

Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (Insyde)
Serie: *Insyde en la Sociedad Civil*

Número 8:
**Seguridad pública: reto y oportunidad para las organizaciones civiles
de derechos humanos**

México, D.F., a 27 de julio del 2005

Insyde se propuso fomentar el diálogo informado y reflexivo y a la fecha más de ochenta organizaciones oficiales y no oficiales han estado representadas en los eventos que este instituto organiza dentro de su proyecto denominado *Construcción de Capacidades en la Sociedad Civil*. El tercer año de Insyde comenzará con la puesta en marcha de su nueva oficina de apoyo técnico y tecnológico para organizaciones de la sociedad civil de derechos humanos, misma que concentrará todas las actividades del proyecto mencionado.

La oficina articulará una agenda de trabajo cada vez más intensa y participativa, bajo un eje rector: transferir capacidades técnicas hacia el sector organizado de la sociedad civil interesado en impulsar la reforma democrática de la seguridad pública y la justicia penal. Habrá noticias de manera frecuente respecto a las actividades de este nuevo brazo operativo de Insyde.

Ahora presentamos la octava colaboración de la serie *Insyde en la Sociedad Civil*. Tal como fue planeado, este conjunto de textos ha venido avanzando hacia un claro posicionamiento como referente de consulta e instrumento de trabajo para las organizaciones de la sociedad civil de derechos humanos y otros actores (autoridades, académicos, medios, entre otros). En breve Insyde pondrá en circulación la versión física de esta serie, al tiempo que seguirá difundiendo uno a uno los documentos por vía electrónica.

Insyde agradece al autor del documento, Edgar Cortez. Si bien las ideas expresadas en lo que sigue no necesariamente representan la posición de este Instituto, para Insyde resulta fundamental la aportación que esta discusión hace al debate y construcción de propuestas para la reforma democrática de la seguridad pública. Este proyecto es posible gracias al generoso apoyo de *The Fund for Global Human Rights*.

Seguridad pública: reto y oportunidad para las organizaciones civiles de derechos humanos

Por Edgar Cortez

La seguridad pública aparece como una de las principales fuentes de preocupación de la sociedad, pero no es una preocupación central, en la práctica, de las organizaciones civiles de derechos humanos. Intentemos explicar algunas de las razones de esta realidad.

La mayoría de las organizaciones de derechos humanos actualmente consolidadas y que cuentan con reconocimiento público de su trabajo fueron fundadas en la segunda mitad de la década de 1980 y primeros años de los noventa.¹ Muy pronto algunas de esas organizaciones y otras más formaron la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos, “Todos los derechos para todos” (1990).

Desde el principio, las organizaciones asumieron la perspectiva de la integralidad de los derechos humanos y se propusieron trabajar los derechos civiles y políticos al igual que los económicos, sociales y culturales. Sin embargo, los casos que en un inicio se conocieron, registraron y documentaron tienen que ver con los primeros: tortura, ejecuciones extrajudiciales, fabricación de culpables, violaciones al debido proceso, etcétera.

Por supuesto, no fue una elección sino una respuesta ante la realidad cotidiana. Eran tiempos de represión en contra de toda la oposición social y política que existía en el país; particularmente se advertía un significativo incremento de la represión en contra de los sectores campesinos, un aumento de los conflictos agrarios y un enorme número de indígenas presos injustamente.

Por tanto, las primeras acciones públicas que se realizaron como Red fueron: Campaña contra las arbitrariedades policíacas (1991); Campaña por la libertad de los indígenas presos y perseguidos injustamente (1992) y la Campaña nacional contra la impunidad (1993). La necesidad que se vivía en la práctica era la defensa en el campo penal, más concretamente en el terreno de la procuración de justicia.

Fueron tiempos para documentar y mostrar, entre otras cosas:

- Que la tortura era una práctica sistemática como método de investigación de parte de todas las policías.
- La muy alta permisividad que existía de dicha práctica entre la sociedad.
- La carencia de un recurso legal para hacerle frente.

Conviene recordar que sólo en diciembre de 1991 la tortura finalmente fue tipificada como delito en la ley federal, y hubo que esperar una década para que también lo estuviera en todos los estados.

¹ Por ejemplo, el Centro de Derechos Humanos Francisco de Vitoria se fundó en 1984, el Centro Miguel Agustín Pro Juárez, en 1988, mientras que la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos y el Centro Fray Bartolomé de las casas en Chiapas se crearon en 1999, y el Centro Tlachinollan, en la montaña de Guerrero, se fundó en 1994.

Este contexto llevó a las organizaciones a la necesidad de desarrollar métodos para registrar y documentar casos de tortura, incomunicación, ejecuciones extrajudiciales, fabricación de culpables, siembra de pruebas inculpatorias, etcétera.

En los años siguientes se suscitaron hechos que incrementaron aún más la represión en el país. En 1994 vivimos el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). En el contexto del conflicto armado se dieron numerosas expulsiones de observadores internacionales de derechos humanos, la presencia y actuación de los grupos paramilitares que desembocó en la matanza de Acteal en diciembre de 1997 y en el año siguiente los operativos contra los municipios autónomos declarados por el EZLN.

Mientras tanto en el estado de Guerrero sucedieron hechos como la matanza de Aguas Blancas (1995) y un año después el surgimiento del grupo armado Ejército Popular Revolucionario (EPR). A esta irrupción le siguió un significativo incremento de los casos de tortura y desapariciones forzadas en el estado.²

Esta realidad represiva hizo que las organizaciones tuvieran que trabajar un enorme número de casos relacionados con la procuración de justicia. Fue una tarea acumulativa de información, análisis de la misma, detección de los patrones de las violaciones de derechos humanos, identificación de las autoridades responsables, pero también de los recursos legales y políticos de los que se podía hacer uso para denunciar y desarrollar estrategias de defensa integral exitosas.

Una práctica de este tipo llevó a que las organizaciones enfatizaran su discurso y dirigieran la mayor parte de su trabajo hacia los derechos civiles y políticos, enfocándose de manera destacada en lo que tenía que ver con la procuración de justicia. Esto no quiere decir que las organizaciones civiles de derechos humanos no hayan tenido contacto, ni hayan documentado casos en donde estaban implicados policías de seguridad pública.

En las tablas de registro de casos de violaciones de derechos humanos de esos años aparecen señalados policías municipales o estatales como responsable de alguna violación concreta. Por tanto, la relación con los policías de seguridad pública fue más desde la dimensión de ellos como responsables de violaciones de derechos humanos. No se les veía como responsables de garantizar el derecho humano de la seguridad pública.

El resultado de lo anterior fueron grupos de derechos humanos habilitados para hacerle frente a los muchos abusos cometidos por agentes del Estado durante el desarrollo del proceso penal, no así para lo que tenía que ver estrictamente con la seguridad pública.

Un efecto del trabajo de las organizaciones civiles de derechos humanos fue la construcción y difusión del discurso: “los derechos humanos defienden delincuentes”. Sin duda esta imagen tuvo su origen en las mismas autoridades, y muy pronto los policías de seguridad pública, los policías judiciales, los ministerios públicos, los procuradores y los gobernadores empezaron a repetir la idea de que los defensores eran

² Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C., *Imágenes de represión. La crítica situación de los derechos humanos en México, 1996-1998*, febrero de 1999.

un obstáculo para su trabajo, pues éstos sólo se dedicaban a defender delincuentes. Tal estereotipo fue retomado y difundido por los medios de comunicación.

En lo anterior influyó que las y los defensores de derechos humanos, en muchos casos, defendían a dirigentes comunitarios o líderes políticos de oposición al régimen de partido de Estado, a los cuales las autoridades presentaban como meros delincuentes; o bien porque se denunciaba el uso de la tortura como método de investigación en contra de alguien que probablemente sí era responsable de haber cometido un delito, razón que no modificaba en nada el carácter de inadmisibles de la tortura.

El incremento de la delincuencia y la demanda de seguridad por parte de la ciudadanía, se encuentra con una ONG de derechos humanos que provenían de esa historia.

Por un lado, las organizaciones civiles no estaban habilitadas para enfrentar toda la problemática de la seguridad pública; no contaban con el marco conceptual necesario, ni con las herramientas metodológicas adecuadas para monitorear policías de seguridad pública. Las organizaciones civiles se habían estructurado para hacer frente a un Estado autoritario y represivo, y la seguridad pública tenía otras características.

Además, topamos con un tema altamente polarizado y en el que las ONG de derechos humanos hemos llevado la peor parte. Alrededor del debate de la seguridad pública, “puede observarse un discurso de polarización y enfrentamiento grave... en el que se considera a los organismos públicos de derechos humanos como obstáculos para la solución de los problemas sociales y como contrarios a los avances en materia de seguridad pública.”³

A pesar de que la idea de que los derechos humanos defienden delincuentes tiene ya tiempo de estar circulando, la enorme relevancia que el tema de la inseguridad tomó a partir de la marcha convocada por distintas organizaciones ciudadanas el 27 de junio del 2004, renovó la vigencia de este discurso.

Hasta la fecha el camino para mostrar que la seguridad pública y los derechos humanos no es una antípoda, sigue siendo, como dice Elena Azaola, “una incógnita irresuelta”.

Por tanto, un reto fundamental para las organizaciones civiles de derechos humanos es el incorporar el tema de la seguridad pública como parte efectiva de su agenda. Ciertamente, existe un interés entre las organizaciones que integran la Red Nacional “Todos los derechos para todos” respecto de este asunto, pero el interés aún dista de que algunos grupos se enfoquen de lleno a este campo.

La necesidad está presente pero aún tenemos que recorrer el camino que nos habilite en el tema: destinar gente de nuestros equipos a este trabajo, empezar a documentar casos, hacernos de un marco conceptual que nos permita entender el fenómeno y formular planteamientos alternativos a la demanda de “mano dura”. Sólo la perseverancia en este

³ Memoria del seminario Seguridad pública, prevención del delito y derechos humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos. Insyde, Fundar, Prodh, Red “Todos los derechos para todos” y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Diciembre de 2004, pág. 148.

quehacer hará que los derechos humanos, y sus organismos civiles y públicos, sean clara e inmediatamente relacionados con el tema, lo que no sucede actualmente.

Un segundo reto estriba en elaborar el discurso de la seguridad pública como un derecho humano, mostrar de manera clara y contundente que los derechos humanos no son un obstáculo sino, por el contrario, condición para hacer posible una seguridad pública cuya primera y última preocupación sean, efectivamente, los ciudadanos.

Las experiencias de procesos de reformas para construir un modelo democrático de policía han mostrado que esto sólo se puede hacer con la policía misma. Es decir, se debe aprender a trabajar junto con ellos, lo cual requiere de confianza, creer que los otros, en este caso las instituciones de policía, quieren cambiar.

En su trabajo de denuncia, las organizaciones civiles de derechos humanos han desarrollado capacidad de confrontación en contra de aquellos que atropellan los derechos humanos de los ciudadanos; también es cierto que en los últimos años estas mismas organizaciones han intentado la interlocución con el gobierno.

A partir de 2001 varias organizaciones civiles de derechos humanos participaron en múltiples iniciativas de interlocución con el gobierno federal: mesas para discutir los contenidos de una propuesta de reforma del Estado desde la perspectiva de los derechos humanos, y una mesa de trabajo para discutir y acordar una iniciativa de reforma constitucional en materia de derechos humanos, trabajo que se malogró cuando el presidente Vicente Fox presentó al Congreso una iniciativa que no correspondía cabalmente con los resultados de la mesa.

El año pasado se elaboró el Programa Nacional de Derechos Humanos, iniciativa por la que trabajaron mucho las organizaciones civiles de derechos humanos; pero finalmente quedó como una iniciativa pobre, con escasa participación social y tampoco logró convertirse en el catalizador del proceso de construcción de una política de Estado en materia de derechos humanos.

Bien podemos decir que una característica del actual gobierno federal es haber abierto numerosos espacios de interlocución; la cerrazón no fue su divisa. Pero lo que sí mostraron todos esos espacios fue poca efectividad para lograr que las organizaciones civiles pudieran influir efectivamente en las decisiones públicas.

Guardando las proporciones entre estas experiencias concretas y las posibilidades de trabajo con miras a colaborar en la construcción de un modelo de policía democrática hay toda una tarea para construir nuevas relaciones entre las organizaciones de derechos humanos y la policía.

Un tema que involucra a toda la sociedad requiere de la participación plural, diversa e incluyente. Hemos visto que en los espacios que se abrieron luego de la marcha del año pasado, están cubiertos por algunas de las principales figuras que dicha movilización; pero ellos no representan todas las voces y visiones que existen respecto del tema.

Por tanto, se requiere de un serio esfuerzo de nuestra parte y también de las policías para innovar las formas y los mecanismos de participación social. Al respecto, una de

las conclusiones del seminario sobre seguridad pública realizado en mayo del 2003 fue la siguiente:

“La estrategia de articulación y consensos para la reforma policial debe partir del hecho de que, en general, los políticos en lugar de impulsar los cambios tenderán a neutralizar la discusión y el análisis además de que, frecuentemente, buscarán excluir a la sociedad civil de los círculos en los que se desenvuelve la discusión.”⁴

La relación entre los ciudadanos y el poder público ha estado marcada por la desconfianza; superar este límite no será fácil pero tampoco es un asunto que podamos postergar más tiempo.

Gracias a los esfuerzos de instituciones especializadas, como Insyde, algunas organizaciones de derechos humanos hemos tenido oportunidad de acercarnos a la idea de una policía democrática, y de seguridad ciudadana, entre otras.

Al respecto, me permito citar un par de conclusiones del mismo seminario antes referido.

“La policía (democrática) es un órgano civil y profesional del Estado, responsable de hacer cumplir la ley de manera imparcial, en estricto respeto a los derechos humanos, sujeta a control, obligada a rendir cuentas y capaz de fomentar una convivencia democrática.”⁵

“La policía democrática es una institución promotora del sentido de comunidad antes que una fuerza meramente orientada a la reacción frente al delito.”⁶

Estas ideas asumen los derechos humanos, dejan en claro que la seguridad pública es una tarea propia de las organizaciones de derechos humanos y -por demás-, inaplazable.

Espero que pronto las ONGs de derechos humanos estemos poniendo manos a la obra.

⁴ Memoria del seminario Seguridad pública, prevención del delito y derechos humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos. Insyde, Fundar, Prodh, Red “Todos los derechos para todos” y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Diciembre de 2004, p. 187.

⁵ Ibid. Página 183

⁶ Ibid. Página 184