

Lección X

Los derechos humanos y la seguridad ciudadana

ASPECTOS GENERALES DE LOS DERECHOS HUMANOS

Considerando que la seguridad ciudadana es un conjunto de acciones y previsiones que adopta el Estado y la sociedad civil para reducir la criminalidad y la violencia, tiene que estar íntimamente vinculada a los derechos humanos.

Los derechos humanos, son el conjunto de derechos y garantías que el Estado otorga a la comunidad en general y a la persona en particular para el normal desenvolvimiento de sus actividades.

Como característica principal de los derechos humanos se considera la premisa de que son atributos inherentes a toda persona porque pertenecen a la esencia misma del hombre, por tanto se constituyen en un conjunto inseparable de derechos que se extiende a todas las personas, en todo momento y espacio, sin que prescriban con el transcurso del tiempo.

En el tema de derechos humanos el Estado peruano ha suscrito diversos instrumentos jurídicos internacionales, sobre los cuales adquiere el compromi-

so de promover y garantizar el respeto irrestricto de los derechos y libertades de las personas.

En este sentido, la Asamblea General de las Naciones Unidas con Resolución 169-34 de diciembre de 1979, promulgó el "Código de Conducta para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley", en cuyo texto preliminar señala:

- Al igual que todos los organismos del sistema penal, todo órgano de aplicación de la ley debe ser representativo de la comunidad, obedecerla y responder ante ella.
- El mantenimiento efectivo de normas éticas por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley depende de la existencia de leyes conocidas, aceptadas y de carácter humanitario.
- Todo funcionario encargado de hacer cumplir la ley forma parte del sistema de justicia penal, cuyo objetivo consiste en prevenir el delito y luchar contra la delincuencia.
- Todo organismo de ejecución de la ley tiene el deber de la autodisciplina y que por lo tanto sus funcionarios deben estar sujetos al escrutinio público, sea ejercido por un ministerio, una fiscalía, el Poder Judicial, la Defensoría del Pueblo o, cualquier combinación de éstos.
- Las normas en sí carecen de valor práctico, a menos que su contenido y significado pasen a ser parte del credo de todo funcionario encargado de hacer cumplir la ley, mediante la educación, la capacitación y la vigilancia.

LOS DERECHOS HUMANOS Y LA SEGURIDAD CIUDADANA

La situación de violencia que caracterizó al país durante la década de los ochenta llevó al Perú a requerir la implementación de iniciativas específicas para prevenir la violación de los derechos fundamentales de las personas, proveniente no sólo de los grupos terroristas, sino también de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley (jueces, fiscales y policías).

Teniendo en consideración que el artículo 1 de la Constitución Política del Perú establece que la defensa de la persona humana y el respeto de su digni-

dad son el fin supremo de la sociedad y del Estado, el sector Interior creó las oficinas de derechos humanos, tanto en el ámbito de las autoridades políticas como en la Policía Nacional.

El 15 de agosto de 1991 se creó el Comité –hoy Comisión Nacional de Derechos Humanos del Ministerio del Interior–, con la finalidad de centralizar y coordinar las políticas de derechos humanos del Sector y orientar las acciones que deben realizar las autoridades políticas y la Policía Nacional, en base a los siguientes objetivos:¹

- Capacitar al personal del Sector en materia de defensa de los derechos humanos.
- Perfeccionar el sistema de protección de los derechos humanos.

Para la consecución de estos objetivos la Secretaría Permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Ministerio del Interior ha diseñado las siguientes estrategias:

- Efectuar una vasta y efectiva campaña interna.
- Enfatizar la instrucción del personal en materia de derechos humanos.
- Revisar el sistema de protección a los derechos humanos.
- Coordinar acciones con organismos e instituciones comprometidas en la defensa de los derechos humanos.

Con este propósito, las autoridades políticas y policiales del Ministerio del Interior, vienen erigiéndose en estos últimos años como la primera línea defensiva de la lucha a favor del respeto a los derechos humanos, bajo la premisa de que la función policial debe basarse fundamentalmente en la profesionalidad, en el honor y en la legalidad.

Considerando que la política de derechos humanos del Sector es fortalecer las acciones sobre esta materia, sus efectos recaen en el trabajo policial, en particular en el ámbito de la seguridad ciudadana. Es decir, prevenir la violación

1 Ministerio del Interior. Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2002.

de los derechos humanos durante el mantenimiento del orden interno, del orden público y en la función policial de lucha contra la criminalidad y la delincuencia (seguridad ciudadana).

La respuesta de la Policía Nacional ante el incremento de la delincuencia obliga muchas veces al uso de medidas coercitivas y de represión. Estas acciones policiales deben estar enmarcadas en el irrestricto respeto por los derechos humanos para evitar abusos de autoridad y detenciones arbitrarias; y, en este contexto, los programas de capacitación y de instrucción tanto para el personal que estudia en los diversos niveles educativos de la Policía como en el servicio, son fundamentales, con el propósito de interiorizar actitudes y conductas positivas que aseguren un trabajo eficiente de servicio a la comunidad.

Las autoridades locales, los magistrados, la policía y la comunidad organizada deben aunar sus esfuerzos para lograr mejores resultados con la prevención y la detección del delito, que con la mera tentativa de aplicar normas penales cuyos resultados son invariablemente insatisfactorios.

En ese sentido, se afecta a los derechos humanos desde el momento que un ciudadano es maltratado en una dependencia policial, es decir, no se le atiende correctamente, se le discrimina por su situación económica, por su raza, por el sexo, se le exige alguna prebenda para atender sus requerimientos, etcétera. La aplicación de la ley no puede basarse en prácticas ilícitas, discriminatorias o arbitrarias de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, que destruyen la confianza y la credibilidad de la entidad a la cual representan.

Se afecta también los derechos humanos de los ciudadanos que acuden a una comisaría para denunciar haber sido víctima de un delito, cuando en lugar de encontrar buena atención y receptividad a su problema, encuentran indiferencia, apatía y mucha indolencia.

La prevención y la detección adecuadas del delito han de basarse en tácticas y prácticas lícitas y no arbitrarias para hacer cumplir la ley. Al respecto el Comité Internacional de la Cruz Roja, en su texto Derechos Humanos y Derecho Humanitario para las Fuerzas de Policía y de Seguridad recopila

una serie de normas necesarias para que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley desempeñen profesionalmente su labor en todo tipo de situaciones.

En el tema de responsabilidades básicas en la aplicación de la ley, recoge disposiciones muy puntuales en relación a los siguientes aspectos:²

La presunción de inocencia

Es un derecho que se aplica tanto a las personas acusadas de un delito como a los procesados antes de que se formule la acusación penal. Tal derecho existe hasta el momento en que el fallo condenatorio es obligatorio tras un último recurso.

El significado real de la presunción de inocencia aparece claramente en un juicio penal. Un juez sólo puede condenar a una persona por un delito cuando no hay ninguna duda razonable acerca de su culpabilidad.

La aprehensión del delincuente es una tarea básica en la aplicación de la ley. La responsabilidad de la Policía y del Ministerio Público es consignar objetiva y correctamente todos los hechos relacionados con el delito cometido; es decir *indagar los hechos*, y el Poder Judicial de *esclarecer los hechos* para determinar la culpabilidad o la inocencia de la(s) persona(s) acusada(s).

Constitución Política del Perú.- Art.2(24.e) "Toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad".

Derecho a un juicio justo

En el momento de la detención de una persona sospechosa de un delito, corresponde a la policía informar a la persona detenida de las razones de la detención y notificarle la acusación formulada contra ella.

2 Cees de Rover. Comité Internacional de la Cruz Roja. Derechos Humanos y Derecho Humanitario para las Fuerzas de Policía y de Seguridad. 1998.

Se debe informar, sin demora, a las personas arrestadas o detenidas, de sus derechos, así como de la manera de ejercerlos: derecho a la asistencia de un abogado, garantías para comunicarse con dicho abogado y consultarlo libremente. Tales condiciones dejan claro que, en las primeras fases de los procesos penales, la protección del derecho a un juicio justo de las personas acusadas depende ampliamente del recurso de prácticas lícitas y no arbitrarias de aplicación de la ley.

Derecho a la vida privada

El ingreso a un domicilio de una persona en busca de pruebas, así como la interceptación y el control de correspondencia y conversaciones telefónicas son injerencias graves en la vida privada de las personas. Tales acciones deben en todo caso estar justificadas por una necesidad urgente con fines legítimos de aplicación de la ley.

CPP Art.2.- Toda persona tiene derecho:

7. Al honor y a la buena reputación, a la intimidad personal y familiar..
9. A la inviolabilidad del domicilio. Nadie puede ingresar en él ni efectuar investigaciones o registros sin autorización de la persona que lo habita o sin mandato judicial, salvo flagrante delito o muy grave peligro de su perpetración. Las excepciones por motivos de sanidad o de grave riesgo son reguladas por la ley.
10. Al secreto y a la inviolabilidad de sus comunicaciones y documentos privados.
22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

En situaciones de injerencia legal y no arbitraria en la intimidad, la familia, el domicilio o la correspondencia, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que lleven a cabo esa acción, tienen la obligación de respetar y proteger la confidencialidad de la información obtenida por esos medios.

Ética en la lucha contra el delito

La prevención y la detección del delito exigen de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley altos niveles de moralidad y ética. En la conducción operativa de las investigaciones no faltan las ocasiones en que se pueden violar los derechos y las libertades individuales de las personas arrestadas o detenidas y, a menudo, tales violaciones pasan inadvertidas.

Por lo general, los prejuicios causados por los funcionarios encargados de la investigación, el uso de las pruebas obtenidas por medios ilícitos, así como la presión sutilmente ejercida para obtener declaraciones de un acusado, son ejemplos de prácticas difícilmente detectables. La actitud personal del funcionario encargado de hacer cumplir la ley y sus pautas de comportamiento, así como los mecanismos internos de control y vigilancia son, pues, la única salvaguardia.

Con frecuencia el policía responsable de la investigación del delito se satura con en el trabajo o cae en la rutina, probablemente por la excesiva carga de casos que tiene que resolver. Muchas veces no le presta la debida atención a todos ellos, o en todo caso, actúa diligentemente sólo cuando la persona interesada le ofrece algún "incentivo". Esta situación es inaceptable. La falta de entusiasmo y entrega de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no favorecerá en absoluto los derechos de la víctima y puede incluso contribuir a que el delito quede impune.

Estos conceptos, aunque es difícil transformarlos en normas o directrices, deben transmitirse a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley para que comprendan la importancia del esfuerzo individual y que se traduce en la buena o mala imagen de la entidad a la cual representan.

Obtención de pruebas

La detección eficaz de un delito depende totalmente del acopio real de pruebas relacionadas con el delito. A este respecto importan dos tipos de pruebas:

- Las pruebas materiales; y,
- las declaraciones de testigos.

La obtención, recopilación y manipulación de las pruebas materiales incumbe a los especialistas de la policía. El análisis posterior, en algunos casos, se efectúa en laboratorios forenses.

El segundo tipo de pruebas lo constituye la información obtenida de las declaraciones de los testigos. Los testigos son importantes en el proceso indagatorio, ya que pueden ser llamados a testificar y, cuando prestan declaración, tienen la obligación de decir la verdad.

No obstante, para obtener una declaración válida de un testigo, el o los funcionario(s) encargado(s) de hacer cumplir la ley que lleva(n) a cabo el interrogatorio han de centrarse en "la razón del dicho" de cada testigo. ¿Que vio, oyó, olió el testigo en relación con los hechos reales? ¿Qué sabe por observación directa y qué de oídas? Las declaraciones de los testigos ayudan a establecer pruebas fácticas contra los autores de los delitos.

En este acápite hay que mencionar la práctica común de aplicar la ley consistente en recurrir a *confidentes* para prevenir y detectar el delito, así como la práctica de la *infiltración*, con igual finalidad. En ambos casos, el principio básico es que sólo han de emplearse cuando sea *legal y necesario* para lograr la *aplicación de la ley*.

Interrogatorio

Las declaraciones de las personas sospechosas o acusadas de la comisión de un delito son una tercera fuente valiosa de pruebas. Sin embargo, en la fase indagatoria los agentes no deben confiar demasiado en tales declaraciones como fundamentales para un caso determinado. Las razones son sencillas. *Toda persona sospechosa tiene derecho a guardar silencio y no puede ser obligada a declarar contra sí mismo ni a confesarse culpable.*

Además, la persona sospechosa tiene derecho a retirar o modificar sus declaraciones en cualquier fase del procedimiento. Obviamente, en muchas situaciones, las pruebas materiales y las declaraciones de los testigos son una información más valiosa que la obtenida mediante el interrogatorio de un sospechoso.

En relación con el interrogatorio de personas sospechosas o acusadas, destacaremos *la prohibición absoluta de la tortura*. La tortura no sólo es ilegal, sino que los resultados (confesiones o información) obtenidos mediante ella carecen de credibilidad, ya que en ningún momento puede determinar a ciencia cierta si la persona torturada dice la verdad o se confiesa culpable sólo para que cese la tortura. La tortura degrada tanto a la víctima como al que la inflige. Menoscaba los principios básicos de libertad, seguridad y democracia sobre los que, supuestamente, nuestras sociedades están construidas. La tortura no se justifica en ninguna circunstancia.

La finalidad del interrogatorio es pues esclarecer los hechos ya determinados, y establecer nuevos hechos relacionados con el delito cometido. Las declaraciones del sospechoso que contengan una confesión de culpabilidad deben ser reproducidas, en lo posible, textualmente.

Desapariciones y ejecuciones extrajudiciales.

Hay dos tipos de infracciones que, debido a su gravedad y su oposición a los principios fundamentales de la democracia y del imperio de la ley, merecen particular atención sobre la detección y la prevención del delito. La gravedad de estas violaciones de derechos humanos se ve acentuada por el hecho de que los autores son funcionarios del Estado.

Los "desaparecidos" son personas privadas de libertad por agentes del Estado, de las que se oculta el paradero y se niega la privación de libertad. Las *ejecuciones extrajudiciales* son homicidios deliberados perpetrados por orden o con la complicidad o la aquiescencia de un Gobierno.

No hay, pues, que escatimar esfuerzos para lograr la eficaz prevención de esas graves violaciones de derechos humanos. La constante capacitación y la vigilancia de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben ofrecer garantías operativas para que éstos desempeñen sus funciones de forma cabal, legal y no arbitraria.

Administración de justicia de menores

En muchos lugares del mundo, la situación de las niñas y niños es crítica por diferentes causas, como condiciones sociales inadecuadas, conflictos armados, explotación, analfabetismo, hambruna y minusvalías, entre otros.

Los niños no son capaces de luchar solos eficazmente contra tales condiciones, ni de mejorarlas; por consiguiente, la comunidad internacional ha instado a que los Gobiernos aprueben leyes en que se reconozcan la condición y las necesidades especiales de los niños y que se instituya un marco de protección destinado a obtener su bienestar.

Mediante el desarrollo de varios instrumentos internacionales, la comunidad internacional ha reconocido la situación especial de los menores, particularmente la de los menores delincuentes. Por su edad, *los menores son vulnerables al abuso, al descuido y a la explotación* y necesitan protección contra tales amenazas.

Además para lograr el objetivo de *evitar que los menores sean sometidos al sistema judicial penal y reorientarlos hacia la comunidad*, es necesario tomar medidas especiales, en el ámbito nacional, *para prevenir la delincuencia juvenil*.

El objetivo del sistema de justicia de menores es fomentar el bienestar de los menores y garantizar que cualquier respuesta a menores delincuentes sea proporcional a las circunstancias del menor y del delito. En la medida de lo posible, se evitará someter a los delincuentes juveniles al sistema de justicia penal y se reorientará hacia los servicios de apoyo de la comunidad.

La Convención sobre los Derechos del Niño es el instrumento central del sistema de justicia de menores. Presenta una amplia variedad de medidas para salvaguardar los intereses del niño, incluyendo medidas para proteger a los niños confrontados con la ley.

Evitar que los menores sean procesados según el sistema judicial penal y reorientarlos hacia la comunidad, requiere que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley adopten un tipo de actitud y de medidas bastante diferentes de las tomadas contra los delincuentes adultos. Para mantener

relaciones con los grupos comunitarios, los funcionarios tienen que tener competencias y aptitudes especiales.

Si se quiere considerar la delincuencia juvenil como un problema transitorio, que necesita orientación, comprensión y medidas preventivas complementarias, hay que tener conocimientos más profundos que los proporcionados por la formación básica para la función de hacer cumplir la ley. Para aplicar adecuadamente las medidas no privativas de libertad, es esencial comprender a los menores y saber aplicar tales medidas en estrecha colaboración y coordinación con otros organismos conocedores del tema, a fin de garantizar la reforma y rehabilitación del delincuente juvenil.

Los derechos humanos de la mujer

La igualdad es la base de toda sociedad democrática, sin embargo, en muchas sociedades, la mujer es objeto de desigualdades y de discriminaciones. De acuerdo a lo señalado por el Comité Internacional de la Cruz Roja, las mujeres son la mayoría de los pobres del mundo y el número de mujeres que vive en pobreza en las zonas rurales ha aumentado un 50% desde 1975. La mayoría de los analfabetos del mundo son mujeres. Las mujeres ganan entre 30% y 40% menos que los hombres por el mismo trabajo. Las mujeres desempeñan solamente entre el 10% y el 20% de los cargos directivos. Menos del 5% de los jefes de Estado del mundo son mujeres.

Cada día mueren más mujeres y niñas por motivos de discriminación y violencia sexual que por otro tipo de abuso de los derechos humanos. En numerosos países las mujeres no tienen los mismos derechos que los hombres y, por consiguiente, son tratadas como ciudadanos de segunda en las comisarías y en los tribunales.

Cuando son detenidas o encarceladas, son mucho más vulnerables que los hombres a las agresiones, especialmente a las formas de abusos basadas en el sexo, como la violación sexual.

La Carta de las Naciones Unidas fue el primer instrumento jurídico internacional que afirmó la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer, y que

incluyó el sexo como uno de los motivos prohibidos de discriminación, además de la raza, el idioma y la religión. Estas garantías se consignaron, más tarde, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada en 1948 por la Asamblea General.

En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en 1993, los Estados miembros de las Naciones Unidas acordaron que la cuestión de los derechos humanos de la mujer debe formar parte integrante de las actividades de las Naciones Unidas en el ámbito de los derechos humanos. Además declararon que:

Los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales. La plena participación, en condiciones de igualdad, de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural en los planos nacional, regional e internacional y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo son objetivos prioritarios de la comunidad internacional.

El Banco Interamericano de Desarrollo dice que la violencia contra la mujer representa una pérdida constante en las economías latinoamericanas por el gasto acumulado en atención en salud, ausencias laborales, reducción del ingreso familiar e inversión en fuerzas del orden y tribunales. El Banco Mundial ha calculado que la violencia contra las mujeres entre las edades de 15 a 44 años, representa una carga tan grande para su salud como la infección por el VIH, la tuberculosis, las infecciones del puerperio, el cáncer y las afecciones del corazón.

La Constitución Política del Perú, en el Capítulo I numeral 2 señala que toda persona tiene derecho "a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole".

252 En nuestro país la protección y promoción de los derechos de las mujeres ha tenido notables avances y se ha establecido importantes mecanismos institucionales que colocan al Perú en la vanguardia regional de políticas favorables para las mujeres. Estos mecanismos institucionales son la creación del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), la Defensoría Especiali-

zada en los Derechos de Mujer de la Defensoría del Pueblo y la Comisión de la Mujer y del Desarrollo Humano.

Algunas reflexiones adicionales en torno a los derechos humanos

Creo que los derechos humanos constituyen un instrumento muy importante que es necesario conocer y observar por todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, vale decir, los jueces, fiscales y los policías, para quienes debe ser una obligación constante en el cumplimiento de sus funciones.

Muchos ciudadanos y policías pensamos y creemos que la represión sin ningún parámetro ni control conduce por lo general a la violación de los derechos humanos particularmente en la etapa de la investigación policial, motivo por el cual es necesario ejercer permanente vigilancia y control, así como una continua capacitación para conocer las responsabilidades básicas en la aplicación de la ley.

Felizmente en los tiempos actuales y gracias a la política de transparencia de los funcionarios del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional del 2001 a la fecha, existe una clara visión de pleno respeto a los derechos humanos en el marco de las acciones policiales de seguridad ciudadana.

En la década pasada, ocurría todo lo contrario, las violaciones a los derechos humanos era una constante y se había institucionalizado por el incremento de manera dramática y sistemática de hechos que atentaban contra las personas, como lo señala con toda su crudeza y realidad la Comisión de la Verdad y Reconciliación en su Informe Final. Hoy en día, tanto oficiales como personal subalterno, conocen sus derechos y obligaciones, y en ese marco, desarrollan sus actividades policiales.

Una democracia plena debe contemplar la participación activa de la sociedad en los asuntos públicos del país y la expresión más palpable de esta afirmación es la participación cada vez mas intensa de la comunidad en actividades de seguridad ciudadana, situación que viene permitiendo una paulatina supervisión y control de los vecinos respecto de las actividades de la policía. Aspecto a todas luces muy importante para evitar excesos y atentados contra los derechos humanos.

Así como debemos velar por los derechos humanos de la ciudadanía, así también con el mismo calor y energía debemos luchar también por los derechos humanos del policía, muchas veces puesta en tela de juicio cuando existe solamente presunción de haber cometido un delito; sin embargo, con la sola presunción se toman medidas disciplinarias muy fuertes, que llegan incluso a la separación del instituto, presionados en algunas oportunidades por decisiones políticas, por los medios de comunicación, otras por temor a la responsabilidad, etc, sin haber esclarecido plenamente los hechos.

La Defensoría del Policía y los sistemas de control del instituto juegan aquí un papel muy importante, por cuanto deben constituirse en la vanguardia de protección de los derechos del personal policial cuando por alguna circunstancia se vea afectada; pero al mismo tiempo deben ser muy severos cuando exista de por medio responsabilidades.

Yo creo que en cualquier caso, sin distinguir civiles de militares y de policías, debemos respetar y defender los derechos humanos bajo cualquier circunstancia. La defensa de los derechos humanos es el termómetro más sensible de la democracia, su labor contribuye al fortalecimiento de la libertad y de la seguridad ciudadana.

Por tanto, considerando que la seguridad ciudadana y los derechos humanos son temas de actualidad permanente a nivel nacional e internacional, es necesario destacar siempre su importancia, difundir su valor, enseñar su alcance y reprobado sus violaciones. Esto de hecho constituye un progreso significativo.

Finalmente considero esencial que la seguridad ciudadana y los derechos humanos sean interiorizados por las autoridades locales y por la policía como elementos inherentes a su función, velar por el respeto efectivo y cumplir el compromiso de no violarla ni individual ni colectivamente, y la obligación amplia y positiva de promover activamente su pleno respeto y consideración.