a los agentes de policía en la forma de llevar a cabo sus funciones eficazmente de forma consecuente con sus obligaciones legales y constitucionales (*hacer cumplir la ley respetando los derechos*). Otros grupos de derechos han *desarrollado políticas conjuntamente con las autoridades gubernamentales*. Estas iniciativas han conseguido diversos grados de éxito, que por lo general ha sido mayor en el establecimiento de prioridades que en la implementación de programas. El Programa Nacional de Derechos Humanos de Brasil (*Programa Nacional de Direitos Humanos, PNDH*) ilustra bien este punto.

- **Participación amplia** en el debate sobre seguridad. Para los activistas de derechos, participar en el debate sobre seguridad implica adentrarse por terrenos desconocidos. Tienen que tratar con instituciones de seguridad de las que no se fían. Tienen que *crear capacidad* en áreas en las que tienen poca o ninguna experiencia. Tienen que *evaluar opciones difíciles* en cuestión de gestión de seguridad. Participar en debates sobre seguridad cuando son el gobierno y los que piden legislación y políticas de orden público de mano dura los que deciden sus términos, también deja abierta la posibilidad de que las preocupaciones de seguridad de las organizaciones de derechos humanos queden marginadas. Pese a estos peligros, cierto grado de participación se ha vuelto más y más necesario. En gran parte, el debate general sobre cuestiones de seguridad pública requiere no sólo *comprender cuantitativa y cualitativamente* lo que no funciona en los modelos actuales, sino también darse cuenta de cómo funciona la seguridad pública en la práctica y cómo podría funcionar mejor. A medida que los grupos participan más en el debate sobre seguridad pública, tienen que saber comprender la naturaleza de la labor policial cotidiana.

RECOMENDACIONES

A la comunidad de derechos humanos que se ocupa de cuestiones de seguridad pública

- *Reflexión y autocrítica.* Las organizaciones de derechos humanos deben estudiar cuidadosamente su enfoque y considerar la posibilidad de desarrollar nuevas estrategias para abordar el aumento de la delincuencia de tal forma que a la vez proteja las salvaguardias que el debido proceso ofrece a los presuntos delincuentes y aborde los temores de la comunidad en materia de seguridad. Una reflexión de este tipo incluirá probablemente una profunda evaluación de los méritos y desventajas de los métodos ya establecidos, y los pros y contras de otros planteamientos.
- *Crear redes de seguridad más eficaces entre las ONG de derechos humanos.* Una mejor comprensión, por parte de los grupos de derechos, de la diversidad de enfoques que utilizan frente a la delincuencia y la defensa de los derechos humanos, permitiría a estos grupos ver que la labor que realizan es complementaria. Aunque los grupos desearán mantener su independencia y las características que definen su singularidad, ello no representa un impedimento para la cooperación.

A los grupos con funciones de vigilancia

- *Centrarse en casos que pueden cambiar la opinión pública.* Centrarse en casos destacados y potencialmente capaces de cambiar la opinión pública tiene considerables ventajas. Personalizar a la víctima y centrarse en víctimas menos culpables no tiene por qué causar la marginación de cuestiones clave, y los grupos de derechos deben continuar defendiendo los derechos de todas las personas, incluidas las que han cometido delitos penales.
- *Exigir rigor e incluir un análisis cuantitativo al investigar y al informar.* Deben aplicarse criterios profesionales a las técnicas de investigación y de documentación de datos de las ONG para que sus informes y peticiones tengan credibilidad. Para ello deberán continuar mejorando su capacidad. Es de crítica importancia que los grupos de derechos puedan dar respuestas consecuentes, racionales y científicas a los argumentos exaltados e irracionales sobre delincuencia y orden público.
- *Trabajar estrechamente con los medios de comunicación.* Los grupos de derechos deben utilizar los medios de comunicación como una plataforma desde la que informar al público de los derechos legales que poseen y de la importancia de respetarlos. Crear vínculos estrechos con los medios de comunicación tanto prensa como radiotelevisión, contribuirá a educar al público en cuestiones de derechos humanos, a reducir la representación negativa de estas cuestiones en los medios de comunicación, y a enriquecer los debates sobre derechos humanos y seguridad pública.
- *Trabajar estrechamente con aliados dentro del Estado.* Las instituciones estatales encargadas de la supervisión del sistema de justicia penal, como las oficinas del Defensor del Pueblo o las fiscalías, pueden ser aliados excelentes a la hora de investigar y denunciar los abusos oficiales. Otros organismos, como las comisiones legislativas de derechos humanos de cualquier nivel –federal, estatal o local–, pueden convertirse asimismo en aliados importantes para los grupos de la sociedad civil.

RESULTADOS

Definiciones y normas

El informe se centra en la percepción pública de los actos de delincuencia violenta que ocurren en las calles y callejones de ciudades, en carreteras y autopistas y otras áreas públicas. Esta definición excluye tipos de delincuencia importantes, como la violencia doméstica, el crimen organizado y los delitos de guante blanco. Estos tipos de delincuencia son obviamente importantes para todas las sociedades, se encuentren o no en transición. Nos centramos en la delincuencia *pública* porque se trata de una forma de delincuencia que cambia las actitudes del público hacia el crimen y la inseguridad. Estas actitudes, como ilustra el informe, son fundamentales dentro del entorno en el que los grupos de derechos humanos desempeñan su labor.

La lucha contra la violencia doméstica requiere a menudo que los activistas ejerzan presión sobre las autoridades policiales para que intervengan en situaciones en las que la policía no tiene costumbre de intervenir. Por el contrario, la lucha contra la delincuencia a menudo exige que los activistas pidan, como no acostumbran pedir, la intervención de la policía. Tradicionalmente, los activistas de derechos humanos vigilan la conducta policial para prevenir el abuso de los derechos civiles y de los detenidos. Los incrementos pronunciados del índice de delincuencia tienden a restarle popularidad al discurso de defensa de derechos y desencadenan la serie de problemas que se analizan en este estudio.

Los derechos fundamentales que entran en juego cuando los agentes del Estado tratan de hacer cumplir la ley son principalmente los que garantizan el derecho a la vida y a la integridad física de los sospechosos, además de su derecho a la intimidad (es decir, el derecho a no ser sometido a registros y aprehensiones arbitrarios). Cuando los encausados entran en contacto con las autoridades responsables de la detención y acusación, pueden entrar en juego otros derechos, como el derecho a condiciones humanas de reclusión y las garantías judiciales pertinentes. Estos derechos están reconocidos por la Declaración Universal de Derechos Humanos y consagrados en términos generales en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Los tratados regionales de derechos humanos de los sistemas africano, americano y europeo protegen estos mismos derechos en términos muy similares.

Los Estados tienen, a la vez, el deber de proteger la seguridad de los ciudadanos. Los tratados y otros instrumentos internacionales, así como los mecanismos especiales creados por la Comisión de Derechos Humanos y otros órganos de las Naciones Unidas, han desarrollado aún más estos derechos. Al dejar de operar en entornos autoritarios, en los que los poderes policiales se usaban para reprimir la disidencia legítima, la necesidad de abordar la cuestión de los derechos de los detenidos en un contexto más amplio se vuelve evidente y crea nuevos retos para los defensores de los derechos humanos.

A los grupos que buscan una participación amplia en el debate sobre seguridad

- Afinar la comprensión técnica de las cuestiones de seguridad pública. Los grupos de derechos humanos deben comprender mejor los obstáculos institucionales que tienen que salvar las políticas eficaces de seguridad pública. Las organizaciones deben poseer una comprensión exacta de cuestiones políticas complejas. Deben afinar sus técnicas de defensa de causas a fin de ejercer presión para lograr cambios legislativos y mecanismos legales apropiados para instituciones democráticas.
- Centrarse en formas innovadoras de educación y sensibilización en derechos humanos. Las ONG deben movilizar la opinión pública de formas innovadoras que vayan más allá de las convencionales de elaborar informes y estudios de caso. Los medios convencionales de comunicación no suelen bastar. Los grupos de derechos deben utilizar multitud de enfoques, como imágenes, música y teatro, para influir en la opinión pública sobre cuestiones de delincuencia y seguridad.
- Subrayar las prácticas policiales positivas. Para vencer la desconfianza policial hacia la labor de derechos humanos, los grupos de derechos pueden resaltar los ejemplos de labor y técnicas policiales positivas. Es importante que se vea que la defensa de los derechos humanos apoya la buena labor policial y no simplemente critica las prácticas abusivas.
- Monitorizar la legislación. Las ONG deben desarrollar o reforzar su capacidad de monitorización eficaz del proceso legislativo. Una monitorización activa de la legislación ayuda a prevenir la promulgación de leyes sin fuerza o poco meditadas. Las ONG pueden, por ejemplo, establecer órganos de monitorización parlamentaria para seguir la pista a los debates, celebrar ruedas de prensa informativas, recabar datos del parlamento y preparar informes sobre los proyectos legislativos desde sus primeras fases.

A los grupos involucrados en acciones colaborativas con las autoridades públicas

- Centrar la formación de derechos humanos en los aspectos prácticos en lugar de (simplemente) en las normas jurídicas. La formación en derechos humanos y el conocimiento de estos derechos deben ser una parte integral de la formación de todo el personal encargado de hacer cumplir la ley. La formación debe ir acompañada de programas para mejorar la prestación del servicio de policía y profesionalizarlo.
- Facilitar el acceso a la justicia. Las ONG pueden mejorar el acceso del público al sistema de justicia penal. El sistema de justicia y sus procedimientos son cuestiones complejas y, especialmente en sociedades con niveles bajos de alfabetismo funcional, las ONG pueden conseguir que los miembros del público comprendan el sistema, conozcan sus derechos y dispongan de asistencia para hacerlos cumplir.
- Organizar talleres con parlamentarios. Los grupos de derechos podrían desarrollar, junto con parlamentarios, talleres sobre las normas internacionales y nacionales de derechos humanos en general, así como sobre la elaboración de leyes, especialmente cuando la presión pública pida la adopción de medidas draconianas que pueden violar dichas normas.

INFORMACIÓN PARA PEDIDOS

Informe principal

Crime, Public Order and Human Rights, 2003

ISBN 2-940259-36-4, CHF 40 (francos suizos) + gastos de envío. Disponible en inglés.

Resumen

Delincuencia, Orden Público y Derechos Humanos — Resumen, 2003

CHF 10 (francos suizos) + gastos de envío. Disponible en español, francés e inglés.

Todas las publicaciones del Consejo Internacional están disponibles en www.ichrp.org. También pueden efectuar su pedido por correo electrónico (info@ichrp.org), por teléfono al (41 22) 775 3300, o por fax al (41 22) 775 3303.

Otras publicaciones del Consejo Internacional

- Duties sans Frontières: Human rights and global social justice, 2003, ISBN 2-940259-33-X.
- Local Rule: Decentralisation and human rights, 2002, ISBN 2-940259-34-8.
- Human Rights after September 11, 2002, ISBN 2-940259-31-3.
- Human Rights Crises: NGO Responses to Military Interventions, 2002, ISBN 2-940259-35-6.
- Journalism, Media and the Challenge of Human Rights Reporting, 2002, ISBN 2-940259-23-2. (Resumen disponible en español, francés e inglés.)
- Beyond Voluntarism: Human Rights and the Developing International Legal Obligations of Companies, 2002, ISBN 2-940259-19-4. (Resumen disponible en español, francés e inglés.)
- Exclusión Racial y Económica: Consecuencias en materia normativa, 2001, ISBN 2-940259-27-5. (Disponible asimismo en inglés e francés.)
- La Persistencia y Mutación del Racismo, 2000, ISBN 2-940259-09-7. (Disponible asimismo en francés, inglés e árabe.)
- Ends and Means: Human Rights Approaches to Armed Groups, 2000, ISBN 2-940259-02-X. (Resumen disponible en español, francés e inglés.)
- Local Perspectives: Foreign Aid to the Justice Sector, 2000, ISBN 2-940259-04-6. (Resumen disponible en español, francés e inglés.)
- Performance and Legitimacy: National Human Rights Institutions, 2000, ISBN 2-940259-03-8. (Resumen disponible en español, francés e inglés.)
- Casos difíciles: Llevar a la justicia extranjera a los que violan los derechos humanos — Una guía de la jurisdicción universal, 1999, ISBN 2-940259-01-1. (Disponible asimismo en inglés.)
- Taking Duties Seriously: Individual Duties in International Human Rights Law — A Commentary, 1999, ISBN 2-940259-00-3.

SITIOS WEB DE UTILIDAD

www.cels.org.ar/english/index.html

El Centro de Estudios Legales y Sociales promueve y protege los derechos humanos y el Estado de Derecho en Argentina.

www.cleen.kabissa.org

El Centro de Educación en materia de Aplicación de la Ley promueve el respeto de los derechos humanos en Nigeria.

www.crime-prevention-intl.org

El Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad asiste a ciudades y países a reducir la delincuencia y la inseguridad.

www.criminology.utoronto.ca

El Centro de Criminología de la Universidad de Toronto estudia la delincuencia desde la perspectiva de multitud de disciplinas.

www.csvr.org.za

El Centro para el Estudio de la Violencia y la Reconciliación es una organización no gubernamental multidisciplinaria de Sudáfrica.

www.global.org.br

El Centro de Justicia Global promueve la justicia social y los derechos humanos en Brasil.

www.heuni.fi

El Instituto Europeo para la Prevención y el Control del Crimen forma parte de una red del Programa de las Naciones Unidas en materia de Prevención del Delito y Justicia Penal.

www.icclr.law.ubc.ca

El Centro Internacional para la Reforma del Derecho Penal y la Política en materia de Justicia Penal realiza investigaciones sobre política internacional.

www.iss.co.za

El Instituto para Estudios de Seguridad conceptualiza, informa y amplía el debate sobre seguridad en África.

www.unafri.or.ug

El Instituto Africano para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, de las Naciones Unidas.

¿Qué problemas se le presentan a la sociedad civil cuando se produce un aumento de la delincuencia, o cuando se percibe una intensificación de ésta, en periodos de cambio histórico? ¿Qué respuestas y estrategias se observan?

El informe que resumimos aquí examina los problemas que tienen que afrontar los activistas de derechos humanos cuando el público exige políticas de orden público duras para poner freno a la delincuencia, y pregunta qué podría dar a la labor de estos activistas mayor legitimidad y eficacia.

Al analizar distintas experiencias y aportar conclusiones prácticas, el informe esboza *un planteamiento de derechos humanos para abordar el problema de la delincuencia* que va más allá de la tradicional preocupación por los abusos policiales.

International Council on Human Rights Policy
48, chemin du Grand-Montfleury
P. O. Box 147, 1290 Versoix
Geneva, Switzerland

Tel.: (41 22) 775 3300
Fax: (41 22) 775 3303
ichrp@international-council.org
www.ichrp.org

ISBN 2-940259-39-9



EAN 9782940259397