

SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE INDICADORES
Y DIAGNÓSTICO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

El Caso de la Tortura en México



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
M E X I C O

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Seminario Internacional sobre
Indicadores y Diagnóstico en Materia
de Derechos Humanos: El Caso
de la Tortura en México

Mérida, del 3 al 5 de abril del 2002

Aleksi Asatashvili
María Cristina Fix Fierro
María Eugenia Lozano
(Compiladores)



MÉXICO, 2003

La compilación de los trabajos presentados durante el “Seminario Internacional Sobre Indicadores y Diagnóstico en Materia de Derechos Humanos: El Caso de la Tortura en México” fue coordinada por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; esta Comisión Nacional los publica respetando al máximo la sintaxis y la ortografía original de los mismos.

Primera edición: diciembre, 2003
ISBN: 970-644-344-4

© **Comisión Nacional
de los Derechos Humanos**
Periférico Sur 3469,
esquina Luis Cabrera,
Col. San Jerónimo Lídice,
C. P. 10200, México, D. F.

Diseño de portada:
Flavio López Alcocer

Impreso en México

CONTENIDO

INAUGURACIÓN

Mensaje de Bienvenida	
<i>José Luis Soberanes Fernández</i>	11
Mensaje Magistral	
<i>José Luis Soberanes Fernández</i>	15
Discurso de apertura	
<i>Dr. Marcus Kaiser</i>	21
Mensaje de Introducción. “Antecedentes y perspectivas del Seminario en el marco del Proceso de Montreux”	
<i>Lic. Raúl Suárez de Miguel</i>	27

PRIMERA SESIÓN

Comparación de los requisitos para desarrollar indicadores correspondientes a los derechos civiles y políticos y económicos, sociales y culturales	
<i>Audrey R. Chapman, Ph.D.</i>	35
El enfoque de Derechos Humanos en indicadores de desarrollo	
<i>Areli Sandoval Terán</i>	49
Tendencias en materia de democracia, Derechos Humanos e indicadores de desarrollo basado en derechos: contexto y desarrollo	
<i>Lic. Ulises Canchola Gutiérrez</i>	65

SEGUNDA SESIÓN

Derechos humanos con una perspectiva de género: indicadores de violencia contra mujeres y niños para análisis y monitoreo de políticas en las Filipinas <i>Leticia D. de León</i>	71
Banco de datos de prensa sobre las graves violaciones de Derechos Humanos. NEV/USP <i>Wânia Pasinato Izumino y Viviane de Oliveira Cubas</i>	95
Búsqueda de indicadores de conocimiento y aplicación de Derechos Humanos en Angola <i>Alfonso Barragues</i>	115
Medir la gobernabilidad, la democracia y los Derechos Humanos: el aporte de las encuestas en hogares <i>François Roubaud</i>	123
Derechos en principio y en práctica: fundamentos teóricos para elecciones metodológicas e investigación comparativa cuantitativa en torno a la concretización de derechos. “Un elogio al indicador imperfecto” <i>Nancy Thede, Ph.D.</i>	159

TERCERA SESIÓN

La experiencia de la CDHDF en materia de tortura <i>Maestro Emilio Alvarez Icaza Longoria</i>	173
Marco teórico para la elaboración de un índice sobre tortura en México <i>Ricardo Hernández Forcada</i>	181
Consideraciones metodológicas para diseñar las bases de datos sobre violaciones a los derechos humanos: el caso de la tortura <i>Rosa María Rubalcava</i>	191
Algunas estadísticas sobre tortura referentes a quejas de Recomendación <i>Ignacio Méndez</i>	205
Monitoreo de la violencia policíaca y tortura en Sudáfrica <i>Piers Pigou</i>	227

Consideraciones para la implantación de un sistema de difusión de estadísticas de las quejas recibidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos <i>Dr. Gabriel Vera Ferrer</i>	249
Desarrollo y aplicación de métodos estadísticos para la medición de violaciones a los derechos humanos <i>Jana Asher</i>	253
Monitoreo cuantitativo de violencia o violaciones de Derechos Humanos en instituciones de Justicia <i>Bruno Aubusson de Cavarlay</i>	259

MESA REDONDA

Implementación del Protocolo de Estambul <i>Dr. Raúl Plascencia Villanueva</i>	271
Actuación del médico legista ante la práctica de la Tortura <i>Dr. Fernando Cervantes Duarte</i>	277
Estudio de la tortura como casos y fenómenos en el Protocolo de Estambul. Dificultades y necesidades en la implementación del Protocolo de Estambul para el estudio de casos de Tortura en México <i>Dr. Javier Enriquez Sam</i>	285
Implementación del Protocolo de Estambul <i>Dr. Jens Modvig</i>	289

CUARTA SESIÓN

Lecciones para la operatividad del diagnóstico de los Derechos Humanos en México <i>Verónica Velo y Valencia</i>	297
El Seminario de Mérida dentro del Esquema del Proceso Montreaux-Munich <i>Carol Mottet y Raúl Suárez de Miguel</i>	299
Algunas estadísticas de Filipinas <i>Ana Elsy Ofreneo</i>	305

QUINTA SESIÓN

Perspectivas para desarrollos internacionales. El caso de Sudáfrica <i>Piers Pigou</i>	319
Perspectiva para Desarrollos Internacionales. El Caso de Angola <i>Mario Adauta de Sousa</i>	323
Perspectivas para el desarrollo internacional. “Detrás de cada figura/las estadísticas son un rostro humano, una historia humana...” <i>Resurreccione Lao-Manolo</i>	329
Manejo del desafío de medir Derechos Humanos Aline Bouzergan	335

CONCLUSIONES

Sugerencias estadísticas	345
Conclusiones del Seminario Internacional sobre Indicadores y Diagnóstico en Materia de Derechos Humanos	347

INAUGURACIÓN

MENSAJE DE BIENVENIDA

*José Luis Soberanes Fernández**

Excelentísimo Marcus Kaiser
Embajador de Suiza en México.

Distinguido Sr. Raúl Suárez de Miguel
Oficina Federal de Estadística Suiza

Distinguidos Expertos y colegas que nos honran con su presencia:

Sean todos ustedes bienvenidos a este Seminario Internacional sobre Indicadores y Diagnóstico en Materia de Derechos Humanos en donde habremos de intercambiar experiencias y puntos de vista sobre los métodos para incorporar el análisis estadístico en la evaluación del cumplimiento de los derechos humanos. En un contexto mundial en el cual ya no es posible hablar de desarrollo sin hacer referencia al estado de los derechos fundamentales de cualquier población, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha buscado propiciar la oportunidad para ofrecer su visión sobre las formas para reflejar esta tendencia internacional en el contexto nacional.

A reserva de detallar esta visión a lo largo del desahogo de nuestros trabajos, deseo destacar aquí las principales características de esta iniciativa presente

* Palabras pronunciadas por el doctor José Luis Soberanes Fernández, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con motivo de la inauguración del “Seminario Internacional sobre Indicadores y Diagnóstico en Materia de Derechos Humanos: El Caso de la Tortura en México” (Mérida, Yucatán, 3 a 5 de abril de 2002).

en los trabajos de la Comisión Nacional que me honro en presidir desde los primeros meses de mi administración. El desarrollo de una metodología para el manejo de indicadores y la elaboración de un diagnóstico en materia de derechos humanos es un proceso evolutivo de largo alcance con miras a aportar elementos para la consolidación de una política de Estado en materia de derechos humanos.

Como proyecto de política de Estado, esta iniciativa es incluyente por definición. Si esta empresa aspira a ser exitosa, no puede entenderse su realización al cargo de un sector aislado de la sociedad, del gobierno o del propio sistema no jurisdiccional de promoción y protección de derechos humanos. Deben formar parte todos los componentes del Estado en su acepción más amplia.

Como proceso evolutivo, esta iniciativa se desarrollará en forma progresiva, en círculos concéntricos, con la doble finalidad de elaborar, en primer término, un núcleo duro como base de las discusiones públicas y, en segundo, para ir asegurando la incorporación paulatina, gradual y organizada de un mayor número de actores.

Al ser incluyente, por definición, no se contrapone con iniciativas concebidas por los distintos componentes del Estado. Por el contrario, busca aportar racionalidad y método a los diferentes esfuerzos para lograr un cabal cumplimiento de los derechos humanos en México. Al introducir racionalidad, se busca también transparencia. En este sentido, todos estamos sujetos al escrutinio y al análisis público. Si esto es así, el proceso de apertura política actual se fortalece.

La unidad y la coherencia al interior en un ejercicio tan ambicioso en una de las áreas fundamentales para la consolidación democrática de México trae aparejado una mejor y más positiva percepción de México en el exterior. Por lo mismo, reconociendo el nuevo contexto de integración y globalización, esta iniciativa no borda solamente sobre la circunstancia nacional. Deseamos buscar en el exterior más y mejores herramientas para realizar más eficazmente nuestra labor de promoción y protección de los derechos humanos. Por ello, un componente fundamental de este proyecto es la integración de los estándares acordados y reconocidos internacionalmente en la materia.

Por estas consideraciones reitero mi agradecimiento por su presencia en este Seminario. Esperamos contar también con su activa participación y sus valiosos comentarios y observaciones para hacer posible esta iniciativa. Repito, este es un proyecto de todos.

Igualmente, de manera particular, deseo agradecer la colaboración y el apoyo del gobierno suizo. A través de la Agencia Estadística Suiza y de la Embajada de Suiza en México ha aportado insumos valiosos en el diseño de ésta, la primera fase del proyecto, y generosamente, también, ha facilitado nuestro encuentro el día de hoy. Mi reconocimiento también a la Embajada de Francia en México por su apoyo.

Finalmente, tengo la certeza de que este Seminario Internacional sea enriquecedor para todos quienes participarán en él.

Muchas gracias.

MENSAJE MAGISTRAL

José Luis Soberanes Fernández

Distinguidos colegas:

La Comisión Nacional considera que la elaboración de un diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México, basado en el análisis científico —cuantitativo y cualitativo— es un complemento necesario e importante de los esfuerzos actualmente realizados por los diferentes sectores que integran al Estado Mexicano (sociedad, gobierno y organismos constitucionales autónomos, principalmente) para alcanzar la plena vigencia de los derechos humanos en nuestro país. Varias consideraciones llevan a esta conclusión.

- En primer término, puede argumentarse *la ausencia de un informe nacional comprensivo* referente al tema. Normalmente, cualquier interesado en conocer la situación de los derechos humanos en nuestro país se enfrenta a la necesidad de consultar diversas fuentes, es decir, el propio informe de la CNDH, los informes de las comisiones estatales de derechos humanos, los informes de las organizaciones gubernamentales (tanto nacionales como internacionales) dedicadas al seguimiento de los asuntos en México, así como los informes de los relatores especiales presentados en el marco del sistema de las Naciones Unidas o los producidos en el ámbito del Sistema Interamericano.
- En segundo término, puede aducirse, ante la diversidad de fuentes, *una falta de método homogéneo o de referencia* en la elaboración de dichos informes, lo que puede tener dos consecuencias. Primero, si no se recurre a los métodos cuantitativos para producir informes en materia de los

derechos humanos y se reporta, en cambio, información fortuita o de “segunda mano”, algunos informes podrían contener información y conclusiones tendenciosas, sin el respaldo metodológico o analítico adecuado. Segundo, cuando se recurre a los métodos cuantitativos no basados en estándares científicos, se corre el riesgo de caer en la “guerra de cifras”. Incluso, se presenta el peligro de reducir la complejidad de un tema como el de los derechos humanos a la frialdad de los números. Hoy por hoy se puede intuir la realidad de los derechos humanos en México, sin embargo no existe un instrumento que englobe a otros y documente en forma cuantitativamente metodológica, sistemática y objetiva este panorama.

- Existe una tercera consideración en apoyo a la importancia conferida por la Comisión Nacional a la elaboración de un diagnóstico de derechos humanos. Actualmente, la tendencia a nivel internacional va en el sentido de considerar el respeto a los derechos humanos como una variable en la valoración del desarrollo alcanzado por los países. El goce de estos derechos es parte intrínseca del desarrollo humano sustentable, la democracia y la estabilidad. Las Cumbres Mundiales celebradas por Naciones Unidas durante la década de 1990 son muestra clara del avance en materia del desarrollo basado en derechos. Más recientemente, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha incluido el análisis de la situación de los derechos fundamentales en la elaboración de su informe anual sobre el desarrollo humano. La labor de la CNDH, en particular en materia del presente proyecto de Diagnóstico en el ámbito de derechos humanos, podría ser vista como uno de los instrumentos para lograr este objetivo general.

Al rastrear y analizar esta tendencia, la CNDH ha decidido participar en forma activa en el denominado “Proceso de Montreux”, lanzado por la Conferencia Internacional sobre Estadística, Desarrollo y Derechos Humanos (Montreux, Suiza, septiembre del 2000). En dicho foro participaron gobiernos, agencias oficiales de estadística, institutos de investigación, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales e instituciones nacionales de promoción y protección de derechos humanos. Los participantes reiteraron la importancia de incluir la dimensión de los derechos fundamentales en el desarrollo económico. Para ello, con fines de facilitar este ejercicio, se identificaron como los elementos cruciales el desarrollo y uso de herramientas como la estadística y los indicadores.

Desde esta perspectiva, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su calidad de órgano constitucional autónomo, busca asistir al Estado, es decir, sociedad y gobierno, fungiendo como punto de enlace entre las tendencias internacionales en materia de derechos humanos y el ámbito nacional en donde se deben proteger y promover esos derechos.

Como conclusión, puede argumentarse que la elaboración de un diagnóstico consistente sobre el estado de los derechos humanos en México, elaborado con coherencia metodológica y usando los métodos estadísticos e indicadores basados en estándares reconocidos internacionalmente, presenta las siguientes ventajas:

1. Los informes producidos tendrán mayor representatividad a nivel nacional y estarán basados en información objetiva.
2. La información suministrada de esta forma será fácilmente verificable.
3. La información producida contribuirá a la promoción de la transparencia y el uso responsable de la información pública.
4. Lo anterior reforzará el proceso actual de apertura política del país.
5. Consolidará, además, la autonomía de la CNDH y de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, ya que el método para elaborar el diagnóstico estaría certificado por los estándares de trabajo de instancias internacionales, así como de otras instituciones, privadas y públicas, protectoras y promotoras de derechos humanos.
6. Reforzaría la función del sistema no jurisdiccional de promoción y defensa de los derechos humanos como puntos de referencia, especialmente, en procesos de cambio político.
7. México se insertará en las tendencias internacionales en materia de derechos humanos.

El objetivo primordial de este proyecto es la utilización de datos e indicadores estadísticos como una “herramienta” para la evaluación del progreso en materia de derechos humanos en México.

Esta iniciativa pretende evaluar cuantitativa y cualitativamente a través de herramientas como la estadística, el cumplimiento y respeto por parte de las entidades gubernamentales los diferentes derechos humanos reconocidos en la legislación mexicana.

Los resultados de medidas o acciones específicas del Estado para lograr el goce de los derechos humanos se pueden medir, en primera instancia, por

el grado en el cual el Estado beneficia o ha beneficiado en un período de tiempo a aquellos habitantes que no han gozado de esos derechos.

Dicha medición requiere del desarrollo de múltiples estándares para cada derecho enumerado en relación con los variados recursos o contextos sociales y de desarrollo. Para este proceso, se requiere necesariamente la colaboración y activa participación de diferentes actores políticos y civiles del país para lograr unificar los conceptos y alcances de cada valoración.

La valoración de los derechos humanos requieren de un rango muy amplio de datos desagregados por la gran cantidad de variables que existen tales como género, raza, religión, origen social, etc. Para tal efecto se requiere del acceso a datos estadísticos apropiados y de buena calidad en forma desagregada para obtener un monitoreo real.

Un diagnóstico de los derechos humanos en México elaborado con método y apoyado en datos estadísticos e indicadores es un instrumento con varias finalidades:

- a) Desarrolla y mantiene un sistema de información permanente que puede ser avalado y aplicado por diferentes actores sociales, instancias gubernamentales y comisiones de derechos humanos en México y en el extranjero.
- b) Podrán realizarse valoraciones cuantitativas y cualitativas enfocadas a temas prioritarios, como puede ser el caso de la tortura y malos tratos, la administración de justicia, derechos indígenas, etc.
- c) Podrá determinarse en forma más objetiva en qué grado el Estado ha cumplido con sus obligaciones en la materia.
- d) Podrán publicarse informes periódicos sobre los temas prioritarios o selectos en la agenda de los derechos humanos de México.
- e) Fortalecerá, necesariamente, la capacidad institucional de instancias que, como la CNDH, evalúan el goce de los derechos humanos en nuestro país, adquiriendo experiencia y herramientas de evaluación.
- f) Desarrolla un sistema de administración de información novedoso. No solamente compilará información sino que también ofrecerá las herramientas útiles para realizar su análisis. Todo ello estará al alcance de la sociedad, el gobierno y las instancias que integran el sistema no jurisdiccional de protección y promoción de derechos humanos.
- g) Establece tendencias y resalta prioridades políticas. Aporta una buena base para dar soluciones y lograr su adecuada instrumentación.

- h) Refuerza las capacidades institucionales en términos de liderazgo nacional en el ámbito de derechos humanos.
- i) Interactúa en el proceso internacional para facilitar la multiplicación de la experiencia y la consolidación de la referencia (acciones piloto y la publicación de un manual de conclusiones).

Como primer elemento de la primera fase del proyecto de la elaboración del diagnóstico, la CNDH consideró conveniente realizar este primer Seminario Internacional sobre indicadores en materia de derechos humanos que tiene como objetivo fortalecer los métodos científicos y las herramientas de medición para el diagnóstico nacional.

El seminario representa una oportunidad para el intercambio multidisciplinario de ideas entre los expertos de la CNDH, otros actores nacionales y los expertos del exterior sobre la experiencia y los avances técnicos logrados en este ámbito. La CNDH presentará un caso práctico sobre tortura que será el punto focal del Seminario. Esta compilación y procesamiento metodológicos de la información contribuirá al diseño de la labor subsiguiente en el ámbito nacional.

Este seminario, además, aspira a contribuir a sentar las bases para ejercicios similares en otros países. La experiencia del exterior se movilizará a través de la red creada desde la Conferencia de Montreux. En este sentido, la instrumentación del diagnóstico podría ofrecerse eventualmente como ejercicio piloto para las iniciativas similares alrededor del mundo.

En suma, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos espera alcanzar los siguientes objetivos:

1. Ofrecer una plataforma para lanzar un *diálogo nacional* acerca del diagnóstico nacional en materia de derechos humanos;
2. Contribuir a la definición del *enfoque* del diagnóstico nacional en materia de derechos humanos en términos de los conceptos a aplicarse (dimensión sectorial) y las prioridades del presente ejercicio;
3. Explorar la viabilidad del diagnóstico en términos de las *metodologías cuantitativas* aplicadas;
4. Contribuir con el *intercambio internacional de puntos de vista* sobre los ejercicios similares emprendidos o previstos (dimensión comparativa);

5. Establecer una *base de apoyo técnico internacional* para el desarrollo de herramientas técnicas necesarias para la instrumentación del diagnóstico en las etapas consecuentes del proyecto;
6. Considerar el *efecto multiplicador*, a niveles nacional e internacional, hacia el desarrollo de indicadores en materia de derechos humanos;
7. Establecer *programa y recursos* para instrumentar las etapas consecuentes del proyecto.

Muchas gracias.

DISCURSO DE APERTURA

*Dr. Marcus Kaiser**

Señor Presidente,
Señores y señoras,

Es para mí, Señor Presidente, un gran honor poder tomar la palabra en la sesión de apertura del “Seminario Internacional sobre Indicadores en materia de Derechos Humanos”. Permítame felicitarle a usted y a la Comisión por haber organizado este seminario que prepararon tan cautelosamente en colaboración con organismos internacionales y agencias extranjeras. Acepté con placer e interés esta amable invitación, porque el motivo que nos reúne hoy en esta bella ciudad de Mérida —la promoción y el monitoreo de los derechos humanos—, constituye una de las preocupaciones centrales tanto de la política interna como de la política exterior de mi país.

UNIVERSALIDAD E INTERDEPENDENCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Como ustedes recordarán, los debates de la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos que se desarrolló en Viena en 1993, pusieron en evidencia las notables diferencias que en aquel entonces existían en éste ámbito entre los países industrializados y los países del Sur.

Si bien estas divergencias son aún palpables localmente en algunas latitudes del globo, cierto es que, gracias a la Declaración de Viena, la comunidad

* Embajador de Suiza en México.

internacional en su conjunto ha logrado cimentar la validez de la “Declaración Universal de los Derechos Humanos y establecer un sólido consenso en cuanto a la universalidad y a la interdependencia de esos derechos. A partir de Viena ha quedado claramente asentado que “todos los derechos humanos son universales, indisociables, interdependientes e íntimamente ligados entre sí”. Asimismo, Viena dio lugar al reconocimiento del derecho al desarrollo como un derecho fundamental. La Declaración final subraya que la pobreza es un obstáculo al pleno respeto de los derechos humanos, pero también afirma que la “insuficiencia de desarrollo no puede ser invocada para justificar una limitación de los derechos humanos reconocidos internacionalmente”.

En el curso de los últimos años, una serie de cumbres y conferencias mundiales (de El Cairo a Pequín y de Río de Janeiro a Copenhague) han venido marcando pasos firmes de la comunidad internacional en un proceso de profundización y de explicitación de la concepción de los derechos humanos que se formuló en Viena.

EL COMPROMISO DE SUIZA EN LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Para mi país, la participación en la Conferencia de Viena, así como a las cumbres y conferencias mundiales sucesivas, ha conllevado un compromiso firme y constante no solamente en el ámbito de la política interior, sino también en sus relaciones políticas y de cooperación con otros países. Así, desde el inicio de los años 90, la promoción de los derechos humanos, de la democracia y del Estado de derecho, constituye uno de los cinco objetivos prioritarios de la política exterior de Suiza.

Concretamente, todo el diálogo político de Suiza con otros países incluye un intercambio sobre la situación de los derechos humanos en el cual se recuerdan los compromisos internacionales que ya han sido aceptados, se discuten puntos importantes del programa nacional de promoción de los derechos humanos y se pueden incluso evocar casos y situaciones preocupantes. Asimismo, en el marco de sus políticas de cooperación al desarrollo y de ayuda humanitaria, Suiza aporta ayuda técnica y financiera a proyectos concretos destinados a favorecer el respeto de los derechos humanos y el diálogo político interno.

Dado el tema que nos reúne hoy, me parece oportuno bosquejar brevemente las líneas fundamentales de la concepción que preside a este compromiso de Suiza en la promoción de los derechos humanos. Como ustedes bien saben, hoy en día se considera que el respeto a los derechos humanos, la democracia y el desarrollo son interdependientes y se refuerzan mutuamente. Para nosotros esto significa:

- En primer lugar, que la aplicación de los derechos humanos debe ser un objetivo del proceso de desarrollo;
- En segundo lugar, que el respeto mínimo de las libertades y derechos fundamentales constituye a la vez una condición indispensable y un factor de impulsión del proceso de desarrollo;
- Y, en tercer lugar, que el desarrollo puede contribuir de manera considerable al respeto de los derechos humanos.

Conviene además señalar que, en nuestra concepción, los derechos humanos se fundan en la dignidad inherente de toda persona y por ello son inalienables. Entendemos pues por “derechos humanos” el conjunto de derechos cuyo respeto debe permitir a cada uno la realización completa de su propio potencial como ser humano. Esta noción cubre no sólo los derechos civiles y políticos, sino también los económicos, sociales y culturales. Consideramos que si el desarrollo económico y social favorece y acrecienta el respeto de los derechos humanos, también es cierto que un dinamismo de desarrollo no puede darse allí donde los derechos humanos son sistemáticamente ignorados.

DE MONTREUX A MÉRIDA: UN PROCESO DE TRABAJO CONCRETO

Esta concepción y este compromiso de Suiza explican en gran medida el hecho que dos instituciones gubernamentales, la Agencia suiza para el desarrollo y la cooperación, la COSUDE, y la Oficina Federal de Estadística, hayan tomado la iniciativa de organizar conjuntamente la Conferencia internacional sobre “Estadística, Desarrollo y Derechos Humanos” que tuvo lugar en la ciudad de Montreux en septiembre de 2000. El aspecto novedoso de esta conferencia residió en el hecho que, por primera vez, especialistas de diferentes áreas científicas y de diversos ambientes y marcos institucionales se encontraron para

examinar un aspecto esencial de la promoción de los derechos humanos: los métodos de monitoreo. Concretamente, la conferencia tenía por objetivo de examinar las posibilidades de una potenciación del monitoreo de derechos humanos en base a una mejor utilización de métodos estadísticos y de una mejor combinación de enfoques cuantitativos y cualitativos.

A año y medio de distancia, creo que es oportuno decir que el éxito de la Conferencia de Montreux no reside tanto en el hecho que en esa ocasión se hayan reunido 740 participantes provenientes de 123 países, ni en la calidad de las 300 contribuciones escritas, ni en la fecundidad intelectual de los debates. No, en realidad el verdadero éxito de la conferencia consistió en haber dado lugar a la creación de una red mundial de instituciones y de expertos que desde entonces continúan intercambiando ideas y experiencias en vistas del desarrollo y de la aplicación de nuevos instrumentos de medida y monitoreo de la realización de los derechos humanos.

Este es el verdadero éxito de Montreux: la acción tangible en seguimiento a las conclusiones de la Conferencia. Tras el intercambio inicial de ideas, en los cinco continentes hoy se está trabajando seriamente para llegar a resultados concretos. Y esto es precisamente lo que los organizadores deseaban: que Montreux no fuera considerado como una iniciativa suiza, sino como el inicio de un proceso internacional compartido y apropiado a nivel nacional, en particular en los países donde se presenta a la vez la posibilidad y la utilidad de desarrollar un monitoreo más sistemático del respeto de los derechos humanos.

En el curso de los últimos meses, dos importantes iniciativas han dado la pauta del tipo de compromiso y de acción que se requiere para llevar a buen puerto el proceso de Montreux. La primera fue tomada por la Comisión Europea, con la convocación de un seminario internacional de alto nivel sobre “la Medición de la Democracia y de la Gobernabilidad”, que tuvo lugar en la ciudad de Munich en enero de este año. En esa ocasión se examinaron una serie de trabajos que, en seguimiento a las conclusiones de Montreux, se han emprendido en particular en países del hemisferio Sur. Tengo entendido que los resultados de este seminario son tan prometedores que se ha decidido diseñar un ambicioso programa de trabajo en vista de su implementación por un consorcio internacional de organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y académicas.

La segunda iniciativa es mexicana: se trata de un proyecto que usted, Señor Presidente, nos presentará en sus grandes líneas mañana: el establecimiento de

un diagnóstico nacional en materia de derechos humanos, para el cual es necesario seleccionar indicadores fiables e identificar métodos de análisis cuantitativo y cualitativo pertinentes. La concepción de este proyecto será examinada en todos sus aspectos por los expertos internacionales que ha tenido usted a bien invitar a este seminario. Aunque no es ésta materia de mi competencia, quisiera destacar el carácter ejemplar de esta iniciativa.

En primer lugar, la iniciativa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, madurada en diálogo con expertos nacionales e internacionales, se concretiza bajo la forma de un proyecto piloto. En segundo lugar, me parece importante valorizar la dimensión de diálogo y de proceso participativo que este proyecto comporta, en particular en relación con los medios académicos y con las organizaciones mexicanas no gubernamentales activas en la promoción de los derechos humanos. En tercer lugar, cabe hacer hincapié en la seriedad con la que se entiende crear una estructura de asistencia científica y de acompañamiento internacional del proyecto. En fin, me parece importante resaltar la intención de elaborar, en colaboración con los expertos internacionales y a partir de las lecciones que se deriven de este proyecto piloto, un modelo de diagnóstico de derechos humanos que podría ser aplicado en otros países por instituciones análogas a su Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Por supuesto, el trabajo no será nada fácil. El área temática que se ha elegido como punto de partida de este ejercicio —la tortura y los malos tratos— es sumamente delicada y presenta, sin lugar a dudas, enormes dificultades de medición. Creo, sin embargo, que la seriedad del trabajo que la Comisión ha venido desarrollando estos últimos años, así como el compromiso de los expertos e instituciones que participan en este seminario, constituyen motivos suficientes para confiar en esta iniciativa y para apoyarla con determinación.

Por ello, las dos instituciones que están al origen del proceso de Montreux, la Agencia suiza para el desarrollo y la cooperación, y la Oficina Federal de Estadística, han decidido aportar, cada cual con los medios que corresponden a sus misiones respectivas, una contribución financiera a la participación de los expertos internacionales y una asistencia técnica y científica en la concepción y programación del seminario. En el caso de COSUDE se trata de una suma de 80'000 francos, unos 45'000 dólares, para cubrir los costos de viaje de 21 expertos internacionales, y de esta manera manifestar concretamente el interés y la solidaridad de Suiza hacia este importante proyecto. Este apo-

yo, ofrecido con amistad y convicción, es un gesto de franca confianza tanto en la pertinencia del proyecto de la Comisión como en el éxito de este seminario.

No me queda pues mas que desearles, estimado Señor Presidente y distinguidos participantes, un seminario agradable, estimulante y fructuoso.

MENSAJE DE INTRODUCCIÓN. “ANTECEDENTES Y PERSPECTIVAS DEL SEMINARIO EN EL MARCO DEL PROCESO DE MONTREUX”

*Lic. Raúl Suárez de Miguel**

La conferencia de Montreux fue definida por la Sra. Mary Robinson como una tentativa para poder asentar las bases de una ciencia de la dignidad humana a través de una acción concreta. Quisiera señalar que el espíritu de la conferencia ha logrado mantenerse en una serie de actividades en el curso de los últimos meses y habría que recordar ese espíritu y mantenerlo vivo.

La conferencia de Montreux y el proceso al que ha dado lugar obedecen a un objetivo que no es otro que el de enfrentar el desafío de la pobreza actual de los métodos de monitoreo que no logran definir tendencias ni establecer estimaciones de la magnitud de las violaciones de derechos humanos o de la situación real de realización o de no realización en el espacio y en el tiempo.

La propuesta de Montreux es de potenciar los métodos estadísticos, el análisis cuantitativo y la generación de indicadores. Se trata pues de una iniciativa que está orientada hacia tabajes políticos de las agendas nacionales e internacionales en materia de derechos humanos. La conferencia de Montreux y los eventos que han seguido a esta conferencia constituyen un proceso de aprendizaje a través de un trabajo concreto y un dialogo entre expertos de diferentes especialidades. Este proceso se caracteriza por una participación muy fuerte de dos países del Sur y esto es importante porque por primera vez estamos asistiendo a conferencias internacionales, a seminarios, a proyectos de trabajo, donde más de la mitad del trabajo que se realiza proviene de países del Sur y ésta es una gran novedad en el dialogo de la comunidad internacional.

* Secretario del Grupo Internacional de Enlace para el Seguimiento del Proceso de Montreux y Munich. Agencia Federal Estadística de Suiza.

Este proceso está caracterizado por dos aspectos:

1. Diálogo pluridisciplinario. Especialistas en ciencias humanas, estadística, derechos humanos, en materia de cuestiones de desarrollo, tienen que intentar lograr establecer un cuadro común de trabajo.

2. Dialogo transinstitucional. Un proceso en donde la racionalidad y la transparencia se aúnan a la calidad y la coherencia de un proyecto que pueda resultar únicamente de contribución de diferentes actores institucionales: las administraciones nacionales, las autoridades gubernamentales y los organismos no gubernamentales que son esenciales en el proceso por ser testigos de la voluntad de los deseos de las expectativas de la sociedad civil, las comisiones nacionales de los derechos humanos, las universidades, los centros de investigación y los organismos internacionales. Mi opinión es que, si se consideran los resultados de la conferencia, habría que insistir sobre todo en que nos encontramos en un proceso en el que por primera vez conocemos los proyectos que a través el mundo se desarrollan en materia de monitoreo, utilizando métodos cuantitativos. Expertos que hasta el año 2000 habían trabajado durante años en esta dirección y que no conocían a sus colegas de otros continentes, y otros países han constituido ya una red, un cuadro de trabajo, una comunidad científica que está estudiando la posibilidad de llegar a resultados concretos.

Lo más importante es que el proceso está orientado a poder realizar un trabajo concreto dentro de un calendario dado y éste es el compromiso que todos los actores en el proceso han asumido, alrededor de una agenda establecida y con la que actualmente estamos trabajando en este seminario.

Si algunos de ustedes desearan conocer la masa de documentos que se presentaron en esa ocasión, así como los documentos que en otros seminarios posteriores han ido presentándose, pueden encontrar todo este material en la página de Internet, en la que ya tenemos cargadas las 300 colaboraciones escritas de Montreux, así como las otras contribuciones.

¿Qué lecciones se pueden derivar de Montreux para la acción concreta sucesiva? En primer lugar, Montreux ha demostrado que hay una necesidad urgente de potenciar métodos y técnicas profesionales en el monitoreo de derechos humanos. Quienes conocen la historia del monitoreo de los derechos humanos saben que los organismos no gubernamentales en particular se han dotado de especialistas en informática, de médicos y geógrafos, para poder producir una actividad de informe, una actividad de análisis más fina y más cercana a la realidad. Desgraciadamente, cuando llegamos a las estimaciones

de magnitud, este profesionalismo falta y lo que Montreux ha demostrado es la oportunidad de poder transformar los sistemas actuales de monitoreo y de información en algo mucho más sistemático, mucho más potente, mucho más útil y que permita poder medir la evolución de las tendencias. No basta señalar hoy, en un país del mundo, un caso de tortura o un caso de violación específico; lo útil, lo importante para poder evaluar las responsabilidades de los Estados es poder medir la evolución de la situación en materia de derechos humanos, poder disponer de indicadores que informativos y eficaces que puedan ayudarnos a convencer a las autoridades y a informar a la sociedad civil acerca del estado real de la situación.

Montreux ha tenido una serie de líneas de acción que han condicionado una serie de acciones concretas. Por ejemplo, tenemos lo que ha sucedido desde el final de la conferencia de Montreux, que son iniciativas que van marcando la pauta de todo el proceso. En primer lugar, quisiera señalar el desarrollo de una encuesta sobre la conciencia social en materia de derechos humanos, un proyecto piloto que se desarrolla en Angola y el cual discutiremos en este seminario. Quisiera señalar también que, tras la conferencia de Montreux, expertos europeos y africanos han logrado realizar una serie de encuestas tendientes a medir la democratización, la gobernabilidad y el respeto de los derechos humanos y estas encuestas constituyen hoy el instrumento técnicamente más avanzado que existe en el mundo para poder identificar en base a datos de encuestas de familias la situación en estos países. Este es un proyecto en curso.

Se ha desarrollado también un proyecto de investigación de muy alto nivel científico sobre la posibilidad de cruzar la información. La situación actual que es una gran variedad de fuentes de información, de distintos grados de confiabilidad, de distinta significación, como métodos matemáticos y estadísticos adecuados, se pueden cruzar para poder obtener una información más clara y completa de la situación.

La creación de plataformas nacionales de acción donde Comisiones Nacionales de los Derechos Humanos análogas a la Comisión de México están trabajando con organismos no gubernamentales y con institutos de estadística, particularmente en las Filipinas, Kosovo y Sudáfrica. No quisiera dejar de comentar una experiencia que me parece ejemplar acerca del resultado que puede dar una cooperación científica a nivel internacional. Quiero referirme a un ejercicio que ha sido conducido por expertos de la Asociación Americana para el Progreso de la Ciencia o American Association for the Advance of

Science, que se comprometió a hacer un informe sobre los crímenes de guerra contra la humanidad cometidos en Kosovo bajo la autoridad política del ex presidente Slobodan Milosevic. El informe fue presentado a título de carga en el proceso contra Milosevic y fue discutido el 12 de enero; este informe es el resultado de un trabajo serio de científicos Americanos.

Se le solicitó a un grupo de expertos funcionar como grupo de acompañamiento crítico en toda la fase de elaboración del informe y puedo decirles que éste actualmente está disponible en la página de Internet, así como la presentación y la discusión entre el responsable del proyecto y el acusado, el Sr. Milosevic, pueden ser consultadas en la Web y constituyen hoy un documento único sobre la utilidad de los métodos estadísticos y de monitoreo para crear testimonio real de una situación de violación a la dignidad humana. Mencionaré la iniciativa de la Comisión Europea sobre la medida de la democracia y la gobernancia, que ha dado lugar sobre todo a la creación de un consorcio internacional y de un programa que está en fase de elaboración y para el cual el seminario de Mérida tiene una función esencial. Nosotros esperamos que este seminario pueda, en el marco de ese consorcio y de este programa, permitir elaborar un modelo de proyecto piloto bajo el liderazgo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México y en compañía de la estructura del acompañamiento científico, que pueda ser seguido como modelo de elaboración de experiencias similares en otros países del mundo.

En estos momentos estamos asistiendo a un proceso de operacionalización del proceso de Montreux y Munich, que consiste esencialmente en la consolidación de la red de instituciones y expertos que se creó en Montreux, pero que sigue creciendo y creo que a partir de este seminario seguirá creciendo y echando raíces, tanto en México como en otras partes del mundo. Yo quisiera insistir en el carácter particular del método de trabajo y de la red que preside a esta iniciativa.

Se trata de reunir instituciones de configuración y vocación diferentes, tales como los institutos nacionales de estadística (en México se trataría del INEGI), las universidades, los centros de investigación, los organismos no gubernamentales, los órganos y ministerios que se ocupan de problemas de desarrollo y desarrollo social, las comisiones nacionales de derechos humanos (en 32 países del mundo se trata de órganos constitucionales autónomos que no pertenecen al gobierno pero que no tienen la misma vocación de un organismo no gubernamental), así como organizaciones internacionales muy acti-

vas en materia de monitoreo. Estos organismos tienen que aprender a comunicarse y a trabajar juntos, tanto a nivel nacional como internacional. Insisto, las vocaciones son diferentes, las misiones son sumamente diferentes, pero las competencias y el tipo de labor que ejerce cada una de estas instituciones son complementarias y pueden ser reunidas en un esfuerzo común. Creo que los ejemplos que he venido mencionando anteriormente son un testimonio elocuente de esta posibilidad e insisto en que esto tiene que existir antes que nada a nivel nacional y no a nivel internacional. Este proceso tiene que tomar cuerpo, tiene que crecer en base a las necesidades nacionales antes de integrarse al escenario internacional.

Los expertos que han asistido a este seminario esperan poder contribuir a un diálogo con los expertos mexicanos, en la realización de un seminario y de un proyecto concreto que no sea únicamente una ocasión de discusión académica, sino que sea realmente la programación de un trabajo concreto, de un diálogo y de una mutua corrección de errores entre expertos internacionales y nacionales. Esperamos poder participar con usted, Sr. Presidente, al lanzamiento de un proceso de diálogo institucional en México, entre organismos no gubernamentales, académicos, gubernamentales y la Comisión de los Derechos Humanos.

Esperamos poder continuar y acompañar, tras este seminario, los pasos concretos de realización de este proyecto piloto que recibirá y se beneficiará de un apoyo internacional y que estará orientado internacionalmente a la formulación de un modelo. Confiamos también poder lograr con ustedes, y con usted, Sr. Presidente, tener una gran capacidad de programación y de acción tras este seminario. Nos quedará una serie de pasos concretos a dar, mucho diálogo participativo por entablar y mucho trabajo.

PRIMERA SESIÓN

COMPARACIÓN DE LOS REQUISITOS PARA DESARROLLAR INDICADORES CORRESPONDIENTES A LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS Y ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

*Audrey R. Chapman, Ph.D.**

INTRODUCCIÓN

Durante años recientes, se ha incrementado la conscientización en torno a la importancia de la capacidad para llevar a cabo el monitoreo sistemático de los principales instrumentos de aplicación de derechos humanos como fundamento para crear un sistema internacional relevante de derechos humanos. De otro modo, los países no pueden evaluar su propio desempeño a fin de fomentar la concretización de los derechos enumerados. Asimismo, sin condiciones eficaces de monitoreo, los Estados no pueden ser responsables por la implementación, ni pueden ser denunciados por violaciones de dichos derechos. El monitoreo del cumplimiento de los parámetros internacionales de derechos humanos por parte de los Estados, sin embargo, es un proceso riguroso con diversos requisitos políticos y metodológicos.

El desarrollo de indicadores es esencial para el proceso de desarrollo de la capacidad de medición de la implementación tanto de los derechos clasificados como derechos civiles y políticos así como aquellos caracterizados como derechos humanos económicos, sociales, y culturales. Como se indica en el *Reporte de Desarrollo Humano 2000*, “La información y las estadísticas son una herramienta poderosa para crear una cultura de responsabilidad y para concretar los derechos humanos.”¹

* Directora del Programa de Ciencia y Derechos Humanos de la Asociación Americana para el Fomento de la Ciencia.

¹ United Nations Development Programme, *Human Development Report 2000* (New York and Oxford: Oxford University Press, 2000), p. 10.

Los indicadores se pueden definir como un conjunto de parámetros de información para evaluar sistemáticamente la condición de implementación de un derecho específico. Proporcionan un instrumento u herramienta para la evaluación, una regla para medir los resultados y evaluar los niveles deseados de desempeño de forma sostenida y objetiva.² Otra manera de visualizar un indicador de derechos humanos es como “información usada para medir el grado en el cual un derecho humano se está cumpliendo o disfrutando en alguna situación determinada”.³ Los indicadores pueden basarse en información cuantitativa o cualitativa.

DIFERENCIAS TRADICIONALES IDENTIFICADAS ENTRE AMBAS CATEGORÍAS DE DERECHOS

Los indicadores miden el desempeño de derechos específicos. Por tanto, la conceptualización de la naturaleza, el alcance, y los contenidos de un derecho específico para el cual se han desarrollado los indicadores, es un prerrequisito para desarrollar todos los indicadores y estrategias de monitoreo. También es importante anticipar las violaciones más comunes y desarrollar indicadores para monitorearlas.

Históricamente, los analistas de los derechos humanos han conceptualizado los derechos civiles y políticos, así como económicos, sociales, y culturales como fundamentalmente diferentes en carácter. Por implicación, se asumía que ambos tipos de derechos requerirían diferentes métodos para desarrollar indicadores.

Entre algunas de las diferencias más notorias entre ambas categorías de derechos manifestados en los textos clásicos sobre los derechos humanos se encuentran las siguientes:

² Esta definición se ha adaptado de Ilan Kapoor, “Indicators for Programming in Human Rights and Democratic Development: A Preliminary Study,” Political and Social Policies Division, Policy Branch, Canadian International Development Agency, Julio 1996.

³ Maria Green, “When We Talk about When We Talk about Indicators: Current Approaches to Human Rights Measurement,” *Human Rights Quarterly* 23 (2001): 1065.

- Comúnmente, los derechos civiles y políticos se clasificaban como derechos negativos, o sea, derechos que principalmente requerían únicamente tolerancia por parte de los demás. En contraste, los derechos económicos, sociales y culturales eran vistos como derechos positivos que imponían una serie de deberes sobre el Estado. Por tanto, se asumía que todos los derechos civiles y políticos se encontraban virtualmente libres de costo, y, por tanto, se encontraban al alcance financiero de todos los países, sin importar su nivel de desarrollo económico. Sin embargo, debido a que los derechos económicos, sociales y culturales requerían de la inversión de recursos considerables, muchos analistas asumieron que únicamente los países más adinerados tenían los medios para proporcionar derechos económicos, sociales, y culturales.
- Los derechos civiles y políticos se consideraban inmediatamente obligatorios, en su totalidad, para todas las entidades, es decir, los Estados que habían ratificado o adoptado el instrumento pertinente. El Artículo 2 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, por ejemplo, especifica que las entidades tienen la obligación inmediata de respetar y asegurar todos los derechos enumerados.⁴ En contraste, los derechos económicos, sociales y culturales se encontraban sujetos al parámetro de concretización progresiva, en donde un Estado podía implementar los derechos gradualmente, al transcurrir el tiempo. El Artículo 2(1) del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ordena a las entidades a “adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.⁵

⁴ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado diciembre 16 1966, 99 U.N.T.S. 171 (entró en vigor marzo 23 1976), G.A. Res. 2200 (XXI), 21 U.N. GAOR, Supp. (No. 16) at 52, Doc. ONU A/6316 (1966).

⁵ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado diciembre 16 1966, 993 U.N.T.S. 3 (entró en vigor enero 3 1976), G.A. Res. 2200 (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) en 49, Doc. ONU A/6316 (1966), Art. 2 (1).

- Estos conceptos inferían que ambas categorías de derechos requerirían de parámetros de evaluación diferentes. El monitoreo de derechos civiles y políticos requería que se determinara si se estaban implementando o no; era todo o nada. La evaluación de la implementación de derechos económicos, sociales y culturales según el parámetro de realización progresiva dentro del contexto de “el máximo grado de recursos disponibles” era considerablemente más compleja.⁶ Primero, el parámetro de concretización progresiva asume que las expectativas válidas y las obligaciones concomitantes de las entidades no son uniformes o universales, sino que se relacionan con los niveles de desarrollo y recursos disponibles. Esto conlleva la necesidad de una diversidad de estándares de desempeño para cada derecho enumerado según los diversos contextos de desarrollo social y de recursos de países específicos. Segundo, la medición de la concretización progresiva no sólo requiere de una evaluación del desempeño actual, sino que también se debe determinar si un Estado se mueve rápida y eficazmente hacia la meta de implementación total. En principio, esto requiere de datos tomados durante un espacio de tiempo, quizá en intervalos de cinco años, recaudados de manera uniforme y preferentemente por separado en casos de grupos sociales específicos. Esta es una tarea extraordinaria.
- Otro concepto erróneo era que la medición de violaciones le resultaba importante de manera principal o exclusiva a los derechos civiles o políticos. Se asumía que el parámetro de “concretización progresiva” para los derechos económicos, sociales y culturales excluía la identificación de violaciones claras de estos derechos.

DESAFIANDO ESTOS ESTEREOTIPOS

Los recientes trabajos basados en una conceptualización más sofisticada de ambas categorías de derechos ha desafiado estas caracterizaciones y las suposiciones en las que se basan.

⁶ Puede encontrarse una discusión más completa en Audrey R. Chapman, “A ‘Violations Approach’ for Monitoring the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”, *Human Rights Quarterly* 18 (1996): 29-36.

- Se ha llegado a reconocer que todos los derechos humanos requieren tanto de moderación y medidas positivas por parte del Estado. Por ejemplo, el derecho de protección en contra de la tortura, frecuentemente se planteaba como el clásico derecho negativo que sólo requería que el Estado se abstuviera de invadir la libertad personal e integridad corporal. En la actualidad, se ha reconocido que la garantía eficaz de este derecho, como una cuestión práctica, requiere prácticamente en todos los casos, de importantes iniciativas, tales como el entrenamiento, la supervisión y el control apropiado de la policía y las fuerzas de seguridad.⁷ El balance entre los elementos positivos y negativos depende de la naturaleza del derecho específico y de circunstancias supeditadas a la historia.⁸ Por ejemplo, garantizar el derecho a la educación, impone requisitos muy diferentes en los lugares donde ya existe un sistema universal de educación y en países en donde no lo hay. De forma similar, asegurar el derecho a la seguridad alimenticia en un país adinerado con una abundancia de comida es una tarea bastante sencilla, pues, principalmente, sólo se debe impedir que el gobierno implemente políticas problemáticas que reduzcan el acceso a la comida, en comparación con las responsabilidades en un país pobre con graves problemas de desnutrición.
- A partir de este análisis se deduce que la implementación de todos los derechos humanos implica gastos por parte del gobierno. Algunos derechos civiles y políticos requieren de grandes inversiones de fondos, como el establecimiento y mantenimiento de un sistema judicial capaz de asegurar el derecho a un juicio justo. La supervisión de algunos derechos económicos y sociales, por ejemplo, que aseguran el derecho de organizar sindicatos laborales y hacer huelga, puede resultarle al Estado relativamente barato.
- Incluso la dicotomía entre derechos inmediatos (derechos civiles y políticos), en comparación con los requisitos de la implementación gradual (económica, social, y cultural), ha sido vista bajo una perspectiva diferente. La investigación en torno a muchos derechos civiles y políticos ha mostrado que su implementación total es un proceso complejo y gradual.

⁷ Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory & Practice* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1989), p. 33.

⁸ *Ibid.*

Por lo tanto, es importante desarrollar indicadores para medir el grado de concretización. Por otra parte, la jurisprudencia progresiva con respecto a derechos económicos, sociales y culturales reconoce que elementos de estos derechos generan un deber inmediato por parte del Estado y, por tanto, no se encuentran sujetos al parámetro de realización progresiva. Igual que en el caso de los derechos civiles y políticos, las entidades tienen la obligación inmediata de asegurar la ausencia de discriminación y la posesión igualitaria de un derecho.⁹ El Comité de la ONU en torno a derechos económicos, sociales y culturales también ha establecido que existe un “contenido esencial mínimo” con respecto a cada derecho económico, social y cultural que todas las entidades están obligadas a cumplir. En su tercer Comentario General, el Comité se declaró de la opinión “de que todos las entidades tienen una obligación esencial mínima para asegurar la satisfacción de, cuando menos, niveles indispensables mínimos de cada uno de los derechos”.¹⁰ También se enfatiza que “las obligaciones de monitorear el grado de concretización, o, más específicamente, de la no concretización, de los derechos económicos, sociales y culturales, y de idear estrategias y programas para su promoción, de ninguna manera se eliminan como consecuencia de restricciones de recursos”.¹¹ Mediante sus recientes comentarios substanciales, ha comenzado a plantear las características de este contenido esencial mínimo u obligación esencial. En algunos casos, tales como su comentario general en torno al derecho a la salud, estas obligaciones son bastante extensas.

- El monitoreo actual de ambas categorías de derechos tiende a concentrarse en la identificación de violaciones. Pocos organismos de monitoreo, incluyendo el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, intentan realizar la ardua tarea de intentar evaluar la concretización progresiva de derechos específicos. Los Principios Limburg de 1986 en torno

⁹ Las obligaciones según los artículos 2(2) y (3) afirman que la falta de discriminación no se encuentra sujeta a una concretización progresiva.

¹⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Comentario General 3: The Nature of States Parties Obligations (Art. 2(1),” Quinta Sesión, reimpresso en *Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies*, Documento de la ONU. HRI/GEN1, 1992, par. 10.

¹¹ *Ibid.*, par. 11.

a la Implementación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, elaborados por un grupo de destacados expertos en el derecho internacional, definieron una violación como el fracaso de una entidad para cumplir con una obligación contenida en este instrumento.¹² Se reconoce que estos fracasos pueden ser actos de comisión o de omisión. En el décimo aniversario de los Principios Limburg, un segundo grupo de expertos internacionales (incluyendo a la autora) se reunieron en Maastricht (antiguamente Limburg) en los Países Bajos para desarrollar parámetros relacionados con la naturaleza y el alcance de las violaciones de derechos económicos, sociales y culturales e identificar respuestas y soluciones apropiadas. Basándose en los Principios Limburg, los Parámetros Maastricht afirman que “Como sucede en el caso de los derechos civiles y políticos, la negligencia por parte de un Estado de cumplir con una obligación de Tratado relacionada con derechos económicos, sociales y culturales es, según el derecho internacional, una violación de ese Tratado”.¹³ Para determinar si una acción u omisión se considera una violación de un derecho, los Parámetros Maastricht hacen una diferencia entre la incapacidad y la falta de voluntad de un Estado para cumplir con las obligaciones del Tratado. Sin embargo, los Parámetros colocan sobre el Estado la responsabilidad de probar que no tiene la capacidad para cumplir con las obligaciones del Tratado.¹⁴

¹² Los principios y una serie de documentos relacionados se encuentran en “The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights,” *Human Rights Quarterly* 9 (1987): pp. 121 – 135. La parte restante de la edición se dedicó a documentos laborales y comentarios de expertos que participaron en la reunión.

¹³ Par. 5, The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, creado en Maastricht de enero 22-26, 1997 por un grupo de más de treinta expertos reunidos por la Comisión Internacional de Juristas (Ginebra, Suiza), El Instituto Urbano Morgan de Derechos Humanos (Cincinnati, Ohio), y el Centro para Derechos Humanos de la Facultad de Leyes de Maastricht University (Países Bajos), aquí denominados los Parámetros Maastricht. Los Parámetros Maastricht han sido reimpressos en *Economic, Social and Cultural Rights: A Compilation of Essential Documents* (Geneva: International Commission of Jurists, 1997), pp. 81-91.

¹⁴ *Ibid.*, par. 13, p. 85.

DIMENSIONES DE AMBAS CATEGORÍAS DE DERECHOS

Recientemente, se ha establecido que todos los derechos humanos tienen tres dimensiones o tres tipos de deberes que se deben respetar, proteger y cumplir. Comúnmente se conoce a este trío dentro del contexto de derechos económicos, sociales y culturales, pero también se aplica a derechos civiles o políticos. El monitoreo sistemático de un derecho específico requiere del desarrollo de indicadores para cada uno de estos tres elementos. La literatura en torno a los derechos humanos describe estos deberes de la siguiente manera:¹⁵

- El deber de respetar no es el de privar a la gente de un derecho garantizado. Dicho de otra manera, los Estados tienen la obligación de abstenerse de interferir, directa o indirectamente, con la disposición de un derecho al limitar o negar su acceso, bloquear el trato igualitario para todas las personas, o aplicar prácticas discriminatorias. Por ejemplo, respetar el derecho de una persona a no ser torturada se vincula con las políticas dirigidas a impedir el uso de tortura. De forma similar, un gobierno respeta el derecho a la salud al abstenerse de aplicar prácticas discriminatorias en la forma de una política nacional que niegue o limite acceso igualitario para todas las personas a servicios paliativos o curativos de salud, incluyendo a prisioneros o detenidos, minorías, personas que buscan asilo e inmigrantes ilegales.
- El deber de proteger es la obligación del Estado de no permitir a otros que priven a las personas de un derecho garantizado. Por ejemplo, el gobierno tiene el deber de impedir a cualquier grupo social, ya sean unidades renegadas de las fuerzas de seguridad, fuerzas paramilitares, o corporaciones de interferir con el derecho a la libertad o seguridad de las personas. De forma similar, el gobierno tiene la responsabilidad de impedir que otros dentro de sus jurisdicciones violen el derecho a la salud,

¹⁵ Para la discusión de estos elementos ver la guía de Maastricht. El Comité de la ONU sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha usado esta clasificación al redactar sus comentarios generales más recientes. Véase, por ejemplo, Comentario General No. 14: El derecho al estándar de salud más alto posible (art.12), Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Sesión veintidós, 25 de abril- 12 de mayo, 2000, E/C.12/2000/4.

por ejemplo, la no aplicación o cumplimiento con leyes para impedir la contaminación de agua, aire y tierra por industrias de extracción o manufactura.

- El deber de cumplir es trabajar activamente para implementar los requisitos de un derecho. Esto obliga a un gobierno a establecer la infraestructura y las reglas políticas que den acceso al derecho garantizado a todos los miembros de la población. Por ejemplo, el cumplimiento del derecho a elecciones libres depende del establecimiento de una infraestructura electoral y el derecho a la educación impone el deber del gobierno de establecer un sistema educativo que proporcione educación primaria gratuita y obligatoria.

Una implicación de este enfoque conceptual hacia los derechos humanos es la necesidad de desarrollar indicadores tanto para medir obligaciones de conducta (aportaciones) y obligaciones de resultado (el grado hasta el cual grupos sociales específicos disfrutan de derechos específicos). Los indicadores para evaluar las obligaciones de conducta probablemente serían tanto de naturaleza cualitativa, monitoreando la existencia de tipos de políticas y leyes, como cuantitativa, por ejemplo, midiendo los gastos financieros. Es más probable que los indicadores relacionados con las obligaciones de resultado sean principalmente de naturaleza estadística.

INDICADORES ESTADÍSTICOS Y CUALITATIVOS

Frecuentemente, existen dos tipos de conceptos erróneos relacionados con los indicadores estadísticos. Muchos expertos y eruditos, incluso aquellos que trabajan en el área de derechos humanos, asumen que el término *indicador* se refiere principalmente o exclusivamente a información estadística. Por ejemplo, Danilo Türk, Relator Especial de la ONU de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, definió la palabra indicador como algo referente “a datos estadísticos que intentan proporcionar o “indicar” (generalmente basándose en alguna forma de cuantificación numérica) las circunstancias predominantes en un lugar determinado en algún periodo determinado de tiempo.” Asimismo, indicó que “un indicador no sólo es una serie estadística sino una serie estadística a la que se ha añadido un conjunto de suposicio-

nes.”¹⁶ De forma similar, el reporte de un taller de la ONU celebrado en 1998 con relación a “Parámetros para la concretización de derechos económicos, sociales y culturales,” describe la naturaleza de los indicadores como esencialmente estadística, con un tema central que debe ser potencialmente cuantificable tanto en el sentido técnico como en término práctico.¹⁷

Un segundo concepto erróneo es que los indicadores estadísticos son útiles únicamente para evaluar derechos económicos, sociales, y culturales. Se asume comúnmente que los derechos civiles y políticos usan indicadores de “temática” o indicadores cualitativos. De hecho, como se señala anteriormente, el proceso para monitorear ambas categorías de derechos requiere del uso de indicadores cualitativos y cuantitativos.

Una evaluación reciente de literatura pertinente y de procedimientos actuales conducida por Maria Green tras la solicitud del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas muestra que, en práctica, los organismos que se relacionan con derechos civiles y políticos a menudo hacen uso frecuente de información estadística.¹⁸ El Comité de la ONU para los Derechos Civiles y Políticos, por ejemplo, frecuentemente solicita datos estadísticos de diversos tipos a las entidades con respecto a asuntos tales como la condición de prisiones; quejas presentadas, acciones judiciales, convictos, y sentencias de miembros de agencias políticas y de seguridad por abuso de poder; la participación de mujeres en la conducción de asuntos públicos.¹⁹ El Comité en Contra de la Tortura de la ONU también usa datos estadísticos. Al proporcionar instrucciones a las Entidades acerca de requisitos para la elaboración de reportes, este Comité especifica que un reporte debe proporcionar cualquier información acerca de casos y situaciones concretas en donde se hayan aplicado medidas que pusieran en acción estas disposiciones, incluyendo cualquier dato estadístico

¹⁶ Danilo Türk, “The New International Economic Order and the Promotion of Human Rights,” Progress report prepared by Mr. Danilo Türk, Special Rapporteur, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, 6-32 August 1990, E/CN.4/Sub.2.1990/19, par. 4.

¹⁷ Philip Alston, “Concluding Observations, in Benchmarks for the Realization of Economic, Social and Cultural Rights”, a Round-Table Discussion Organized by the High Commissioner for Human Rights, Geneva, 25 March 1998.

¹⁸ Green, “What We Talk About When We Talk About Indicators,” pp. 1091-2.

¹⁹ *Ibid*, p. 1092.

relevante”.²⁰ Además, el Comité de Derechos Infantiles utiliza frecuentemente información estadística, incluyendo datos relevantes de derechos civiles y políticos que competen a su jurisdicción.²¹

De forma inversa, organismos que supervisan los derechos económicos, sociales y culturales a menudo se apoyan en información cualitativa. Los requisitos para los reportes del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales incluyen amplia información acerca de políticas y medidas públicas tomadas para implementar cada derecho enumerado. El Comité también solicita información detallada acerca de la legislación que afecta la concretización de derechos específicos.²²

También es pertinente señalar la manera en que los procesos de comisiones de investigación de la verdad pueden afectar el uso de indicadores en las áreas de derechos civiles y políticos. Normalmente, las comisiones investigadoras de la verdad tienen la obligación de investigar abusos severos de derechos civiles y políticos severos durante un transcurso de años a fin de determinar su magnitud, los grupos afectados, y los patrones al paso del tiempo para poder extraer conclusiones en torno a los motivos y los causantes. Estas iniciativas requieren de una intensa labor de recopilación de datos basándose en instrumentos estandarizados, complejos sistemas de administración de datos, y sofisticados análisis estadísticos de los datos. Cada etapa de esta tarea se vería facilitada mediante el desarrollo de indicadores apropiados. Hasta la fecha, sin embargo, esto casi no ha ocurrido.

USO DE INDICADORES PARA LA MEDICIÓN DE DERECHOS HUMANOS

El desarrollo y la aplicación de indicadores debe ser visto en el contexto de los requisitos para un monitoreo sistemático de derechos humanos. El monitoreo sistemático de ambas categorías de derechos tiene cinco condiciones previas:

²⁰ Joseph Voyame, “The Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment,” *Manual on Human Rights Reporting* (New York: United Nations, 1991), p. 178.

²¹ Green, “What We Talk About When We Talk About Indicators,” p. 1093.

²² Philip Alston, “The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights,” en *Manual on Human Rights Reporting*, pp. 39-77.

- 1) Conceptualización total de los componentes específicos de cada derecho enumerado y de las obligaciones concomitantes de las entidades;
- 2) Delineamiento de los estándares de desempeño relacionados con cada uno de estos componentes en la forma de indicadores, haciendo posible evaluar la realización de derechos específicos, particularmente identificar problemas y posibles violaciones mayores;
- 3) Recopilación de datos relevantes, confiables y válidos, separados apropiadamente por sexo y una diversidad de otras variables, en un formato consistente al paso del tiempo, permitiendo así evaluar tendencias;
- 4) Desarrollo de un sistema de administración de información para estos datos a fin de facilitar el análisis de tendencias al paso del tiempo y las comparaciones de las condiciones de los grupos dentro de un país;
- 5) La capacidad de analizar estos datos usando metodologías apropiadas.

Estos requisitos tienen implicaciones importantes para el desarrollo y uso de indicadores. El desarrollo de indicadores válidos y útiles depende de la posesión de una conceptualización total del derecho que se está evaluando. Aunque esto parece obvio, en la historia de la labor de derechos humanos, algunos expertos han asumido que lo contrario podría ser posible: que el desarrollo de indicadores quizá sirva como atajo para lograr una mejor comprensión en torno al derecho en cuestión.²³

Frecuentemente ocurre una compensación durante la simplificación del proceso de medición al usarse la menor cantidad de indicadores posibles y desarrollar un conjunto más completo de indicadores para medir todos los principales componentes del derecho bajo consideración. Obviamente, un conjunto más completo de indicadores generalmente ofrece un resultado más acertado en torno a la condición del derecho. Por otra parte, un mayor número de indicadores incrementa la dificultad para obtener y analizar datos relevantes. El incremento de la complejidad de los requisitos para recopilar datos

²³ Una de las recomendaciones principales de Danilo Türk fue la de desarrollar indicadores para derechos económicos, sociales y culturales a fin de fomentar una conceptualización más clara. Un grupo de trabajo experto reunido con este fin llegó a la conclusión de que la conceptualización era un prerequisite para el desarrollo de indicadores. Véase Report on the Seminar on Appropriate Indicators to Measure Achievements in the Progressive Realization of Economic, Social and Cultural Rights, Doc. de ONU A/CONF.157/PC/73 (1993).

y análisis de tendencias quizá también desaliente a agencias no gubernamentales y organismos creadores de tratados de derechos humanos a que intenten usar los indicadores.

Sin importar la calidad de los indicadores, la medición de derechos humanos depende completamente de la disponibilidad de datos de buena calidad y apropiados. Esto sugiere que quizá exista algún tipo de relación dialéctica entre el desarrollo de indicadores y la modificación de los esfuerzos de recopilación de datos. En algunos casos, quizá sea necesario igualar el desarrollo de indicadores con los datos existentes. En muchos casos, sin embargo, será preferible usar los indicadores como base para reformar y mejorar los sistemas de recopilación de estadísticas y de otros datos.

Es difícil sobrestimar la importancia que tiene conducir análisis de derechos humanos basados en datos adecuadamente clasificados, y, por tanto, se deben desarrollar indicadores que se presten a dicho análisis. Los promedios nacionales revelan poco acerca de la situación de comunidades específicas dentro un país. Para que adquiera significado en términos de derechos humanos, la medición se debe clasificar minuciosamente en categorías relevantes, incluyendo sexo, raza, religión, región, grupo socioeconómico, grupo lingüístico y región geográfica, y poder analizar la condición de comunidades vulnerables y marginadas.

Finalmente, el desarrollo de indicadores válidos y la recopilación de datos apropiados son simplemente un prelude al procesamiento y el análisis de esta información. Aunque quizá esto parezca evidente, a menudo es la etapa más problemática del proceso de monitoreo de derechos humanos. Por ejemplo, muchas comisiones de derechos humanos entran en crisis precisamente en esta fase.

CONCLUSIÓN

De modo que, ¿existe una diferencia de categoría entre los indicadores apropiados usados para derechos civiles y políticos y aquellos usados para los derechos económicos, sociales y culturales? Esta evaluación ha enfatizado similitudes en los requisitos de los indicadores válidos usados para medir ambas categorías de derechos. Otros han llegado a conclusiones similares.²⁴

²⁴ Green, "What We Talk About When We Talk About Indicators," p. 1097.

EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN INDICADORES DE DESARROLLO

*Areli Sandoval Terán**

El presente documento tiene como propósito aportar al *Seminario Internacional sobre estadísticas e indicadores para un diagnóstico nacional de derechos humanos* los indicadores de desarrollo diseñados y aplicados por la Red Internacional Control Ciudadano / Social Watch para el monitoreo y seguimiento del cumplimiento de los compromisos gubernamentales asumidos desde 1995 en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social realizada en Copenhague, Dinamarca. La descripción de la metodología está basada en la sección dedicada a este propósito en el Informe de Social Watch N° 4, publicado en el año 2000.¹

SOCIAL WATCH, UNA INICIATIVA DE MONITOREO Y SEGUIMIENTO EN MATERIA DE DESARROLLO SOCIAL

Tal y como se autodefine, Control Ciudadano/Social Watch es un punto de encuentro de organizaciones civiles, tanto de promoción del desarrollo como de

* Coordinadora de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y de la iniciativa Social Watch/Control Ciudadano México desde 1998 en DECA Equipo Pueblo, A.C. (arelisandoval@equipopueblo.org.mx)

Equipo Pueblo, organización civil mexicana fundada en 1977 para la promoción del desarrollo, es el punto focal de Social Watch en México. www.equipopueblo.org.mx.

¹ Informe de Social Watch N° 4, año 2000, pp. 13 a 19. Para conocer los informes anuales y obtener mayor información de esta iniciativa ciudadana se recomienda visitar la página de la Red Internacional de Social Watch: www.socialwatch.org.

defensa de derechos humanos, preocupadas por el desarrollo social y la discriminación de género y ocupadas en monitorear las políticas públicas que tienen un impacto directo sobre la desigualdad y las personas que viven en situación de pobreza.

La idea de iniciar un proceso de fiscalización ciudadana de las políticas de desarrollo social tomó forma durante una ronda de consultas informales entre los participantes del cónclave de desarrollo durante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (CMDS) que tuvo lugar en marzo de 1995 en Copenhague, Dinamarca, para continuar conversándose durante la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, en septiembre en Beijing, China, y durante un taller patrocinado por Novib en Holanda del 14 al 16 de noviembre del mismo año.²

En los años siguientes, la iniciativa de Control Ciudadano estimuló el tendido de una red de ciudadanos y organizaciones a lo largo y ancho del planeta para darle seguimiento principalmente al cumplimiento de los compromisos asumidos por los gobiernos en la CMDS. Los resultados de este monitoreo se han venido recogiendo en informes internacionales anuales desde 1996 hasta la fecha; informes que se nutren del trabajo de investigación e incidencia de numerosas organizaciones civiles y sociales en diversos países del Norte y del Sur y de una amplia sección de tablas, cuadros, “cronómetros”, gráficas, mapas, diseñadas por el Instituto del Tercer Mundo (ITeM) en Uruguay —donde se ubica el secretariado de la Red Internacional Control Ciudadano/Social Watch— que en su conjunto ilustran el grado de avance o retroceso hacia las metas de desarrollo.

Los Informes de Social Watch, además de su distribución nacional, han sido presentados en el marco del proceso de seguimiento a la Cumbre de Copenhague en las Naciones Unidas. Por ejemplo, el Informe 2000 se presentó precisamente durante la Cumbre de Ginebra 2000, conocida también como Copenhague +5, y el Informe 2002 acaba de ser presentado durante la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo que se llevó a cabo en Monterrey, México del 18 al 22 de marzo pasado.

Actualmente, la red internacional de Social Watch se ha extendido a todos los continentes del mundo y tiene presencia a través de coaliciones nacionales en 60 países.

² Informe Control Ciudadano / Social Watch N° 0: Punto de partida.

LOS INFORMES INTERNACIONALES DE SOCIAL WATCH COMO HERRAMIENTA DE DIAGNÓSTICO, EVALUACIÓN E INCIDENCIA

Los Informes Internacionales de Social Watch se dividen generalmente en tres secciones:

- Una sección de análisis sobre temas como: la crisis del endeudamiento externo, los programas de ajuste estructural y sus impactos sociales, la concentración del ingreso en cierta región del mundo, etc. de acuerdo a las prioridades temáticas que se definan por la red y que son elaborados por especialistas de las mismas organizaciones civiles pertenecientes a la red u a otras instituciones cercanas a la misión de Social Watch.
- La sección de informes nacionales elaborados por las organizaciones civiles de cada país miembro de Social Watch; informes basados en una serie de pautas elaboradas por el Secretariado de la Red que proporcionan una ayuda metodológica, pero que dejan a consideración de cada coalición nacional la definición de prioridades temáticas que mejor reflejen el grado de avance y retroceso por país. Además de las tablas y graficas que las y los autores de los capítulos decidan presentar, el equipo editorial en Uruguay puede introducir alguna gráfica común. Por ejemplo, en el Informe 2000, los informes nacionales se acompañaron por una figura que recoge la situación respecto a cuatro indicadores: mortalidad de menores de cinco años, alfabetismo, Índice de Gini y el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) La figura permite comparar un rombo o “diamante” construido a partir de los respectivos datos promedio de los países de la región (o del grupo económico al que él pertenece) con otra figura armada con los indicadores del país en cuestión. En cada eje, si el valor del país está más lejos del centro que el valor de la región o grupo, ello indica una situación mejor que el promedio de los países vecinos (o pertenecientes al mismo grupo económico), si está más cerca, indica lo contrario. En síntesis, cuanto más grande es el diamante del país, mejor será la situación medida por estos cuatro indicadores respecto de la región.
- Una sección y una separata con tablas, cuadros, mapas, u otros gráficos que permitan ilustrar el grado de avance, de retroceso e incluso de voluntad política de los gobiernos en el cumplimiento de los compromisos de

desarrollo social y equidad de género. Esta sección es elaborada por un equipo especializado del Instituto del Tercer Mundo que apoya al Secretariado de la red, que ha desarrollado a través de los años una metodología de medición con indicadores basados en las propias metas y compromisos gubernamentales.

- y una separata con tablas, cuadros, mapas, u otros gráficos seleccionados de la sección anterior.

LA BASE DE LA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS EN EL TRABAJO DE SOCIAL WATCH

La base de la perspectiva de derechos humanos en el trabajo de Social Watch es el reconocimiento de la relación directa que existe entre desarrollo y derechos económicos, sociales y culturales.

Como se destaca desde el Informe 1996 de Social Watch, el compromiso central de Copenhague fue la erradicación de la pobreza, no sólo su disminución, y de ahí la relevancia política del compromiso de los gobiernos. El enfoque de derechos humanos de Social Watch se expresa precisamente en que no considera a las personas en situación de pobreza simplemente como “gente que necesita ayuda” sino como “ciudadanos y ciudadanas merecedores universalmente del desarrollo como un derecho humanos y por tanto de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.” En este sentido, los indicadores de desarrollo que emplea Social Watch reflejan también el grado de deterioro o realización de los derechos humanos en distintas partes del mundo. Desde entonces, Social Watch se ha comprometido a “trabajar en forma conjunta con las ONG de derechos humanos y otros grupos interesados en la promoción efectiva de la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales.”³

Algunos puntos focales de Social Watch en varios países, como es el caso de México, dan seguimiento a los compromisos gubernamentales en materia de desarrollo desde una perspectiva de derechos económicos, sociales y culturales.

³ Informe Control Ciudadano / Social Watch 1996, p. 28

SOBRE LA METODOLOGÍA DE SOCIAL WATCH

Los indicadores de desarrollo que Social Watch utiliza se clasifican en 2 grupos: uno sobre los que están relacionados directamente con los compromisos de Copenhague (cuadro 1) y otro sobre los que responden a una serie de categorías relacionadas con el desarrollo (cuadro 2).⁴

Cuadro 1. Indicadores basados en algunos compromisos de la cumbre Mundial sobre Desarrollo Social

<i>Compromisos de Copenhague</i>	<i>Ejemplos de Indicadores</i>
Entorno favorable	producto nacional bruto, per cápita y su crecimiento, deuda externa, deuda externa per cápita
Erradicación de la pobreza	porcentaje de la población bajo la línea de pobreza internacional y nacional, pobreza rural, pobreza urbana, concentración del ingreso por hogares, desnutrición infantil, agua potable, bajo peso al nacer
Pleno empleo	población económicamente activa, ocupación masculina y femenina, desempleo, gasto en beneficio de desempleados, analfabetismo
Equidad de género	esperanza de vida, nacimientos, anticonceptivos, analfabetismo, matrícula escolar (todo desagregado por género y edad) mortalidad materna, ocupación femenina
África y países menos adelantados	inversión extranjera directa, deuda externa como porcentaje del PIB, VIH/SIDA, deforestación
Reformar el ajuste estructural	índice de GINI, distribución del ingreso en el 20% más rico y el 20% más pobre de la población
Incrementar recursos	distribución del gasto público, crecimiento del gasto social, nivel de exportaciones e importaciones, ayuda para el desarrollo como porcentaje del PIB, gasto militar y su evolución.

⁴ Más información en www.socialwatch.org.

Cuadro 2. Indicadores basados en categorías relacionadas con el desarrollo

<i>Categorías</i>	<i>Ejemplos de Indicadores</i>
Comunicaciones	radios, teléfonos, televisiones
Convenciones de derechos humanos	PIDESC, CEDAW, etc.
Demografía	esperanza de vida, población total, rural y urbana
Educación	analfabetismo, escolaridad masculina y femenina, número de maestros por alumno en zonas urbanas y rurales, gasto público en educación
Medio ambiente	área deforestada
Salud	esperanza de vida, mortalidad infantil, médicos por cada 100 000 habitantes, gasto público en salud
Salud reproductiva	uso de anticonceptivos, mujeres embarazadas atendidas, mujeres que amamantan, fertilidad
Nutrición	calorías, bajo peso al nacer, desnutrición infantil gasto social, gasto militar, gasto en salud, educación, empleo
Gasto público	gasto social, gasto militar, gasto en salud, educación, empleo

Aquí inicia la descripción de la metodología empleada para el Informe 2000 de Social Watch⁵, el cual hizo una evaluación tras cinco años de las Cumbres de Copenhague y Beijing y que, por tanto, resulta más adecuado para contribuir a este seminario sobre estadísticas e indicadores para un diagnóstico nacional de derechos humanos.

⁵ Basado en: Informe de Social Watch N° 4, año 2000, pp. 13 a 17.

Para el Informe 2000 de Social Watch se construyeron tres conjuntos de cuadros a partir de los cuales se realiza el seguimiento de indicadores sobre los compromisos asumidos por los gobiernos en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, de Copenhague, y la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, de Beijing. Un primer conjunto corresponde a los cuadros que realizan el seguimiento, compromiso a compromiso, de las metas comprometidas en la Cumbre de Copenhague. A este conjunto corresponde una tabla resumen, ordenada alfabéticamente, donde los rezagos y avances son agrupados en seis áreas.

Un segundo conjunto de cuadros, está constituido por los que miden los avances y rezagos en los objetivos referidos a desigualdad de género, aumento del gasto social, disminución del gasto en defensa, incremento de la ayuda, disponibilidad de información y ratificación de convenios clave. Finalmente, un tercer conjunto de cuadros, ordena a los países según su estado de situación y según los avances o rezagos experimentados en los indicadores escogidos para el período.

Respecto a las fuentes:

- Aunque las dificultades que desde un inicio se han encontrado para la obtención y el manejo de los datos persisten, se han mantenido los criterios ya adoptados. Así, se continuó utilizando la fuente más reciente proporcionada por cualquiera de los organismos internacionales más reconocidos, y se asumieron como confiables sus datos, mas allá de cambios que parecieran sorprendentes y que pudieran merecer distintas interpretaciones u obedecer a diversas causas.
- ante la existencia de fuentes alternativas, se escogió la reconocida con mayor autoridad en la materia sobre la que versan los datos en cuestión;
- en el caso que los datos más recientes no se encontraran en tales fuentes, se optó entre las otras alternativas, por aquéllas “secundarias” que mostrarán para los datos anteriores mayor correspondencia sistemática con los que las fuentes reconocidas en la materia venían publicando;
- cuando no se pudo aplicar ninguno de los criterios anteriores, se tomó la que ofreciera la mayor cobertura de países.

Respecto al manejo de los datos para el cálculo de los índices de avance:

- cuando los datos disponibles refieren a un intervalo (por ejemplo, 1990-1994) y no a un único año, se adoptó la recomendación de centrar el dato a la mitad del intervalo (en el ejemplo, 1992) a efecto de calcularlo;
- en aquellos casos donde la meta no se especificaba en los compromisos con un valor numérico, se asumieron criterios específicos que se detallan, según correspondan, en el siguiente apartado;
- todos los casos en que los datos y las metas referían a reducción, se han convertido a logros, tanto los datos como las metas, aunque al solo efecto del cálculo de nuestro índice. Ello obedece a que nos hemos inclinado por un procedimiento que sea menos exigente o más generoso al premiar avances, aunque también resulte más penalizador de los retrocesos.

Respecto a las novedades metodológicas en el afiche “del dicho al hecho”:

- en las tablas relativas a “progreso” y a “estado de situación” que son presentadas en el afiche que acompaña la edición 2000 del Informe de Social Watch, se aplicaron otros instrumentos de evaluación tanto de logros como de situaciones, que privilegian los valores absolutos de los indicadores, desvinculándolos de las metas. Para esos cuadros se adoptó un criterio de ranking que ordena a los países, tanto en función de sus “estados de situación”, como de “avances”, de acuerdo al valor promedio que sus propias distribuciones arrojan.

LAS METAS Y SU SEGUIMIENTO

Las metas asumidas por los gobiernos, y los progresos o rezagos experimentados en relación a ellas, se evalúan en el Informe 2000 desde la perspectiva ya asumida en los anteriores, es decir, meta a meta.

Los indicadores están basados en las metas de desarrollo que consideramos cuantificables:

- *Meta 1a:* Para el año 2000 lograr la finalización de la enseñanza primaria para el 80%, como mínimo, de los niños en edad escolar
- *Meta 1b:* Para el año 2000 lograr el acceso universal a la enseñanza básica de los niños en edad escolar
- *Meta 2:* Para el año 2000, lograr que la esperanza de vida esté por encima de los 60 años
- *Meta 3a:* Reducir las tasas de mortalidad de menores de un año en un tercio del nivel de 1990 o a entre 50 por cada 1000 nacidos vivos si esta cifra es menor
- *Meta 3b:* Reducir las tasas de mortalidad de menores de 5 en un tercio del nivel de 1990 o a 70 por cada 1000 nacidos vivos si esta cifra es menor
- *Meta 4:* Para el año 2000 reducir la mortalidad materna a la mitad del nivel de 1990
- *Meta 5:* Lograr la seguridad alimentaria
- *Meta 6:* Para el año 2000 reducir la malnutrición grave y moderada de los menores de 5 años a la mitad del valor correspondiente a 1990
- *Meta 7:* Para el año 2000, lograr acceso a servicios de salud para todas las personas
- *Meta 8a:* Poner servicios de salud reproductiva al alcance de todas las personas (Embarazos atendidos por cada 1000 nacidos vivos)
- *Meta 8b:* Poner servicios de salud reproductiva al alcance de todas las personas (Porcentaje de partos atendidos)
- *Meta 9:* Para el año 2000 reducir la mortalidad y morbilidad por malaria en por lo menos el 20% de los niveles de 1995 en por lo menos el 75% de los países afectados
- *Meta 10:* Para el año 2000, controlar, erradicar o eliminar las principales enfermedades que constituyen problemas sanitarios a nivel mundial
- *Meta 11:* Reducir la tasa de analfabetismo de los adultos a por lo menos la mitad del nivel de 1990
- *Meta 12a:* Suministrar acceso a agua potable en cantidades suficientes y servicios sanitarios adecuados para todos (Porcentaje de población con acceso a saneamiento)
- *Meta 12b:* Suministrar acceso a agua potable en cantidades suficientes y servicios sanitarios para todos (Porcentaje de población con acceso a agua potable)

Las metas tomaron como referencia las siguientes variables:

Meta 1a: Porcentaje de niños que llegan a 5º primaria; Meta 1b: Coeficiente de matrícula de escuela primaria (neto); Meta 2: Esperanza de vida; Meta 3a: tasa de mortalidad de menores de 1 año; Meta 3b: tasa de mortalidad de menores de 5 años; Meta 4: mortalidad materna; Meta 5: suministro de calorías diarias; Meta 6: porcentaje de menores de 5 años con malnutrición grave y moderada; Meta 7: porcentaje de población con acceso a salud; Meta 8a: embarazos atendidos por personal de salud cada 1000; Meta 8b: porcentaje de partos atendidos por personal de salud; Meta 10: Porcentaje de niños menores de 1 año totalmente inmunizados; Meta 11: tasa de alfabetismo; Meta 12a: porcentaje de población con acceso a saneamiento; Meta 12b: porcentaje de población con acceso a agua potable.

En todas las tablas de metas se considera la situación de la cual partió el país (primera columna con dato 1990 o el más próximo); el último dato disponible en la fuente utilizada (segunda columna); el ritmo de progreso de acuerdo a la meta comprometida (tercer columna de “avances y retrocesos”); y la meta comprometida al año 2000 por los gobiernos (en la última columna). Como se advierte en los Informes de Social Watch de años anteriores, cualquier índice de avance, del tipo de los aquí utilizados, supone la adopción de un recorrido normativo, que oficia como el “debe ser”, con respecto al cual se valora el avance registrado. Se hacía notar entonces que cada uno de los indicadores específicos puede seguir, sin embargo, evoluciones diferentes. Se admitía que estas evoluciones de referencia debían ser provistas o bien por entidades especializadas, o en su defecto, inferidas a partir de algún estudio previo (por ejemplo, un análisis de series temporales). Se reconocía, en consecuencia, que si bien lo deseable era ofrecer tal tratamiento exhaustivo y riguroso, nos encontrábamos, sin embargo, con que para la mayor parte de los indicadores asociados a los compromisos no se disponía de tales previsiones. Y más aún, al carecer en muchos casos del número de observaciones requeridas para la construcción de modelos evolutivos más precisos, la opción, irremediamente, fue optar por una manera sencilla y comprensible de evaluar los avances hacia el logro de las metas.

Para calcular los avances y retrocesos con relación a metas, se eligió “imponer” a los indicadores un modelo evolutivo de referencia sencillo, uniforme y que fuese lo menos exigente posible al hacer valoraciones de cambios en el

tiempo, o al realizar comparaciones de esas evoluciones entre países. Bajo tales condiciones, los juicios derivados de la metodología aquí adoptada no pretenden ser, ni pueden ser, interpretados como una valoración exhaustiva o categórica. Son más bien una aproximación o guía indicativa. En definitiva, el índice de avance conseguido, califica el valor observado de la variable como adelantado, a tiempo o rezagado, con relación al valor esperado de la misma.

Para el seguimiento de las metas, se mantuvo entonces ese procedimiento de base que provee un índice de cumplimiento que intenta reflejar el grado en que los países han avanzado para el logro de la meta propuesta. Este índice ha sido reescalado por tramos (se convirtieron los índices de avance a una escala de referencia de 1 a 5), representándolo en las tablas, en una columna titulada “Avances y Retrocesos”, por medio de un conjunto de símbolos que recogen esa transformación, atentos a la preocupación de simplificar la lectura y eliminar la falsa precisión sugerida por un índice de avance numérico.

El reescalamiento se completó al traducir esos valores numéricos en categorías que, según el índice de avance, sugerían:

1. Retrocede significativamente
2. Algún retroceso
3. Estancado
4. Progresa pero no lo suficiente
5. Avanza rápido o alcanzó la meta

“Avanza rápido o alcanzó ya la meta” se aplica a aquellos países que tenían la meta cumplida en 1990, a los que la alcanzaron posteriormente y a aquéllos que de seguir a ese ritmo la alcanzarían a tiempo o anticipadamente.

“Progresa pero no lo suficiente” se aplica a aquéllos cuyo índice es positivo pero sin embargo menor al que implicaría que lo hacen a tiempo.

“Estancado” se aplica a los países que no experimentan cambios en el indicador (o que los tienen pero son cuantitativamente insignificantes)

“Algún retroceso”, por su parte, corresponde a los países que muestran un valor negativo por debajo del que deberían haber alcanzado.

Los que retrocedieron más aún corresponden a la categoría “Retrocede significativamente”.

Los países que presentaban datos en las tablas de metas para menos de cuatro de los indicadores antes mencionados, fueron excluidos de esta tabla. Adicio-

nalmente, y en los casos que correspondía, se ha informado mediante iconos en la columna “Avances o Retrocesos” de los países que tenían la meta alcanzada desde 1990, discriminándolos en tres subgrupos: meta alcanzada en 1990, países con meta cumplida en 1990 que avanzan, países con meta alcanzada en 1990 pero que experimentan retrocesos.

Se ha mantenido también el criterio de anotar en las tablas el valor que los indicadores deberían tener en el año 2000, o “valor recomendado” para este año, para que cuando exista información más reciente, en los propios países sea factible que, bajo los supuestos metodológicos asumidos, los interesados en el seguimiento de ese indicador puedan hacer su propio cotejo y evaluar si se avanza a un ritmo que permita alcanzar la meta en el año 2000.

Para la tabla “Avances y Rezagos en el cumplimiento de las metas de acción de Copenhague” dichos indicadores se agruparon de la siguiente forma:

- Metas 1a, 1b y 11 en la columna titulada Educación Básica
- Metas 3a, 3b y 10 en la columna titulada Salud de la infancia
- Metas 5 y 6 en la columna titulada Seguridad alimentaria y nutrición infantil
- Metas 8a y 8b en la columna titulada Salud reproductiva
- Metas 2 y 7 en la columna titulada Salud y Esperanza de Vida
- Metas 12a y 12b en la columna titulada Acceso a agua potable y saneamiento

BALANCE DEL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DE DESARROLLO EN EL MUNDO

Una vez expuesta la metodología, recuperamos para finalizar este trabajo el diagnóstico o balance que se presentó en el Informe 2000 de Social Watch acerca del cumplimiento de las metas:

Las metas relativas a la *universalización y finalización de la enseñanza básica* muestran logros diferentes. En cuanto a la primera, retrocesos de alguna entidad se verifican en 11 países, y retrocesos significativos en al menos 8. Los avances rápidos a punto de alcanzar la meta en el 2000, comprometen a un conjunto de 12 países.

En lo que se refiere a la finalización de la enseñanza básica, esta ya había sido alcanzada por un conjunto importante de países en los años 90, incluyendo europeos, latinoamericanos y del sudeste asiático. Se observa ahora un avance en condiciones de cumplir la meta en otro conjunto de países asiáticos, africanos, latinoamericanos. Sin embargo, se verifican retrocesos importantes en al menos 9 países, incluyendo a varios de los que tenían la meta cumplida en 1990 (Botswana, Djibouti, Eritrea, Gambia, Kiribati, Emiratos Arabes Unidos, Sri Lanka, Islas Salomón, Zimbabwe)

Los datos respecto a la *esperanza de vida* muestran resultados más auspiciosos: sin embargo, debe considerarse que la meta de 60 años es “baja” para un conjunto de países, lo que se evidencia en la gran cantidad que ya la había alcanzado en 1990. Inclusive Bolivia, Comoras, Ghana, India, Myanmar, Pakistán, Swazilandia, partiendo de situaciones muy críticas, han podido avanzar a ritmo para alcanzar la meta de los 60 años. Sin embargo, es alarmante el conjunto de aquéllos que experimentan retrocesos significativos, aún encontrándose en promedios vitales muy bajos: tal es el caso de Botswana, República Centroafricana, Côte d’Ivoire, Kenya, Tanzania, Togo, Uganda, Zambia y Zimbabwe. Un conjunto de al menos 80 países ya tenían en 1997, un promedio de vida superior a los 70 años.

Los datos de *mortalidad de lactantes*, indican que un conjunto importante experimentó avances (más rápidos y menos rápidos) respecto a sus valores para 1990. Pero los retrocesos son muy importantes en 13 países, muchos de ellos africanos, y menos significativos, pero retrocesos al fin, en un conjunto de 23 países. La *mortalidad de niños menores de 5 años*, se ha reducido significativamente, en la mayor parte de los países. Pero Angola, Armenia, Iraq, República de Moldova, Mongolia, Santa Lucía, Turkmenistán y Yemen experimentan un incremento significativo.

La modificación en la forma de cálculo de la *mortalidad materna* que han incorporado las estadísticas internacionales, no ha permitido hacer ningún cálculo de progreso, en la medida en que se carecen de dos datos comparables en el tiempo. Pero vale la pena notar que los promedios regionales de mortalidad materna varían entre 59 por mil (para Europa) y 940 (para Africa). Afganistán, Angola, Bhután, Chad, Burundi, Eritrea, Etiopía, Gambia, Guinea, Haití, Malí, Mozambique, Nepal, Níger, Nigeria, Rwanda, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Uganda y Yemen superaban, en 1990, el promedio de las 1.000 muertes maternas cada 100.000 nacidos vivos.

El cuadro referido a la *Meta 5* presenta la oferta calórica diaria como indicador de la seguridad alimentaria. Aunque dicha meta, no se fija alcanzar un valor determinado, se utilizaron las metas de FAO, que proponen un valor de oferta calórica, según el punto de partida que los países tenían en 1990. Nuevamente aquí, aunque muchísimos países experimentan avances, los rezagos no son menores. Bahamas, Botswana, Cuba, Iraq, Tayikistán, Turkmenistán, Uzbekistán, figuran entre aquéllos que han operado las reducciones más críticas en su oferta calórica.

El cuadro que ilustra la *Meta 6* recoge los cambios en la malnutrición de menores de 5 años. A 1997 sólo Burkina Faso, Congo, China, El Salvador, Malasia, Mauritania, Tailandia, Togo y Uruguay, avanzaban rápido como para alcanzar la meta en el 2000. Angola, República Democrática de Congo y Myanmar experimentan rezagos críticos, más aún considerando la alta malnutrición que evidenciaban en 1990.

En relación al acceso a servicios de salud, en el cuadro referido a la *Meta 7* se observa que dejando a un lado a Cuba, República de Corea y República Popular Democrática de Corea, Kuwait, Mauricio, Nueva Zelandia, Qatar, Samoa Occidental, Singapur y Tonga, que ya tenían el 100% cubierto, los países que más avanzaron y pueden alcanzar la meta son Indonesia, Jordania, Níger, Omán, Arabia Saudita, Senegal, República Arabe Siria y Tailandia. Por otra parte, Benin, Madagascar, Maldivas, Nigeria y Uganda, experimentan serios retrocesos que impiden que más del 50% de la población tenga acceso a los servicios.

El cuadro respecto a la *Meta 8*, ilustra sobre la salud reproductiva. Los datos que miden la atención a embarazos, son muy escasos y para la mayoría de los países no se dispone de cifras recientes. Muchos experimentan rezagos importantes: Comoras, Malasia, Mauritania, Mongolia, Myanmar, Namibia, Nigeria, Pakistán y Santo Tomé y Príncipe. Se dispone de un conjunto de datos más importante en relación a la meta de universalizar la atención de partos con personal de salud. Estos muestran que en ese sentido, los avances son mayores que los rezagos. Están en situación de avance a punto de cumplir la meta países como Barbados, Bahrein, Brasil, México, República Dominicana, Guyana, Jordania, Nueva Zelandia. En países como Bangladesh, Burundi, Tanzania o Zambia, los niveles de atención con personal de salud a partos son dramáticamente bajos, y lo que es peor, tienden a descender aún más.

La *Meta 9* refiere a los casos de paludismo. En virtud de la falta de datos no se ha calculado el índice. Sin embargo, es notoriamente llamativa la incidencia de la enfermedad en Benin, Burundi, Kenya, Malawi, Namibia, Papua Nueva Guinea, Islas Salomón, Tanzania y Zambia, que supera ampliamente la media de incidencia del paludismo en los países menos desarrollados.

El cuadro referido a la *Meta 10* en cuanto a la atención o control de enfermedades a través de la atención a los niños, indica un nivel de inmunización muy alto e incrementado en el período, en los casos de Hungría y Omán. Pero en otros, la cobertura de inmunización ha retrocedido dramáticamente: Bangladesh, Belarús, Gabón, Lesotho, Madagascar, Nigeria, Sierra Leona, Papua Nueva Guinea, Togo, Uganda.

En relación a la *Meta 11* sobre reducir el analfabetismo adulto a la mitad del valor de 1990, todos los países han experimentado avances, aunque sólo experimentan niveles casi universales (menos de 5% de analfabetismo adulto) Argentina, Bahamas, Belarús, Bulgaria, Croacia, Chile, Cuba, Chipre, Grecia, Guyana, Hungría, Israel, Italia, República de Corea, Letonia, Lituania, Maldivas, República de Moldova, Polonia, Rumania, Federación de Rusia, Eslovenia, España, Tayikistán, Trinidad y Tobago, Uruguay. El legado “socialista” de un grupo numeroso de estos países, parece dar cuenta de los niveles de alfabetización actuales.

El *acceso a saneamiento* es una meta en la que no se ha mejorado sustancialmente para el conjunto de países de los que se dispone de información comparable para los dos períodos considerados, y hasta donde los datos nos indican, se verifica una retracción de la cobertura. Como muestra el cuadro correspondiente a la *Meta 12^a*, el promedio de acceso a saneamiento en 1996 era inferior (67.7%) al de 1990 (71.9%). Especialmente dramáticos han sido los retrocesos en Comoras, Djibouti, Gambia, Iraq, Kenya, Mauritania, Mozambique, Paraguay y Zambia.

Finalmente, el *acceso a agua potable* experimenta mayores avances: en el promedio de los países para el que se dispone de información comparable, un 68.8% disponía de agua potable en 1990 y este porcentaje aumentó a 73.1% en 1996. Sin embargo, los casos de Afganistán, Chad, Gambia, Micronesia y Papua Nueva Guinea son especialmente dramáticos, ya que su abastecimiento, insuficiente en 1990, había retrocedido aún más hacia 1996.

Globalmente puede afirmarse, como lo muestra el cuadro “*Avances y rezagos en el cumplimiento de las metas de acción de Copenhague*”, que las

áreas en las que se agruparon los indicadores, exhiben desempeños suficientes. En primer lugar, se puede afirmar que en materia de “Educación Básica” son más los logros que los rezagos (o estancamientos) a lo largo del período considerado, para el conjunto de los países. Tampoco es negativo el balance sobre la “Salud Infantil”: sólo 13 países experimentan rezagos en este sentido; los más importantes se evidencian en la República Democrática de Congo y Mauritania. Respecto a “Salud Alimentaria y Nutrición Infantil”: el balance general es problemático: rezagos y avances se equilibran sin avances reales.

Algunas áreas “clave” del desarrollo social comprometidas en Copenhague, son muy difíciles de evaluar dada la escasa disponibilidad de información: salud reproductiva y acceso a agua y saneamiento se cuentan entre ellas. En ambos casos, aunque ha habido avances y rezagos, es escaso el número de países, que en 1990 habían logrado universalizar el acceso a estos servicios. La mejora en el acceso a servicios de salud reproductiva, es evidente en muchos países árabes. Finalmente, la columna que refleja “salud y esperanza de vida”, es la que muestra los mayores avances relativos, y está condicionada por el hecho de que muchos países tenían la meta de esperanza de vida cumplida en 1990: el peso de la esperanza de vida, que aumenta promedialmente en todo el mundo, a pesar de algunos casos dramáticos, y la escasa exigencia de la meta, explica en buena medida estos resultados.

TENDENCIAS EN MATERIA DE DEMOCRACIA, DERECHOS HUMANOS E INDICADORES DE DESARROLLO BASADO EN DERECHOS: CONTEXTO Y DESARROLLO

*Lic. Ulises Canchola Gutiérrez**

Durante la última década, se han registrado avances conceptuales, dos en particular: en primer lugar, en el área de los derechos humanos, después de discusiones de décadas, la comunidad internacional finalmente reconoce, al menos en el ámbito político, la indivisibilidad entre los derechos económicos, sociales y culturales, civiles y políticos. En segundo lugar, la tutela de la protección de los derechos humanos comenzó a formar parte de los componentes fundamentales para evaluar el desarrollo alcanzado por un Estado. Desde el ámbito instrumental, se destacan dos desarrollos: la elaboración de dos instrumentos internacionales y nuevos mecanismos de seguimiento e instrumentación, incluyendo el establecimiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

El sistema internacional continuó de esta manera con su especialización, lo cual ha permitido la consolidación de verdaderos regímenes en varios de los temas de la agenda internacional y de las agendas nacionales en materia de los derechos humanos.

Otro avance instrumental es precisamente la proliferación y el reconocimiento de las instituciones nacionales protectoras y promotoras de los derechos humanos, que comienzan a aparecer al lado de las instancias gubernamentales y no gubernamentales como nuevos actores en este escenario internacional.

Si bien hemos avanzado conceptual e instrumentalmente, esto nos presenta nuevos retos, cuando aun no terminamos por resolver algunas viejas diferen-

* Director General para Asuntos Internacionales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (México).

cias. La indivisibilidad y la unidad que ha sido reconocida y proclamada en la esfera política internacional no han encontrado todavía una traducción jurídica adecuada en sistemas internacionales. Ha habido un avance en cuanto al reconocimiento de igualdad, de las similitudes entre estos dos grupos de derechos, pero aún tenemos todavía la dificultad de aterrizarlos en muchos casos en el ámbito nacional y esto deviene también de una fuerte influencia internacional. Cito el caso del derecho a la nutrición, el único instrumento que tenemos en materia de nutrición infantil desde 1959. Su alcance ha sido muy limitado y por ende la instrumentación a nivel nacional es bastante limitada. Al menos desde la perspectiva de los organismos constitucionales autónomos, como es el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es un problema que enfrentamos día a día.

Esta labor pendiente habrá de realizarse en un contexto en donde, a decir de varios estudiosos, se configura un escenario que tiende a privilegiar los intereses de un determinado sector de la economía y, como apuntan estos expertos en globalización, ello puede implicar un riesgo para la instrumentación de aquellos derechos colectivos cuyo reconocimiento se registró después de las grandes luchas sociales del siglo pasado.

Una de las vertientes de este aspecto es la instrumentación efectiva de los derechos individuales o colectivos; dicho de otra forma, actualmente enfrentamos, en algunos casos, la labor de conciliar el ejercicio de ambos en forma paradójica ya que sin ser antagónicos los unos y los otros, incluso siendo los primeros necesarios para llevar a cabo los segundos, actualmente observamos casos concretos en donde se plantean situaciones donde parecen competir ambas esferas. La experiencia mexicana se refiere en particular al caso de las poblaciones indígenas.

Podríamos decir lo mismo en el caso de la migración en un aspecto internacional, donde esta idea del ejercicio de la soberanía a través de políticas migratorias choca frontalmente con los derechos fundamentales de un grupo vulnerable como son las poblaciones migrantes. Igualmente, el respeto a los derechos humanos ya forma parte del desarrollo alcanzado por un estado, sin embargo, aún a ese nivel se corre el riesgo de realizar una mera enumeración de iniciativas sin necesariamente hacer un recuento sustantivo de la forma en la que se están promoviendo y protegiendo los derechos humanos. Creo que un aspecto muy importante es la manera en que se deben analizar no solamente las fuentes formales, es decir, los programas que adopta un estado, sino las fuentes

materiales, la medida en que se están cumpliendo los propios programas, las propias normas que han legislado y que se han impuesto.

En la esfera de los avances instrumentales, enfrentamos un reto no menos serio y también una paradoja. Como he dicho en el transcurso de los últimos diez años, el sistema internacional y, por ende, los sistemas nacionales, se ha ido perfeccionando, se han ido consolidando al irse especializando. En el ámbito jurídico sabemos que en la medida que un sistema se especializa, en la misma medida hablamos de un sistema maduro, sin embargo, en el ámbito de los derechos humanos, esta especialización no necesariamente nos está llevando a una madurez del sistema.

En algunas partes, observamos situaciones, particularmente el ejemplo de la conferencia sobre racismo, xenofobia y tolerancia, en donde se aprecia claramente como la comunidad internacional corre el riesgo, a fuerza de especializarse, de pulverizar los derechos humanos. Esto sucede particularmente al abordar las necesidades de los grupos vulnerables, al establecer una especie de matriz en donde convergen, por ejemplo, diferentes grados de vulnerabilidad. Es decir, pensemos nuevamente en el caso del migrante: si se trata de un migrante indígena, mujer, niña, podemos llegar al extremo, a la tentación de comenzar a diseñar instrumentos particulares, casi a la medida de este subgrupo. Esto, lejos de generar coherencia, introduce un alto grado de entropía o desorden al sistema.

Los indicadores, las estadísticas, nos darán una herramienta muy útil, pero no es la única, no es la panacea. Sí es muy útil en la medida en la que nos permite desagregar los componentes de los conceptos del derecho que queremos instrumentar, pero creo que no debemos perder de vista que esta labor debe ir acompañada de una labor legislativa y de carácter político y social. Es decir, debemos evitar caer en esta tentación de lo que algunos autores como Ferraloli mencionan como inflación legislativa, y tratar de realizar, verdaderamente, un ejercicio de coordinación con los instrumentos que tenemos actualmente y que por cierto son variadísimos.

En conclusión, me parece que los retos implícitos encuentran solución parcial en la elaboración de indicadores y uso de estadísticas, necesitamos avanzar paralelamente en el campo jurídico, particularmente para encontrar una solución de conjunto a todo este problema.

SEGUNDA SESIÓN

DERECHOS HUMANOS CON UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO: INDICADORES DE VIOLENCIA CONTRA MUJERES Y NIÑOS PARA ANÁLISIS Y MONITOREO DE POLÍTICAS EN LAS FILIPINAS¹

*Leticia D. de León**

1. INTRODUCCIÓN

Los derechos humanos, el género y el desarrollo se encuentran vinculados de manera inexorable. El desarrollo seguirá siendo un concepto irreal si el derecho de la gente, específicamente de las mujeres que desempeñan un papel doble de agentes y beneficiarios del desarrollo, son violados. Tal entorno reduce la capacidad de la gente para desempeñar su papel en su máxima expresión. Al mismo tiempo, la meta excesiva de un desarrollo sustentable con igualdad, que ha sido el objetivo de los últimos planes de desarrollo, es una manifestación de la importancia otorgada a los derechos humanos. En el campo de la creación de datos estadísticos, que es una preocupación del Sistema Estadístico Filipino, dicha meta, en conjunción con la preocupación por los derechos humanos, también sirve como una invitación para difundir datos relevantes con fines de planeamiento, análisis de políticas, toma de decisiones y monitoreo.

La Constitución de la República de Filipinas de 1987, que enaltece los derechos de todo Filipino, también proporciona una base para los programas

¹ Una gran parte de este documento fue extraído del Reporte Final acerca del Desarrollo de una Metodología para Generar Estadísticas en torno a la Violencia contra de Mujeres y Niños y el Reporte Final acerca del Perfeccionamiento del Sistema de Indicadores GAD Actual. Asimismo, cabe destacar la colaboración para la preparación de este documento de la Directora Lina V. Castro, Srita. Teresita B. Devezza, Srita. Jessamyn O. Encarnación, Srita. Eleanor G. Posadas y la Srita. Norma P. Guevarra.

* Consejo Nacional de Coordinación Estadística de Filipinas.

de recopilación de datos del Sistema Estadístico Filipino. Específicamente, la Constitución declara que el Estado valora la dignidad de todos los seres humanos y garantiza respeto total para los derechos humanos y asegura la igualdad fundamental de las mujeres y de los hombres ante la Ley. La situación y el progreso en torno al logro de estos derechos se presenta mejor utilizando datos estadísticos generados tanto por agencias gubernamentales como no-gubernamentales. Asimismo, el compromiso del país hacia el cumplimiento de derechos humanos también se demuestra por la ratificación de los más importantes instrumentos internacionales de derechos humanos. El progreso en la implementación de dichos instrumentos también se exhibe a través de los datos estadísticos producidos por instituciones relevantes del país.

Mientras que se respeta la protección de derechos de mujeres y niños, la predominancia de la violencia a la que son sometidos sólo muestra la gran cantidad de trabajo que se debe llevar a cabo. Esto incluye la creación de datos confiables y relevante en torno a la violencia contra mujeres y niños (VCMN) a fin de proporcionar bases cuantificables para la elaboración de políticas así como el monitoreo del progreso y el impacto de leyes y otras intervenciones gubernamentales. Para responder a esta inquietud, el Sistema Estadístico Filipino, mediante el Consejo Nacional de Coordinación Estadística,² desarrolló una metodología para generar estadísticas relacionadas con la VCMN.

Las experiencias de las Filipinas al generar una metodología serán incluidas en este documento. Primero las iniciativas en torno a estadísticas de género y desarrollo que incluyeron la VCMN serán descritas brevemente. A esto seguirá un informe acerca de la metodología desarrollada para generar estadísticas sobre la VCMN y otras innovaciones realizadas. Para finalizar el documento, se presentan algunos problemas enfrentados y las correspondientes recomendaciones propuestas para su término.

² El objetivo principal del Consejo Nacional de Coordinación Estadística es desarrollar un Sistema Estadístico Filipino ordenado con la capacidad a fin de proporcionar datos oportunos, acertados, relevantes y útiles para el gobierno y el público en tareas de planeamiento y toma de decisiones.

2. OBJETIVO DE ESTE DOCUMENTO/PRESENTACIÓN

El objetivo de este documento y la presentación en el seminario es compartir con un distinguido grupo de representantes de derechos humanos, quienes también son abogados de derechos humanos, las experiencias del Sistema Estadístico Filipino al elaborar un esquema para generar indicadores y estadísticas en torno a la VCMN. Haciendo mediciones a partir de las afiliaciones multidisciplinarias de los expertos que participan en el seminario y la naturaleza internacional del seminario, también se espera aprender modos alternativos de medir, no sólo la VCMN, sino también derechos humanos utilizando una perspectiva más amplia.

3. FUNDAMENTOS PARA MEDIR LA VIOLENCIA CONTRA MUJERES Y NIÑOS

La medición de violencia contra mujeres ha ganado mucho terreno como un factor para generar estadísticas en las Filipinas.³ El crecimiento de capacidades relacionadas con las estadísticas de género se mejoró considerablemente mediante un proyecto de la Comisión Nacional Filipina intitulado, “*Mejoramiento de estadísticas en torno a problemas de género*”, con la ayuda de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional. El proyecto constaba de tres componentes principales – *Componente 1*: Desarrollo de una metodología para generar estadísticas en torno a la violencia en contra de mujeres y niños; *Componente 2*: Conducción de una encuesta piloto en las Filipinas con miras al desarrollo de un esquema para medir la contribución de hombres y mujeres hacia la economía; y el *Componente 3*: Refinamiento del Sistema indicador actual en torno a género y desarrollo (GAD). La implementación del proyec-

³ La Historia de las estadísticas en torno a género en las Filipinas comenzó a mediados de la década de los 80, con la cuantificación de labores domésticas. En 1994, el organismo más importante para la creación de políticas del Sistema Estadístico Filipino (PSS) conocido como El Consejo Nacional de Coordinación Estadística emitió una resolución en la que se exhortaba a diferentes agencias a difundir los problemas de género para la creación de estadísticas. En 2001 se aprobó el Sistema Básico para Indicar el Género y el Desarrollo se aprobó como fundamento para la generación de datos en el PSS.

to fue tarea de la Coordinación Estadística Nacional, el organismo creador de políticas y coordinador de asuntos estadísticos en las Filipinas.

3.1 El esquema estadístico GAD⁴

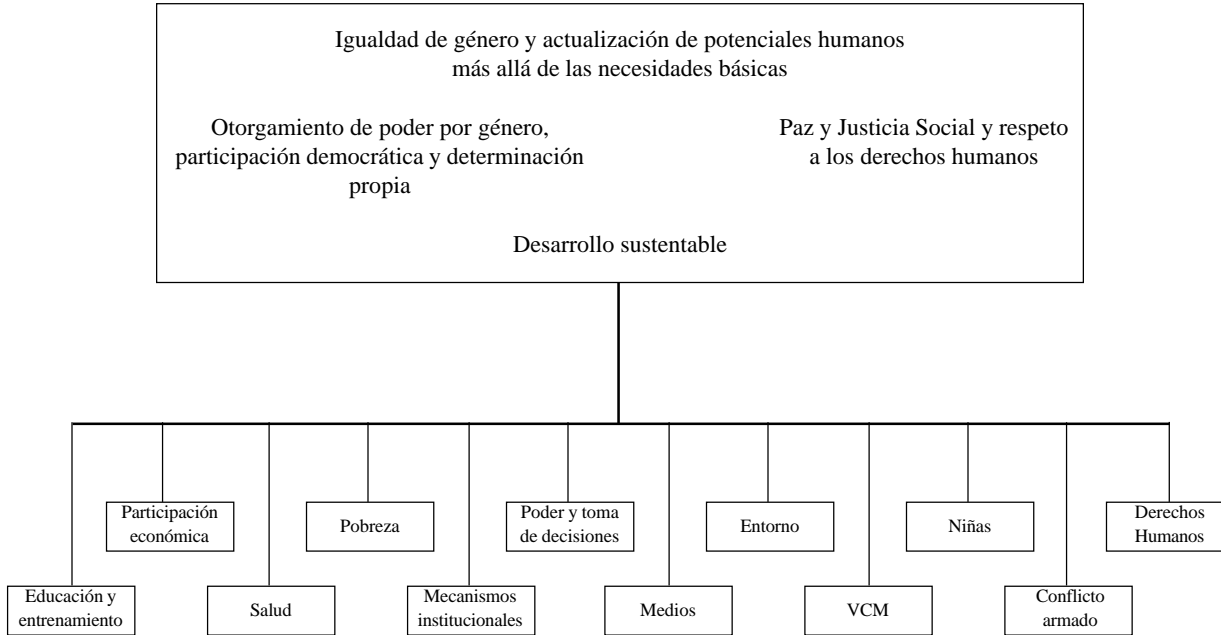
De conformidad con el Componente 3, se desarrolló un esquema estadístico/ de datos a fin de obtener un fundamento para identificar los indicadores GAD. La construcción del esquema estadístico GAD (Figura 1) tomó en consideración las perspectivas y estrategias de género y desarrollo propugnadas en el Plan Filipino para el Desarrollo Relacionado con Género, las cuales serían usadas como referencia a fin de identificar los datos necesarios para monitorear el GAD. Específicamente, las perspectivas de género y desarrollo son las siguientes:

- 1) la igualdad y equidad de género y la actualización de los potenciales humanos trascienden las necesidades básicas;
- 2) conferir poder individual, la participación democrática y la autodeterminación a todos los niveles;
- 3) respeto por los derechos humanos, la paz y la justicia social; y
- 4) un desarrollo sustentable.

Las perspectivas buscan un desarrollo participativo, que fomente el poder individual, equitativo, sustentable y libre de violencia, respetuoso de los derechos humanos, que fomente la autodeterminación y la actualización del potencial humano. Para alcanzar estos ideales y la perspectiva general de GAD, la mejor estrategia identificada es abordar las áreas cruciales de inquietud planteadas en la Plataforma para la Acción de Beijing (PFA), la cual se reconoce como una herramienta poderosa para la plenitud de facultades de la mujer. Las áreas cruciales de desarrollo del PFA son:

⁴ Se condujeron una serie de talleres internos en la agencia y foros de usuarios durante la evaluación final del esquema destinado a promover conscientización pública, así como estimular comentarios y apoyo a la creación y difusión de estadísticas de género en el país.

Figura 1. Esquema Estadístico de los Indicadores Básicos GAD



- 1) educación y entrenamiento;
- 2) participación económica;
- 3) salud;
- 4) pobreza;
- 5) mecanismos institucionales;
- 6) medios de difusión;
- 7) poder y toma de decisiones;
- 8) medio ambiente
- 9) violencia en contra de las mujeres;
- 10) niñas;
- 11) conflicto armado; y
- 12) derechos humanos

Por lo tanto, dentro de este esquema, la inquietud relacionada con la violencia contra mujeres (véase parte inferior) ya ha captado una gran atención. Es una reiteración de las cláusulas contenidas en la Declaración de la Eliminación de la Violencia Contra Mujeres que especifica que la violencia contra mujeres impide el logro de igualdad, desarrollo y paz. Asimismo, no permite que las mujeres gocen de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

DEFINICIÓN DE VIOLENCIA EN CONTRA DE LAS MUJERES

Un acto de violencia basado en género que cause, o probablemente cause, sufrimiento físico, sexual o psicológico o sufrimiento de las mujeres, incluyendo amenazas de perpetrar dichos actos, coerción o privación arbitraria de la libertad, ya sea que ocurra en público o privado. Abarca todas las formas de violación de derechos femeniles, incluyendo amenazas y represalias, explotación, acoso y otras formas de control.

3.2 Indicadores básicos GAD en torno a la violencia contra mujeres y niños

El esquema fue usado para identificar los indicadores básicos en torno a la violencia en contra de las mujeres. También se le considera una guía para las agencias gubernamentales, quienes tienen la responsabilidad de proteger y

fomentar los derechos de mujeres y niños, y organismos no gubernamentales que buscan elaborar indicadores para monitorear y evaluar los resultados y el impacto de sus actividades GAD.⁵ Sin embargo, además del esquema, también se adoptaron varios parámetros para seleccionar los indicadores básicos finales. Estos son:

1. medición de una amplia gama de inquietudes GAD, según se define en el esquema estadístico básico de GAD;
2. cifra relativamente pequeña (10-20);
3. mensurable usando datos disponibles y que se pueden obtener;
4. fácil de comprender;
5. fiable y consistente;
6. implica intervenciones, actividades o medidas y políticas específicas por parte de GAD; y
7. orientados hacia los resultados.

El Sistema Indicador GAD (Anexo) consiste de indicadores clave de impacto macroeconómico requeridos para monitorear y evaluar la situación general de mujeres en cada una de las doce áreas concernientes. Se identificó un total de veinte (20) indicadores básicos, mismos que incluyeron la incidencia y el número de actos violentos en contra de mujeres y niños, clasificados por tipo, y el índice de crecimiento y número de violaciones a los derechos, humanos clasificados por sexo y grupo de edad. Una evaluación de los indicadores muestra que en lo que respecta a incidencia, únicamente se dispone de los casos reportados y los casos enjuiciados; por tanto, la incidencia correspondiente a la población entera ofrece un hueco informativo.

⁵ El Consejo de Coordinación Estadística Nacional, el organismo creador y coordinador de políticas del Sistema Estadístico Filipino, emitió una resolución que aprobaba el esquema estadístico del Sistema de Indicadores GAD y comprometía a todas las agencias gubernamentales relevantes a adoptar el esquema para la elaboración y el análisis de indicadores de género y desarrollo.

4. DESARROLLO DE UNA METODOLOGÍA PARA GENERAR ESTADÍSTICAS EN TORNO A LA VCMN

Se elaboró un esquema estadístico, de conformidad con el Componente 1 el Proyecto, con enfoque en la violencia contra mujeres y niños, lo cual se ha convertido en una preocupación nacional a pesar de los logros con respecto al fomento de sus causas. La eliminación de violencia y de todas las formas de discriminación contra mujeres y la protección a los niños de todas las formas de violencia física y mental, lesión o abuso y descuido o trato negligente, maltrato o explotación ya han alcanzado aceptación universal y generado un movimiento mundial.

El Plan Filipino de Derechos Humanos tomó en consideración de forma específica a mujeres y niños como los grupos vulnerables de la sociedad filipina. Este enfoque es apropiado, considerando que estos dos grupos constituyen una porción considerable de la población del país, basándose en el censo de 1995 –donde las mujeres representaban casi la mitad de la población total del país, con un registro de 68.6 millones y niños, 0-17 años de edad, que representaban 45% de la población total.

4.1. Necesidad imperiosa del desarrollo de indicadores y estadísticas en torno a la VCMN

El desarrollo de una metodología enfrenta la falta de datos estadísticos concienzudos en torno a la VCMN. Esta deficiencia da lugar a que resulte difícil determinar la severidad, magnitud y tendencias de la VCMN además de que limita el diseño de intervenciones destinadas a ayudar a víctimas de la violencia. Esto destaca la necesidad de una creación de indicadores y estadísticas en torno a la VCMN, algo expresado por aquellos que implementan, estudian, y protegen, entre otras actividades. Entre estos se encuentran (a) informar, abogar y promover la conscientización en torno a la situación y sus tendencias; (b) servir como señales prematuras de advertencia dirigidas a la prevención; (c) proporcionar bases y medidas de responsabilidad para las instituciones relevantes encargadas de proteger mujeres, así como monitorear y evaluar el progreso, los efectos y beneficios de las intervenciones; y (e) ayudar a la creación de leyes. Además, el desarrollo de la metodología es una medida que responde

directamente a la estrategia definida en la Declaración para la Eliminación de Violencia contra Mujeres que estipula que los Estados deben fomentar la investigación, recaudar datos y recopilar estadísticas relacionadas con la predominancia de la violencia contra mujeres y hacerlas públicas.

Por tanto, existe la necesidad de mejorar la creación y diseminación de estadísticas en esta área. Como se enfatiza en el Reporte de Derechos Humanos del 2000, “los indicadores estadísticos son una herramienta poderosa dentro de la lucha por los derechos humanos”.⁶ Sin embargo dado que la VCMN es un tema complejo, debe ser abordado con un enfoque multidisciplinario así como holístico e integral. Debe adoptar un sistema de red y referencia que movilice a las agencias gubernamentales, a las organizaciones no-gubernamentales y a otras instituciones que tratan con agencias gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y otras instituciones que enfrentan el problema de la VCMN. Las diferentes entidades desempeñan un papel crucial en la creación de estadísticas e indicadores necesarios.

4.2. Metodología estadística para la VCMN⁷

El desarrollo de la metodología se realizó mediante un Operativo interno de la agencia para generar estadísticas en torno a la VCMN, la cual fue creada por la Coordinación Nacional Estadística con estos objetivos: (1) elaborar un esquema en torno al desarrollo de estadísticas acerca de la VCMN; (2) evaluar conceptos/definiciones, temas y problemas relacionados con la creación de estadísticas en torno a la VCMN; (3) examinar estudios relacionados con la VCMN; y (4) desarrollar y recomendar una metodología para generar las estadísticas necesarias.

La VCMN existe en diversas formas y puede ocurrir en cualquier lugar dentro del país o en el extranjero, considerando la cantidad de incidentes de

⁶ Capítulo 5 del Reporte de Derechos Humanos del 2000 abordó de manera concienzuda el uso de indicadores para generar responsabilidad en torno a los derechos humanos.

⁷ Reporte final acerca del Desarrollo de una metodología para generar estadísticas en torno a la violencia en contra de mujeres y niños. El Consejo Nacional de Coordinación Estadística emitió una resolución aprobando y adoptando el esquema estadístico y un glosario relacionado con la protección a las mujeres y las niñas y otros conceptos relacionados con fines estadísticos.

violencia ocurridos contra mujeres y niños filipinos en el extranjero. Sin embargo, el índice de incidencia en su mayoría se ignora y no se reporta debido a la tendencia de las víctimas a guardar silencio y a considerar los abusos a los que son sometidos como asuntos privados. La cultura del silencio puede explicarse a través de otros factores como normas socioculturales, así como actitudes, prejuicios y estigmas, temor y humillación experimentados por las víctimas. Consecuentemente, existe una ausencia de estadísticas concretas y concienzudas en torno a la predominancia de la violencia contra mujeres y niños. En la actualidad, las únicas estadísticas disponibles son aquellas relacionadas con casos reportados, los cuales tienen limitaciones en términos de cobertura.

➤ *Objetivos del esquema estadístico*

El esquema de datos proporciona una metodología eficiente para generar estadísticas en torno a la VCMN. Identifica los diferentes problemas e inquietudes relacionados con la VCMN y define qué tipo de apoyo de datos se requiere para evaluar las condiciones predominantes con relación a la VCMN en el país. Asimismo, disponer de un esquema permite guiar y orientar a los proveedores de servicios y a otras agencias relacionadas con dichos temas que buscan eliminar, prevenir y monitorear los casos de VCMN en el país.

➤ *Metas en torno a la VCMN*

Existen tres metas principales abordadas por el esquema, específicamente:

- Prevención y eliminación de la VCMN;
- Suministro de servicios de apoyo adecuado a las víctimas; y
- Castigo, así como rehabilitación de los autores del crimen

Un enfoque integral en torno a la prevención y la eventual eliminación de la VCMN exige programas y proyectos específicos que pueden tomar la forma de investigación y documentación, campañas de información y defensa, educación y entrenamiento, servicios directos, labor internacional y diplomática, así como medidas legislativas y/o reformas.

➤ *Fundamentos para el desarrollo de un esquema*

El desarrollo del esquema fue regido por la Constitución, las leyes nacionales para la protección de mujeres y niños, así como las declaraciones, convenciones internacionales y conferencias en las que Filipinas es parte. La Constitución Filipina reconoce el papel de las mujeres y de los niños en la formación de la nación, garantiza la igualdad de mujeres y hombres ante la ley y contempla que el Estado defenderá los derechos de niños y garantizará su protección en contra de todo tipo de condición perjudicial a su desarrollo, como negligencia, abuso, crueldad, explotación, etc.

➤ *Alcance del abuso*

El alcance del abuso que deberá medirse incluye (a) violencia en casa o que ocurre dentro de la familia, o violencia doméstica, (b) violencia en la escuela/sitio de trabajo/vecindario o dentro de la comunidad general; y (c) violencia inflingida o aceptada por el Estado o actos absueltos por el gobierno, tales como violación militar y de custodios. Asimismo, el Estado permite la VCMN al no hacer valer las leyes protectoras o al no crear leyes en absoluto, como sucede en el caso de la violencia doméstica.

➤ *Dimensiones de la violencia*

La violencia contra mujeres y niños tiene una dimensión nacional —la VCMN comprometida en cualquier lugar del territorio; y de dimensión internacional— la violencia contra mujeres y niños filipinos que ocurre afuera del territorio nacional.

➤ *Formas de violencia*

Existen cuatro formas de violencia contra las mujeres y los niños, según se define a continuación:

Abuso físico. Cualquier lesión deliberada causada a la víctima, la cual puede ser el resultado de una serie de diferentes actos manuales o una combinación de ataques con el uso de un arma. Esto incluye, pero no se limita, a lo siguiente: golpes con el puño cerrado, bofetadas, un dedo en el ojo, ahorcamiento, patadas

en diferentes partes del cuerpo, empujones en contra del suelo, lanzamiento por las escaleras, azotes de cabeza contra la pared, lanzamiento de objetos sólidos, piel quemada con un cigarrillo, ataque con agua hirviendo, herida con cuchillo u otros objetos filosos, golpes con la culata de una arma, disparos, etc.

Abuso sexual. Cualquier acto sexual sin el consentimiento de la víctima. Esto incluye, pero no se limita a lo siguiente: exigir sexo sin importar la condición de la mujer, forzarla a realizar actos sexuales en contra de su voluntad, forzarla a mirar espectáculos de videos lascivos o a ver material pornográfico, sorprenderlo manteniendo relaciones sexuales con otra persona en la alcoba marital, forzarla a ella y a su concubina a dormir con él en el mismo cuarto, etc.

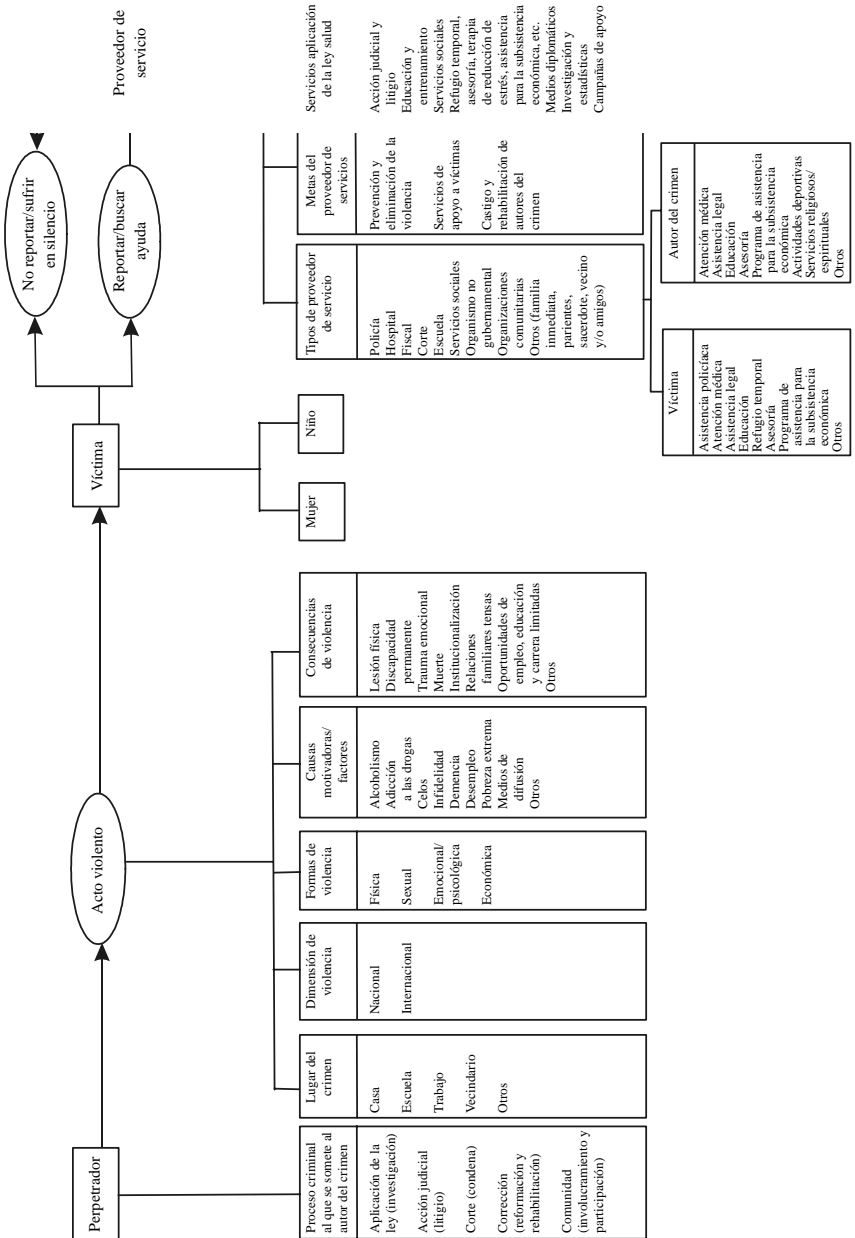
Abuso emocional/psicológico. Cualquier acto que dañe la autoestima de la víctima y le provoque temor, inseguridad y confusión. Esta cicatriz es tan profunda como alguna física, pero en realidad, su cicatrización requiere de más tiempo. Esto incluye, pero no se limita a lo siguiente: amenaza o intimidación, amenazas de muerte o daño físico realizadas en forma verbal o mediante gestos, amenaza con cuchillo, arma u otras armas letales, amenazas constantes de abandono, uso de palabras degradantes u ofensivas, humillación pública, acoso, silencio prolongado después de una discusión acalorada, acusación de infidelidad, abiertamente tomar partido a favor de parientes en contra de ella, confinamiento forzado en un cuarto, obligarla a salir de la casa, quitarle a los hijos, obligarla a embarazarse, forzarla a someterse a un aborto.

Abuso económico. Negar acceso/control sobre recursos económicos. Esto incluye, pero no se limita a lo siguiente: retiro de apoyo financiero, forzar a la víctima a obtener un trabajo para mantener a la familia rehusándose a trabajar, apropiarse de sus ingresos, destruir propiedades domésticas, control total sobre las finanzas conyugales, uso del dinero doméstico para costear sus vicios, etc.

4.3. Esquema conceptual con respecto a la VCMN

Para deliberar mejor la gravedad de la VCMN, es necesario comprender la naturaleza de la VCMN, sus causas y sus consecuencias, los participantes clave, es decir, el autor del crimen, la víctima y el proveedor de servicio. (Figura 2)

Figura 2. Esquema conceptual con respecto a la VCMN



- *El autor del crimen*

El autor del crimen comete un acto violento contra una mujer/niño, la víctima, lo cual puede ser provocado por diferentes factores, como el alcoholismo, adicción a las drogas, celos, infidelidad, demencia, desempleo, pobreza extrema, medios de difusión y otros factores propicios. Las causas subyacentes a la VCMN puede deberse a relaciones desiguales entre géneros, una orientación patriarca en la familia, exposición a la violencia o el sistema familiar para resolver conflictos.

Entonces, el autor del crimen es sometido a un proceso criminal. Los miembros de agencias de aplicación de la ley conducirán una investigación después de aprehender al sospechoso mediante una orden de arresto. Posteriormente, se procesará el caso correspondiente en contra del atacante para enjuiciarlo por el crimen cometido. De ser encontrado culpable será condenado a prisión hasta que cumpla con su sentencia. Mientras se encuentre en prisión, la institución correccional se esforzará por reformarlo y rehabilitarlo con la esperanza de que, al regresar a la sociedad, podrá conducir una vida normal y productiva, como un ciudadano obediente de la ley. Una vez liberado, su participación activa en diversas actividades respetables dentro de la comunidad le frenará de cometer un crimen nuevamente. Sin embargo, si no logra reformarse, una vez más se convertirá en problema para la policía y el ciclo criminal continuará.

- *El acto violento*

El acto violento cometido puede ser de naturaleza física, sexual, emocional/psicológico o económica. Puede ocurrir en la casa, la escuela, el sitio de trabajo o en el vecindario. Las mujeres y los niños filipinos en su país y en el extranjero pueden ser víctimas de violencia, definiendo así la dimensión nacional como internacional del problema de VCMN.

Como consecuencia del abuso, la víctima puede sufrir de trauma emocional y debe ser institucionalizada, es decir, llevada a un hospital, centro de crisis, institución correccional, etc. Asimismo, la violencia también puede conducir a muerte, tensión en las relaciones familiares, deteriorar las oportunidades de empleo, educación y progreso en la carrera, o pueden causar otros efectos debilitantes.

- *La víctima y el proveedor de servicios*

La víctima puede sufrir en silencio o reportar el incidente a cualquiera o todas las siguientes agencias: la policía, el hospital, el fiscal del distrito, la corte, la escuela, el beneficio social, la organización no-gubernamental, etc. De manera correspondiente, la agencia que procese el reporte proporcionará servicios de apoyo apropiados para la víctima, tales como asistencia policíaca, atención médica, asistencia legal, educación, refugio temporal y programa de sustento, entre otros. El suministro de servicios tanto para la víctima como para el autor del crimen está destinado a la prevención y la eliminación de violencia, la ampliación de servicios de apoyo y la rehabilitación.

4.4 Estadísticas propuestas para su recopilación por VCMN

Usando el esquema estadístico y conceptual, las estadísticas a ser recopiladas se identificaron de la siguiente manera:

1. Estadísticas del autor del crimen

- a. Perfil demográfico de criminales por sexo, edad, estado civil, nivel educativo, condición laboral, nivel de ingresos, área geográfica, etc.

- b. Número de criminales

- por categoría de criminal (civil, policía, militar, oficial público)
- por armas/medios usados (armas de fuego, arma blanca, instrumento pesado, pies/manos, etc.)
- por historia de abuso de sustancia (alcohol, drogas, ambos ninguno, desconocido)
- por zona de perpetración/área del asaltante (arrestado, bajo libertad condicional, convicto, fugado)

2. Estadísticas en torno a actos violentos

- a. Número de casos

- por lugar de perpetración (casa, escuela, sitio de trabajo, vecindario, dentro y fuera del país)
- por forma de violencia cometida (física, sexual, emocional/psicológica, económica)
- por causas motivadoras del criminal (alcoholismo, adicción a las drogas, celos, infidelidad, demencia, desempleo, pobreza extrema, medios de difusión, etc.)
- por consecuencia de violencia cometida (lesión física, discapacidad permanente, trauma emocional, muerte, confinamiento en una institución, relaciones familiares tensas, oportunidades de empleo deterioradas, progreso en la educación y en la familia, etc.)

3. Estadísticas sobre la víctima

a. Perfil demográfico de víctimas femeninas por edad, estado civil, nivel educativo, condición laboral, nivel de ingresos, área geográfica, etc.

b. Perfil demográfico de víctimas infantiles por edad, estado civil, nivel educativo, área geográfica, etc.

c. Número de Víctimas

- por relación con el criminal (familia inmediata, pariente, compañero de clase/maestro colega de trabajo/patrón, extraño, etc.)
- por tipo de servicio proporcionado (asistencia policíaca, atención médica, asistencia legal, educación, refugio temporal, asesoría, etc.)
- Índice de victimización entre mujeres
- Índice de victimización entre niños, 0-17 años de edad
- Crímenes principales en contra de mujeres y niños

4. Estadísticas en torno al proveedor de servicios

a. Prevención y eliminación de violencia

- Número y tipo de investigaciones realizadas con relación a la VCMN
- Número y tipo de campañas de información y defensa conducidas

- Número y tipo de entrenamiento entre agentes policíacos, personal de salud y servicios sociales, así como cantidad de profesionales de la ley necesarios para asistir eficazmente a las víctimas de la violencia
- Número y tipo de facturas, leyes, policías y otras cláusulas legales propuestas/procesadas/aprobadas para la protección de mujeres y niños.

b. Servicios de apoyo a las víctimas

- Número de casos que involucran mujeres en circunstancias especialmente difíciles (mujeres abandonadas, víctimas de violación/incesto, prostitución involuntaria, reclutamiento ilegal, así como conflicto armado y mujeres encarceladas, desamparadas/abandonadas/solteras)
- Número de casos que involucran a niños en circunstancias especialmente difíciles (abandonados, desamparados, sometidos a abuso sexual/exploatación, abuso físico, discapacitados, criminales juveniles, niños de la calle, víctimas de labor infantil y tráfico infantil, niños en situaciones de conflicto armado, niños de comunidades indígenas, niños víctimas de desastres naturales.
- Número de casos que involucran a mujeres y niños filipinos en tierras extranjeras.
- Número de centros de crisis, refugios, clínicas de asesoría y otras oficinas de intervención establecidas para mujeres y niños víctimas de violencia.
- Distribución/presupuesto total para proporcionar servicios a las víctimas de violencia de acuerdo a la fuente de fondos.
- Porcentaje de gastos gubernamentales relacionados con sistemas de apoyo para víctimas de violencia según el presupuesto total.

c. Castigo y rehabilitación de criminales

- Número de casos por clasificación del crimen (abuso infantil, lesión física, asesinato, violación, actos lascivos, etc.)
- Proporción de casos registrados en comparación con casos llevados a juicio debido a la medida tomada (resueltos, pendientes, rechazados/cerrados, etc.)
- Rehabilitación de presos mediante algún tipo de programa (salud, educación y entrenamiento, trabajo y forma de sustento, deportes, religión, etc.)

- Proporción de violaciones a los derechos humanos de mujeres y niños en comparación con la cifra total de violaciones a derechos humanos reportados por clasificación de ofensa (asesinato/homicidio/ejecución, tortura, arresto/detención, desaparición, etc.)

4.5 Evaluación de formas administrativas existentes

Se llevó a cabo una evaluación de formas de recopilación de información y reportes sumarios de varias agencias gubernamentales y no gubernamentales. Se cubrió la información contenida en las formas, la frecuencia de creación/reporte de datos, nivel de disgregación, tendencias, modo de diseminación y la capacidad estadística de la agencia. Los resultados fueron usados al integrar iniciativas de recolección de datos entre las agencias relevantes para asegurar el desarrollo de datos en torno a VCMN de forma regular y la reciprocidad de datos entre las agencias correspondientes.

Entre las recomendaciones identificadas para mejorar las formas y resolver los problemas inherentes en el sistema de reporte existente son los siguientes:

- Una forma unificada de información que sirva como documento estándar de captura de datos;
- Estandarización de conceptos y definiciones;
- Mejoramiento de la capacidad estadística de agencias involucradas en el monitoreo de casos de VCMN; y
- Creación de redes de datos y vínculos más cercanos entre las agencias relevantes.

4.6. Glosario sobre VCMN y otros conceptos relacionados

El glosario fue desarrollado con fines estadísticos para fomentar un entendimiento y una interpretación común de las estadísticas relacionadas con VCMN y para crear reportes estadísticos con posibilidades de comparación entre las agencias. Consiste de dos partes, específicamente: violencia en contra de las mujeres y violencia en contra de los niños. Los conceptos y las definiciones se adhieren al CEDAW, CRC y leyes filipinas relacionadas con los derechos de las mujeres y los niños.

4.7 Manual estadístico de la VCMN

La recopilación de estadísticas disponibles acerca de la VCMN también fue publicada como una parte integral de la metodología con el fin de generar y mejorar las estadísticas de VCMN. También consiste de dos partes —violencia en contra de mujeres y abuso infantil. Las estadísticas presentadas en la publicación se basan en datos obtenidos de formas administrativas usadas por varias agencias gubernamentales y no gubernamentales al manejar casos de VCMN. Por tanto, las estadísticas presentadas abarcan únicamente casos reportados de VCMN; sin embargo, proporcionan información valiosa acerca de las recientes tendencias y patrones de problemas de VCMN en las Filipinas, revelando que el número de casos de VCMN es muy importante y que ocurre en todas las regiones del país.

5. PROBLEMAS CONFRONTADOS Y RECOMENDACIONES PARA MEDIR LA VCMN Y LOS DERECHOS HUMANOS

El desarrollo de una metodología para generar estadísticas en torno a VCMN es únicamente un trabajo en progreso dentro de la medición de este tema y de la gama más amplia de derechos humanos. Las mediciones se complican aún más por la necesidad de ampliar/profundizar la comprensión y la conscientización de problemas de género y de la VCMN por agencias que proporcionan servicios directos a mujeres y niños, así como otras agencias relevantes que generan estadísticas sobre la VCMN. El incremento de su conocimiento es algo esencial y crucial para garantizar la fiabilidad de los datos que serán recopilados y generados. Mientras tanto, el esquema de la VCMN formará parte de un esquema estadístico más amplio relacionado con el orden, la seguridad y la justicia pública, así como de un sistema de monitoreo de los derechos humanos.

Este sistema de monitoreo será integrado en el plan de desarrollo de Filipinas a mediano plazo (2001-2004) como una estrategia para la promoción y respeto de los derechos humanos.

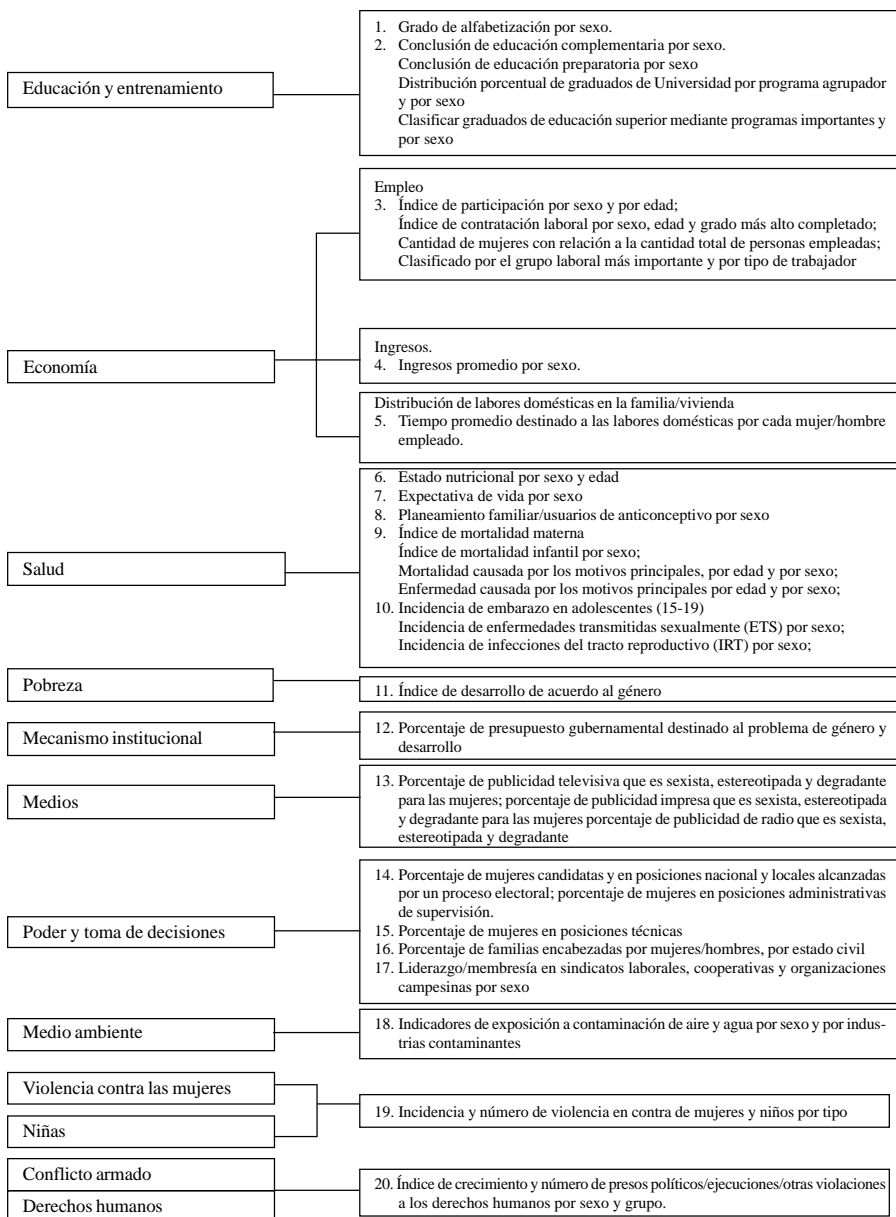
La predominancia de la VCMN sigue representando un vacío informativo puesto que los datos disponibles únicamente abarcan casos reportados. El problema se complica aún más por dificultades al recopilar acerca de la violencia

doméstica debido a la cultura de silencio que rodea a la VCMN. Entre las razones por las que no se reciben reportes se encuentran: (a) los problemas domésticos se consideran únicamente asuntos privados, por tanto, pocas veces son reportados; y (b) el estigma vinculado a la violencia doméstica disuade a las víctimas y a sus familias de reportar estos incidentes ante las autoridades/ Aunque existen limitaciones, es necesaria la realización periódica de una encuesta acerca de la VCMN destinada a generar datos de referencia que proporcionen parámetros utilizados para obtener cálculos de VCMN. El diseño de la encuesta deberá tomar en consideración los aspectos metodológicos y legales debido a la importancia del tema. Basándose en las experiencias obtenidas durante la realización de la Encuesta Nacional de Seguridad Materna en las Filipinas de 1993, los entrevistadores recibieron instrucciones de tener especial precaución al conducir la entrevista y de hacer esfuerzos adicionales por obtener privacidad. A pesar de estas precauciones, aún hay renuencia por reportar casos de violencia doméstica y violación.

Los derechos de los niños, quienes son considerados por los planificadores de desarrollo como uno de los recursos más importantes para el futuro y quienes protegerán a la nación en el futuro, es un área que será fortalecida mediante el sistema de monitoreo infantil. El sistema proporcionará indicadores básicos cruciales en torno a los niños y será desarrollado usando una perspectiva integral del niño a través de un enfoque basado en los derechos y el ciclo de vida.

6 CONCLUSIÓN

El Sistema Estadístico Filipino enfrenta un gran reto al intentar generar indicadores y estadísticas fiables y relevantes en torno a los derechos humanos con un enfoque en las mujeres y los niños y abarcando toda la gama de derechos humanos involucrados. Compartir las experiencias del país al medir la incidencia, la severidad, las tendencias, las causas, la naturaleza y las consecuencias de violencia y de otras violaciones a los derechos humanos le resultará útil a los estadistas nacionales, quienes podrán aportar los datos necesarios a los creadores de políticas, legisladores, organismos policíacos y proveedores de servicios en el área doméstica e internacional.



REFERENCIAS

1. *Proyecto Final acerca del Desarrollo de la Metodología para Generar Estadísticas en torno a la Violencia en contra de Mujeres y Niños*. Preparado por el Consejo Nacional de Coordinación Estadística con asistencia financiera proporcionada por la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional/Comisión Nacional sobre el Proyecto de Fortalecimiento del Papel Institucional de Mujeres Filipinas, Fase II . Enero 2002.
2. *Reporte final acerca del Proyecto de Refinamiento del Sistema de Indicadores GAD existente*. Preparado por el Consejo Nacional de Coordinación Estadística con asistencia financiera proporcionada por la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional/Comisión Nacional sobre el Proyecto de Fortalecimiento del Papel Institucional de Mujeres Filipinas, Fase II. Enero 2002.
3. *Reporte Final en torno al Foro de Usuarios sobre Estadísticas de Género*. Preparado por el Consejo Nacional de Coordinación Estadística con asistencia financiera proporcionada por la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional/Comisión Nacional sobre el Proyecto de Fortalecimiento del Papel Institucional de Mujeres Filipinas, Fase II . Enero 2002.
4. *Esquema Estadístico para la Violencia en Contra de Mujeres y Niños*. Preparado por el Consejo Nacional de Coordinación Estadística proporcionada por la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional/Comisión Nacional sobre el Proyecto de Fortalecimiento del Papel Institucional de Mujeres Filipinas, Fase II . Julio 2001.
5. *Glosario acerca de la Violencia en Contra de Mujeres y Niños y otros Conceptos Relacionados (Con Fines Estadísticos)*. Consejo Nacional de Coordinación Estadística. Mayo 2001.
6. *Manual Estadístico 2001 acerca de la Violencia en contra de Mujeres y Niños*. Consejo Nacional de Coordinación Estadística. Mayo 2001.
7. Diversas declaraciones y convenciones acerca de los Derechos Humanos.
8. *Plan de Desarrollo Filipino a Mediano Plazo, 2001-2004*. Oficina del Presidente Noviembre, 2001.
9. *Reporte 2000 acerca del Desarrollo Humano*. Programa de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas 2000.

10. *Reporte Estadístico acerca de los logros de la CDH, 1988 a 2000*. Comisión de Derechos Humanos.
11. *Progreso del Plan de Derechos Filipinos. Reporte, Julio 1996 a Abril 2001*. Ministerio Filipino del Plan de Derechos Humanos. Junio 2001.
12. *Mujeres y Hombres en las Filipinas. Manual Estadístico de 1999*. Consejo Nacional de Coordinación Estadística. Junio 1999.
13. *Macrotendencias. El Futuro de Niños Filipinos*. UNICEF y el Instituto Asiático de Periodismo y Comunicación. 1998.
14. *Explotación Sexual Comercial de Niños en las Filipinas: Un análisis de la situación*. Departamento de Bienestar Social y Desarrollo, y UNICEF. 1998.
15. *Encuesta Nacional Filipina sobre la Seguridad Materna, 1993*. Oficina de Estadística y Corporaciones Macrointernacionales Octubre 1994.
16. *Reporte Estadístico acerca de Mujeres y Niños. 1992*. Consejo Nacional de Coordinación Estadística y UNICEF.
17. *Esquema Estratégico Nacional de Filipinas para el Desarrollo de un Plan Centrado en la Infancia, 2000-2025. Infancia 21. Un legado a la Infancia Filipina del siglo XXI*. Consejo para el Bienestar de la Infancia.
18. *Esquema para Mujeres, 2001-2004. Resumen del Plan*. Comisión Nacional acerca de la Función de las Mujeres Filipinas.
19. *Plan de Desarrollo Filipino para Mujeres, 1989-1992*.
20. *Rompiendo el Silencio: Las realidades de la violencia familiar en las Filipinas y Recomendaciones para el Cambio*. UNICEF, U.P. Fundación del Centro de Estudios Femeniles, Inc. y Comité Interagencia sobre las Mujeres en Vías de Desarrollo, Cuarto Programa Nacional para la Infancia 1999.
21. *Encuesta 1999 de grupos de indicadores múltiples*. Oficina Nacional de Estadística y UNICEF.
22. *Constitución de 1987 de la República de Filipinas*.
23. *Parámetros para desarrollar e implementar programas y proyectos especializados por Género*. Comisión Nacional Acerca de la Función de Mujeres Filipinas y la Autoridad Nacional en Economía y Desarrollo. 1993
24. *Transformación de las vidas de las mujeres. La Experiencia Filipina. Reporte Nacional*. Junio 2000. Comisión Nacional acerca de la Función de las Mujeres Filipinas.

25. *Mujeres Filipinas. Problemas y Tendencias*. Comisión Nacional Acerca de la Función de Mujeres Filipinas y el Banco de Desarrollo Asiático. Octubre 1995.
26. *La Función de las Comisiones Nacionales de Derechos Humanos en el Fomento y la Protección de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Fundación Canadiense y la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas, 1999.
27. *Anuario Estadístico Filipino de 2001*. Consejo Nacional de Coordinación Estadística.
28. Diversos sitios de internet: Consejo Nacional de Coordinación Estadística; Oficina Nacional Estadística; Departamento de Bienestar Social y Desarrollo; Naciones Unidas.

BANCO DE DATOS DE PRENSA SOBRE LAS GRAVES VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS. NEV/USP¹

*Wânia Pasinato Izumino**
*Viviane de Oliveira Cubas***

RESUMEN

Este documento está dividido en 3 partes. En la primera se encuentra un delineamiento de la historia del Centro de Estudios Sobre la Violencia, su creación y sus principales líneas de investigación. La segunda parte se ha dedicado a cubrir los estudios desarrollados en torno a la investigación de violencia policíaca, destacando el proceso de retorno a la democracia de la sociedad brasileña en la década de los 80 y la perseverancia de las severas violaciones a los derechos humanos en el transcurso de este proceso. En la tercera parte se han introducido las bases de dato de medios de prensa acerca de violencia policíaca —las bases de datos mantenidas por el Centro con el fin de monitorear estas severas violaciones a los derechos humanos. Además de la historia de la creación de bases de datos, también se presentó la metodología usada para su conformación y las definiciones conceptuales elaboradas dentro del ámbito del proyecto. Finalmente, se exhiben algunos resultados obtenidos a partir de las bases de datos así como los resultados preliminares de su aplicación en

¹ Esta presentación está basada en el texto (Adorno & Cardia) “Violencia policíaca, Transición democrática e Precepto de Ley en Brasil (1980-1999)”.

* Wânia Pasinato Izumino es investigadora en el Centro de Estudios Sobre la Violencia, NEV/USP y realiza sus estudios de doctorado en el Departamento de Sociología en la Universidad de São Paulo.

** Viviane De Oliveira Cubas es investigadora del Centro de Estudios Sobre la Violencia, NEV/USP y realiza sus estudios de maestría en el Departamento de Sociología en la Universidad de São Paulo.

el proyecto de identificación de severas violaciones a los derechos humanos en Sao Paulo, comparando estos datos con otros de origen socioeconómico.

1. EL CENTRO PARA EL ESTUDIO DE LA VIOLENCIA

El gobierno democrático y la nueva constitución en Brasil han probado no ser suficientes para asegurar la reforma de instituciones estatales para la protección de los derechos de los ciudadanos. El gobierno ya no ignora simplemente las violaciones a los derechos humanos, como sucedía durante el periodo de la democracia populista (1946-64), y no participa directamente, como ocurría durante la dictadura militar (1964-85) en violaciones. Por el contrario, el gobierno federal ha comenzado a desempeñar un papel importante al intentar desarrollar algunos mecanismos de responsabilidad por crímenes contra los derechos humanos. Pero, en muchos casos, las instituciones estatales, en lugar de proteger el precepto de ley, de hecho han contribuido a su debilitamiento, por ejemplo, mediante el uso de tácticas brutales y letales para confrontar la violencia.

Efectivamente, a pesar de 16 años de consolidación democrática podemos asegurar sin duda alguna que la mayoría de las fuerzas policíacas en Brasil aún tienden a considerar el precepto de ley como un obstáculo más que como una manera de garantizar eficazmente la seguridad pública. Éstas y otras instituciones que forman parte del sistema de justicia criminal tienden a actuar como guardias fronterizos que protegen a la elite de los pobres. Además de la tortura, que es algo casi rutinario, las ejecuciones sumarias de presuntos criminales por la policía militar parecen ser algo endémico. Brasil, junto con otros países democráticos (excluyendo a aquellos que experimentan guerrillas internas), cuenta con el índice más alto de violencia policíaca letal.

Esta resistencia ante el cambio por áreas clave del sistema de justicia criminal ha presentado enormes desafíos para los centros de investigación y las organizaciones de derechos humanos, forzándolos a encontrar nuevas maneras para conceptualizar los derechos humanos y definir nuevas estrategias apropiadas para estas circunstancias modificadas a fin de crear mecanismos efectivos y viables para la protección de derechos humanos, particularmente de los más pobres.

El Centro para el Estudio de la Violencia de la Universidad de São Paulo, formó en 1987 el primer programa que vinculaba el activismo en torno a los derechos humanos y la investigación de derechos humanos, únicamente dos

años después del regreso a la democracia. Las áreas de investigación fueron definidas en torno a problemas concretos a los que se enfrentaba la nueva democracia de Brasil: la ausencia de precepto de ley y la inaccesibilidad para los marginados hacia el sistema judicial; racismo estructural y discriminación racial; y la falta de cumplimiento de figuras estatales involucradas en derechos humanos y otros crímenes.

El Centro comenzó a investigar prácticas ilegales, documentándolos en reportes, llevando a cabo misiones de búsqueda de datos, y recibiendo quejas con relación a derechos humanos por parte de la ciudadanía. Asimismo, comenzó a realizar investigación sociológica pionera que adaptó y refinó criterios para medir el uso arbitrario de fuerza letal por agentes federales. El Centro fue el primer grupo a proporcionar evidencia del uso abusivo de fuerza por parte de la policía en Brasil y el primer resultado de esta iniciativa fue una publicación conjunta con Americas Watch (actualmente Human Rights America Watch) en 1987, el primer reporte acerca del abuso policíaco tras el retorno a la democracia. Este reporte fue esencial para crear conscientización en torno a la violencia oficial anárquica que invadió a Brasil después del regreso a la democracia, y ayudó a la identificación de severas deficiencias en las actividades policíacas. Este análisis reveló que entre 1971 y 1980, tan sólo la policía del Estado de São Paulo asesinó a más de 3000 personas.

De forma simultánea a los diversos proyectos de investigación, se desarrolló una amplia base de datos acerca de severas violaciones a los derechos humanos para monitorear la manera en que la sociedad y el sistema de justicia criminal reaccionaban ante violaciones severas a los derechos humanos. Hasta el momento, este monitoreo se ha conducido a través de nuestra base de datos con relación a tres tipos de violación severa a los derechos humanos: linchamiento, escuadrones de la muerte y violencia por parte de la policía.

2. LA BASE DE DATOS EN TORNO A VIOLENCIA POLICÍACA

La base de datos existente almacena información acerca de estas violaciones desde el 1 de enero de 1980 hasta la actualidad. A las bases de datos se ingresan recortes extraídos de la prensa nacional. Este monitoreo a largo plazo ha hecho posible un análisis complejo del fenómeno considerando aspectos específicos de situaciones sociales, económicas, políticas y de “seguridad pública”

(como el índice general de criminalidad). Los datos disponibles hasta la fecha le han permitido a los investigadores rastrear el patrón de violaciones a través del tiempo: el perfil de las víctimas y los agresores y las medidas tomadas por el sistema de justicia criminal. El análisis de la información almacenada en la base de datos ha demostrado que ciertos tipos de violaciones severas a los derechos humanos tienden a ocurrir con más frecuencia en algunas ciudades y que, dentro de ciertas ciudades, existe una concentración de eventos en áreas específicas.

Los datos competen a Brasil, pero se describen con mucho mayor detalle de São Paulo y Río de Janeiro debido a las fuentes utilizadas. Actualmente² se utilizan cinco periódicos y, a pesar del hecho de que se identifican como periódicos nacionales, tienden a cubrir con gran detalle sus propios poblados.

El uso de la prensa nacional se deriva de la ausencia o las dificultades para obtener acceso a datos oficiales.³ La prensa representa una buena fuente de información acerca de la manera en que la cultura interpreta esta forma de violencia. Sin embargo, la prensa es una fuente muy frágil de información en términos de veracidad de la información. Esta fuente no puede ser usada para medir el tamaño del problema —pero puede arrojar información acerca de aspectos más cualitativos de este fenómeno. El otro problema es que, en esta etapa, los datos oficiales tampoco pueden ser considerados infalibles.

Las fuentes oficiales presentan severas limitaciones, la más importante de las cuales es la falta de autonomía con respecto a los poderes políticos, así como lealtades corporativas que pueden ejercer mucha presión sobre aquellos a cargo de proporcionar información al público. Un ejemplo de las presiones se detectó en São Paulo cuando, en 1998, se descubrió que durante casi cuatro años a partir de que la publicación de cifras relacionadas con muertes causadas por la policía se había promulgado como algo obligatorio, las cifras consistentemente omitían el reporte de muertes durante confrontaciones con personas sospechosas de participación en actividades criminales por oficiales de policía fuera de horas de servicio.

² Periódicos: Estado de São Paulo: Folha de S. Paulo, O Estado de S. Paulo, Diário de S. Paulo; Estado de Río de Janeiro: O Globo, O Dia.

³ El papel del Ombudsman policíaco es nuevo, En São Paulo el puesto fue creado en 1994, y actualmente hay cinco Estados en Brasil que cuentan con un ombudsman policíaco. La publicación de datos acerca de muertes causadas por la policía en el periódico oficial del estado se convirtió en algo obligatorio (tras legislación) también en tiempos recientes.

La prensa es una fuente alternativa de información y permite la identificación del perfil de violencia cometida por fuerzas policíacas alrededor del país y que fomenta la creación de opinión pública en torno a fuerzas policíacas. Las actividades descritas en la prensa también contribuyen al desarrollo y a la reconstrucción constante de la imagen del crimen, las fuerzas policíacas, los criminales involucrados en actividades policíacas, el proceso de justicia criminal y finalmente, la sociedad civil, en particular, las organizaciones no-gubernamentales.

3. DEFINICIÓN DE VIOLENCIA POLICÍACA

Debido a la dificultad para identificar con exactitud, entre toda la información extraída de medios de prensa, aquellos casos en los que hubo uso abusivo de fuerza, se decidió incluir en la base de datos acerca de los casos de violencia policíaca todos aquellos casos que involucraran agentes de policía cuyas actividades dieron como resultado lesiones o muertes de las víctimas.



Fuente: Banco de Datos de la Prensa Sobre las Graves Violaciones de los Derechos Humanos – NEV/USP – FORD/FAPESP/CNPq

Fuente: Banco de Datos de la Prensa Sobre las Graves Violaciones de los Derechos Humanos – NEV/USP – FORD/FAPESP/CNPq

De 1980 a 2001 se registraron 6838 casos de violencia policíaca en Brasil. La primera gráfica muestra la distribución por año. La segunda muestra la distribución por período.

En la base de datos la violencia policíaca se clasifica de acuerdo al contexto en el que ocurren: *acción rutinaria*, intervenciones por policías armados durante el deber (durante las rondas preventivas e investigación de actividades criminales); *fuera de horas de servicio* el contexto en donde el policía toma medidas para detener un acto criminal durante horas de descanso o desempeñando otro trabajo (con frecuencia como agentes de seguridad privada); *contención de motines en prisión* (intervenciones por parte de policías armados en prisión y durante motines en estaciones policíacas); *contención de demostraciones públicas* (intervenciones por parte de policías armados para controlar huelgas y marchas de protesta públicas).

Parte de la violencia perpetrada por policías militares ocurre durante confrontaciones entre policías y civiles sospechosos de alguna actividad criminal. El contexto de las confrontaciones son las rondas de rutina en áreas marginadas o en áreas densamente ocupadas, específicamente en las áreas de la clase trabajadora- lugares en donde los policías se sentían más vulnerables a pesar de que la mayoría de los policías reclutados surgen a partir de este mismo grupo. Las rondas varían: algunas en realidad son recorridos rutinarios en automóvil, algunas pueden involucrar la respuesta a una llamada por parte del público o una reacción a una conducta sospechosa identificada por algún auto patrulla. Estos dos tipos de actividades pueden dar lugar a la necesidad de solicitar refuerzos y atraen más atención debido al número de carros y personal policíaco involucrado. Otro contexto dentro del cual se genera la violencia policíaca dentro de actividades rutinarias son las rondas de investigación, lo cual puede conducir a que ocurra un allanamiento de morada sin orden judicial. En todas estas situaciones, se aplican métodos ilegales —las restricciones, las amenazas, el uso excesivo de fuerza— todo ello se aplica con el fin de frenar e inmovilizar a los ciudadanos que, por alguna razón, fueron considerados sospechosos.

No es común que policías ejecuten a sospechosos como consecuencia de aquello que denominan “resistencia ante órdenes policíacas seguido por muerte”. Bajo esta perspectiva, la actividad policíaca se encuentra justificada. El análisis de datos relacionados con la situación de São Paulo, Pinheiro *et al* (1991) reveló que, en dichas situaciones, los policías de hecho responden a

instrucciones de reprimir criminales a cualquier costo, lo cual implica disparar para matar en lugar de disparar para inmovilizar.

El problema principal planteado por estudiosos y profesionistas se relaciona con cuáles son los límites para el uso de fuerza. Esto, a su vez, exige la discusión en torno a qué modelos policíacos son compatibles con el Precepto de Ley. Cierta uso de fuerza por oficiales de policía es inevitable.⁴ A fin de reducir los crímenes violentos, se han empleados formas violentas de control, a menudo con resultados desastrosos. Los agentes de aplicación de la ley, cuando actúan bajo presión de la “opinión pública”, tienden a apearse a la filosofía de que el fin justifica los medios: “contener el crimen a cualquier costo”. Dentro de este proceso, la expresión de un desprecio por los derechos de vida de los sospechosos de un crimen (y a menudo por los de aquellos que se encuentran presentes durante el evento) no ha sido la excepción.

Para finales de la década de los 80 y a comienzos de la década los 90, la violencia policíaca escaló. Existe un consenso entre estudiosos de actividad policíaca y profesionales del área policíaca que indica que la violencia de la policía y la corrupción de la policía van de la mano. Una fuerza policíaca violenta, en general, es una fuerza policíaca en donde prospera la corrupción. El uso abusivo de fuerza creció en Brasil, así como crecieron las denuncias de participación en todo tipo de actividad ilegal: especialmente aquellas que proporcionaban grandes incentivos financieros tales como actividades relacionadas con el narcotráfico, secuestros, robo de cargamento y otros tipos de crimen organizado.

⁴ Como afirmaron Knick and Fyfe: “siempre y cuando algunos miembros de la sociedad no cumplan con la ley y se resistan ante la policía, la fuerza seguirá siendo una parte inevitable de la actividad policíaca. Los policías, especialmente, lo comprenden así. Efectivamente, cualquier persona que no comprenda la naturaleza intrínseca de la fuerza dentro de la labor policíaca no debe usar un uniforme de policía. [...] Lo más importante es el tema de la creciente aplicación de fuerza: ¿cuánta y con qué instrumentos es apropiada la fuerza en la diversidad de situaciones que enfrentan los oficiales en las calles? Las leyes criminales del estado que distinguen la conducta criminal del uso aceptable de fuerza en un intento por hacer valer la diferencia mediante admoniciones que indican que los oficiales no pueden usar más fuerza de la *necesaria o razonable*, o que la fuerza debe ser utilizada como *ultimo recurso*” (Skolnick & Fyfe, 1993, pp. 37-38). El uso de fuerza es la esencia de la actividad policíaca moderna como estipula claramente Bittner al definir a la policía moderna como: “un mecanismo para la distribución de fuerza coercitiva no negociable empleada en conformidad con la comprensión intuitiva de exigencias situacionales” (Bittner, 1990, p. 131)

La Comisión Parlamentaria que investigaba actividades de crimen organizado ha destacado una y otra vez la participación de la policía en actividades criminales en la mayoría de los estados de la federación e involucraba a todos los niveles de jerarquía. Este último dato no causó sorpresa, ya que muchos miembros de las fuerzas civiles y militares han estado involucrados con escuadrones de la muerte y escuadras de vigilancia.

La utilización abusiva de la fuerza por parte de la Policía Militar⁵ continúa y se clasifica internamente como un “ejercicio legal de su deber” y como respuesta a la “resistencia al arresto”. A pesar de la ausencia de datos oficiales confiables a nivel nacional relacionados con la violencia policíaca en Brasil, en la ciudad de São Paulo, el número de civiles asesinados en confrontaciones con la policía incrementó considerablemente durante el periodo de 89-92, mientras que la cantidad de policías asesinados se ha mantenido sin cambio alguno (con excepción del periodo correspondiente a 1990-91, cuando hubo fluctuaciones severas).

Durante los últimos 15 años, 15 veces más civiles han muerto en confrontaciones con la policía que oficiales de policía. En 1992, este índice creció a 23 veces más civiles asesinados que policías. (NEV-USP, 1993). Estos eventos trágicos parecen haber alcanzado su clímax con la masacre en la Penitenciaría Carandiru (Octubre, 1992). La descripción de los eventos sugiere —según reportes de Marques y Machado, (1993) y de Pietá y Pereira, (1993)⁶— que

⁵ Las actividades policíacas realizadas por las fuerzas de la Policía Militar que, a pesar del nombre, no son parte de las Fuerzas Armadas sino que pueden ser emplazadas para ayudar al ejército en situaciones de emergencia. La policía judicial, es decir, la policía que investiga ofensas criminales es la Policía Civil. Ambas fuerzas policíacas son fuerzas estatales y, jerárquicamente, se encuentran sujetas al Secretario de Seguridad Pública del estado y éste al gobernador del estado. La policía municipal no es una agencia de aplicación de la ley sino un grupo de seguridad que se centra a cargo de proteger los edificios la tierra y las instalaciones municipales.

⁶ Para obtener otras fuentes acerca de violencia policíaca, véase Pinheiro y otros (1991) y Chevigny (1995) Datos extraídos del Ministerio de Seguridad Pública del Estado de São Paulo sugiere un declive en este tipo de violencia, especialmente después de la masacre de Carandiru (Octubre 1992), como resultado de presión ejercida por la opinión pública nacional e internacional. Las cifras arrojadas por la Policía de São Paulo muestran que las matanzas perpetradas por la policía, después de una estabilización en 1997, comenzaron a crecer a mediados de 1998. Este crecimiento continuó en 1999. La cifra de policías asesinados también han crecido, pero aproximadamente $\frac{3}{4}$ de estas muertes ocurren cuando los policías se encuentran en horas libres servicio.

la policía empleó fuerza excesiva. Este episodio reveló que la fuerza policíaca involucrada en las matanzas carecía de entrenamiento a pesar de ser un grupo elitista supuestamente preparado para actuar en situaciones críticas. Como resultado, una gran cantidad de vidas (111) se perdieron.

Los datos presentados hasta el momento sugieren que la fuerza abusiva o excesiva no es ajena a la fuerza policíaca. A pesar del hecho de que los reportes de violencia policíaca en la prensa aún no son homogéneos,⁷ en términos de la calidad y la profundidad de la información, aún es posible examinar si la fuerza utilizada es o no es excesiva.

La posibilidad de que se esté usando fuerza excesiva será examinada usando los siguientes indicadores:

- índice de víctimas difuntas en comparación con víctimas lesionadas;
- número promedio de víctimas por caso;
- y el número promedio de policías por caso.

Los datos extraídos de la base de datos indican que existen importantes indicadores de que la violencia policíaca en Brasil, es el resultado del uso excesivo e incluso abusivo de fuerza. La gráfica a continuación se refiere al número de víctimas civiles reportado en los casos que conforman la base de datos.

Distribución de casos por el tipo de violencia policiada. Brazil 1980-2001

Fuente: Banco de Datos de Prensa Sobre las Graves Violaciones de Derechos Humanos – NEV/USP – FORD/FAPESP/CNPq.

⁷ Algunos reportes se encuentran muy detallados mientras que otros (la mayoría) se relacionan en gran medida con el aspecto económico.

Total de los casos de violencia policiaca, núm. de víctimas
y víctimas fallecidas. Brazil 1980-2001

Núm. de víctimas

Núm. de víctimas
fatales

Núm. de casos

Fuente: Banco de Datos de Prensa Sobre las Graves Violaciones de Derechos Humanos –
NEV/USP – FORD/FAPESP/CNPq

Distribución de casos de violencia policiaca por el total de víctimas
y víctimas fallecidas, 1980-2001

Núm. de víctimas

Núm. de víctimas fatales

Núm. de casos

Los casos reportados por la prensa revelan que entre 1980 y 2001 cuando menos 18646 personas fueron víctimas de violencia policiaca, 6,812 de las cuales fueron víctimas fatales.

Esta violencia, que posiblemente exprese o no la dimensión de la violencia en Brasil, de cualquier forma proporciona suficiente información para fortalecer la hipótesis de que la policía en Brasil quizá esté usando un exceso de violencia en sus actividades policíacas de rutina dado que la proporción de personas asesinadas en comparación con aquellas lesionadas es muy elevado.

Total de agresores y víctimas. Brasil, 1980-2001

Núm. de agresores

Núm. de víctimas

Fuente: Banco de Datos de Prensa Sobre las Graves Violaciones de Derechos Humanos – NEV/USP – FORD/FAPESP/CNPq

En ciertos tipos de actividades, especialmente con respecto a actividades policíacas de rutina, existe un promedio de 3 agentes de policía por cada víctima. Tomando en consideración que dichas actividades también incorporan a la cifra más grande de homicidios, se incrementa la desproporción entre el riesgo presentado por las personas que se confrontan con la policía y la dimensión de la respuesta.

Total de agresores y víctimas.
Casos de acciones rutinarias y fuera de servicio, 1980-2001

Núm. de agresores

Núm. de víctimas

Fuente: Banco de Datos de Prensa Sobre las Graves Violaciones de Derechos Humanos – NEV/USP – FORD/FAPESP/CNPq

En promedio, existe una gran desproporción entre el número de policías y el número de víctimas. Incluso si uno considera que el caso puede involucrar una cifra mayor de personas que aquella de muertes, la cifra no podría aproxi-

marse a aquella de policías, a no ser que los policías se enfrentara a una cantidad excepcionalmente alta de incidentes involucrando a pandillas y otras formas de delincuencia colectiva organizada.

Esta presencia abrumadora de la policía en los eventos reportados apoyó la idea de que se utiliza fuerza excesiva y abusiva de forma rutinaria. Con un contingente tan grande de oficiales de policía presentes durante una situación, si un sospechoso fuese detenido, existen otras formas de proteger a los ciudadanos y de preservar la ley y el orden público ajenas a los disparos. Asimismo, de ser necesario el uso de armas, hay maneras para inmovilizar sin tener que matar a la persona. La falta de proporción presentada por la actual amenaza planteada por los sospechosos y el gran número de consecuencias fatales indican que un número más que fortuito de muertes ha sido intencional y no consecuencia de un intento por inmovilizar al sospechoso.

3. INFORMACIÓN GEOGRÁFICA

Del año 2000 en adelante, el Centro para el Estudios sobre la Violencia comenzó una nueva etapa dentro del proyecto de monitorear violaciones severas a los derechos humanos.

Los datos disponibles hasta la fecha le ha permitido a los investigadores rastrear a través del tiempo el patrón de violaciones: el perfil de las víctimas y de los agresores y las medidas tomadas por el sistema de justicia criminal. Ahora deseamos refinar y optimizar el uso de los datos: a) explorando los contextos de los eventos y b) estudiando el desempeño del sistema de justicia criminal.

Explorar los contextos de los eventos significa que vamos a incorporar la nueva unidad de análisis a los casos: en lugar de recurrir únicamente a las características de los agresores y sus víctimas, también hemos comenzado a enfocarnos en el contexto dentro del que ocurren las violaciones. En conjunción con investigadores de la Escuela de Arquitectura y Estudios Urbanos identificaremos los contextos físicos y socioeconómicos en los que ocurren las violaciones.

El análisis de la información almacenadas en la base de datos muestra que ciertos tipos de severas violaciones a los derechos humanos tienden a ocurrir con más frecuencia en ciertas ciudades y que, dentro de esas ciudades, nuevamente, existe una concentración de eventos en áreas específicas. Si las violacio-

nes no están distribuidas de manera uniforme, ¿cómo podemos explicar que ocurren repetidamente en ciertos distritos? ¿Será posible que tipos específicos de víctimas se encuentran en situaciones específicas y que determinado tipo de violación severa a los derechos humanos se desarrolla bajo tales condiciones? Si las violaciones severas a los derechos humanos se fomentan por una falta de acceso a otros derechos, ¿podría ser que la mayoría de las violaciones ocurren en áreas que presentan privaciones acumuladas? Aquello que debe explorarse es si existe una relación entre el entorno y las violaciones, y si aspectos físicos, sociales y organizacionales del contexto generan oportunidades para las violaciones. En resumen, exploraremos si podemos vincular la falta de acceso a derechos económicos sociales con las violaciones severas de los derechos humanos.

Metodología

Se utilizará información geográfica (GIS) para ubicar por región las violaciones severas a los derechos humanos identificadas en la base de datos. Esta información será integrada con datos de censos, salud y otras áreas de la justicia criminal para probar los modelos de factor de riesgo. Este análisis también incluirá características sociales, económicas y físicas de las colonias estudiadas.

El análisis contextual de las violaciones severas a los derechos humanos se limitará inicialmente al área de São Paulo y periferias. Esta área se encuentra aceptablemente delineada, una tarea nada frecuente. Asimismo, parte de los datos necesarios ya se han definido, aunque de manera suplementaria. Parte del desafío será el de clasificar la información y ubicarla por calle. En el análisis buscaremos patrones de violaciones a los derechos socioeconómicos y sus conexiones a violaciones severas a los derechos humanos, en particular con la posibilidad de que las violaciones sean acumulativas e incrementen las probabilidades de futuras violaciones.

Hemos comenzado a identificar los contextos físicos y socioeconómicos en el que ocurren las violaciones en la ciudad de São Paulo. Los siguientes datos fueron identificados, recopilados y ubicados por región:

- Camas de hospital por cada 1000 habitantes alrededor del Municipio de São Paulo.

- La distribución de arrestos por consumo de drogas y por narcotráfico en el Municipio de São Paulo, según estaciones de policía.

Se seleccionaron de la base de datos relacionada con violencia policíaca casos de homicidio en el área metropolitana de São Paulo durante los periodos de 1986-1990 y 1996-2000. Las cifras obtenidas se distribuyeron entre los distritos del municipio y las ciudades dentro de Sao Paulo y periferias.

Anualmente, una muestra representativa de los casos de violaciones severas a los derechos humanos será extraída de las cortes a fin de llenar uno de los vacíos informativos más grandes de la base de datos: el resultado de los casos que aparecieron en medios impresos. Esta información también será agregada al análisis contextual.

Primeros resultados

Los mapas presentados ilustran la distribución de algunos recursos en las diferentes áreas dentro de Sao Paulo y periferias. La presencia o ausencia de dichos recursos es un indicador importante del grado de acceso a derechos ciudadanos que poseen las personas que habitan esas áreas. Al comparar dichos recursos (o ausencia de ellos) con los datos criminales y las cifras obtenidas en los periódicos con relación a la violencia policíaca, se espera obtener las respuestas para la gama de preguntas establecidas dentro de los objetivos del proyecto.

Seleccionamos algunos parámetros, entre ellos, el número de camas de hospital por cada mil habitantes y su distribución por distrito (se puede apreciar mejor distribución en las áreas centrales y una mayor privación en los distritos periféricos). Lo mismo ocurre con relación a la distribución del sistema de alcantarillado urbano.

Otra información que se ha sido recopilada por el proyecto refuerza la falta de estructura básica dentro de esos distritos periféricos: información acerca del número de escuelas, lugares de esparcimiento y cultura, bibliotecas.

Las estadísticas policíacas muestran la distribución de homicidios y narcotráfico dentro de la ciudad (se observó que los homicidios se encuentran concentrados en la mayoría de las áreas periféricas. Muchos de estos homicidios son el resultado de las actividades de grupos de exterminio y de matanzas).

Finalmente, tenemos los mapas que presentan la distribución de casos de violencia policíaca en ambos periodos seleccionados: 1986-1990 y 1996-2000.

Antes de la digitalización de la información, trabajamos con la sospecha de que nuevamente estaba ocurriendo violencia policíaca en áreas periféricas y perdidas. La distribución de los casos en los mapas confirmó esa sospecha. En las siguientes etapas de la investigación, el objetivo será el análisis cualitativo de los casos aquí presentados, procurando un mejor conocimiento del contexto en el que ocurren. El análisis cualitativo principalmente enfatizará las razones presentadas por los policías para la ocurrencia de la confrontación que, en general, se atribuye a la represión de criminalidad urbana, pero, sobre todo, los supuestos crímenes en contra del patrimonio (robos). Sin embargo, las estadísticas oficiales señalan que la criminalidad urbana muestra una distribución desigual dentro de la sociedad: los asaltos y los robos ocurren principalmente en las áreas centrales de la ciudad, mientras que los homicidios se encuentran ubicados en los distritos más periféricos.

Asumimos, parece ser que no se ha aprendido ninguna lección, dado que estos errores de criterio se repiten una y otra vez. El perfil de las víctimas quizá explique porque no son una prioridad las medidas correctivas: la mayoría de las víctimas son ciudadanos pobres, cuya situación social es evidente a través de su ropa y aspecto. El patrón de las víctimas indica que, para la mayoría de las fuerzas policíacas de Brasil existe poca o ninguna diferencia entre ser pobre y ser un criminal. De tal manera que la pobreza se considera una clara señal de peligro. La repetición de tales errores fatales sugiere que este tipo de error no se identifica como un problema —como errores que deben ser evitados, como algo que avergüenza a las fuerzas policíacas. Por el contrario, estos errores parecen ser aceptados por las fuerzas policíacas como riesgos intrínsecos de su trabajo. Este criterio parece encontrar apoyo en la opinión pública, dado que los incidentes fatales pocas veces causan clamor público. La única excepción es cuando existen testigos, como casos en los que, de alguna manera, se ha filmado el incidente y entonces se ha mostrado en noticieros, provocando reacciones de enfado por parte de la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

- Adorno, Sérgio & Fischer, Rosa Maria (1987). *Políticas Penitenciárias no Estado de São Paulo: o gerenciamento da marginalidade social*. Relatório de pesquisa. São Paulo: CEDEC, 1987.
- Adorno, Sérgio (1994). Violência, controle social e cidadania: dilemas na administração da justiça criminal no Brasil. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 41: 101-127, 1994.
- Adorno, Sérgio (1996). *A gestão urbana do medo e da insegurança: violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea*. Tese apresentada para o concurso de livre-docência em Ciências Humanas, junto ao Departamento de Sociologia da FFLCH/USP.
- Adorno, Sérgio (1998). Consolidação democrática e políticas de segurança pública no Brasil: rupturas e continuidades. In: Zaverucha, Jorge (org). *Democracia e instituições políticas brasileiras no final do século XX*. Recife: Edições Bagaço.
- Adorno, Sérgio. (1998) O gerenciamento público da violência urbana: a justiça em ação. In: Pinheiro, P.S. e outros. *São Paulo sem medo. Um diagnóstico da violência urbana*. Rio de Janeiro: Garamond.
- Alpert, Geoffrey & Smith, William C. (1994) How reasonable is the reasonable man? Police and excessive force. *Journal of Law and Criminology* 85(2): 481-501.
- American Civil Liberties (1997). *Fighting police abuse*. New York: American Civil Liberties Union.
- Amnesty International (1996). *United States of America: police brutality and excessive force in the New York City Police*. New York: Amnesty International.
- Barcellos, Caco (1993). *Rota 66: a história da polícia que mata*. São Paulo: Globo.
- Birbeck, Christopher & Galbadon, Luis Gerardo (1996). Avoiding complaints: Venezuelan Police Officers' situational criteria for the use of force against citizens. *Policing and Society*, 6(2): 113-29.
- Bittner, Egon (1990). *Aspects of the police work*. Boston: Northeastern University Press.
- Blanco, Rafael; Frühling, Hugo e Guzman, Eugenio (1994). *Seguridad ciudadana: políticas públicas*. Santiago: Universidad Nacional Andres Bello.

- Brodeur, Jean-Paul (1994). Police et coercition. *Revue française de sociologie*, XXX(3): 457-485, juillet/septembre.
- Caldeira, Teresa (1992). CALDEIRA, T. *City of walls: crime, segregation, and citizenship in São Paulo*. Ph.D. Dissertation on Anthropology, Graduate Division of the University of California at Berkeley.
- Camargo, A. B. M.; Ortiz, L. P. & Fonseca, L. A. M. (1995). Evolução da mortalidade por acidentes e violência em áreas metropolitanas. In: Monteiro, C. A. (Org) *Velhos e novos males da saúde no Brasil. A evolução do país e suas doenças*. São Paulo: Hucitec/NUPENS/USP.
- Cardoso, Fernando Henrique (1994). Mãos à obra. Proposta de governo. Brasília: s.ed., 1994.
- Castro, Myriam Mesquita Pugliese de (1993). Assassinatos de crianças e adolescentes no Estado de São Paulo. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais/CES, 36: 81-102, fev.
- Centro de Estudios Legales y Sociales - CELS (1991). Muertes por violencia policial na Argentina. *Dossiê NEV*, 4.
- Centro de Estudios Legales y Sociales - CELS (1992). *Informe sobre violencia policial, ano 1991 y 1er semestre 1992*. CELS, Buenos Aires.
- Chevigny, Paul (1969). *Police power: police abuses in New York City*. New York: Pantheon Books.
- Chevigny, Paul (1991). Police deadly force as social control: Jamaica, Brazil and Argentina. *Dossiê NEV*, 2.
- Chevigny, Paul (1995). *Edge of knife: police violence in the Americas*. New York: New Press.
- Dahrendorf, Ralph (1957; 1982). *As classes e seus conflitos na sociedade industrial*. Brasília, UnB.
- Das, Dilip K. (1993). *Policing in six countries around the world: organizational perspectives*.
- DeSantis, John (1994). *The new untouchables: how America sanctions police violence*. Chicago: Noble Press, 1994.
- Donner, Frank J. (1990). *Protectors of privilege: red squads and police repression in urban America*. Berkeley: University of California Press.
- Donziger, Steven R. (1996). *The real war on crime*. The report of the National Criminal Justice Commission. New York: Harper Collins Publishers.
- Feiguin, D. e Lima, R. S. de. Tempo de violência: medo e insegurança em São Paulo. *São Paulo em perspectiva. Revista da Fundação SEADE*. São Paulo, 9(2): 73-80, abr./jun. 1995.

- Fernandes, H. (1989). Rondas à cidade: uma coreografia do poder. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*. São Paulo, 1(2): 121-34.
- Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE (1998). *São Paulo em dados*. São Paulo: Seade.
- Fyfe, James (1982). *Readings on police use of deadly force*: Washington, DC: Police Foundation.
- Geller, William A & Scott, Michael (1992). *Deadly force: what we know*. Washington, DC: Police Executive Research Forum.
- Geller, William A & Toch, Hans (1996). *Police violence: understanding and controlling police abuse of force*. New Haven: Yale University Press.
- Ghosh, Srikanta (1993). *Torture and rape in police custody: na analysis*. New Delhi: Ashish Publishing House.
- Human Rights Watch (1994). *Final justice: police and death squad homicides of adolescents in Brazil*. Rio de Janeiro: Human Rights Watch.
- Human Rights Watch/Americas (1997). *Brutalidade policial urbana no Brasil*. Rio de Janeiro: Human Rights Watch.
- Izumino, Wânia; Loche, Adriana Alves; Cubas, Viviane de Oliveira (1999). *Violença policial: a ação justificada pelo estrito cumprimento do dever*. Relatório preparado para a Secretaria Nacional de Direitos Humanos. São Paulo: NEV/USP, 57p.
- Lagrange, Hughes (1996). *La civilité a l'épreuve*. Crime et sentiment d'insécurité. Paris: Presses Universitaires de France, 1995.
- Lawyers Committee for Human Rights (1991). *Impunity: prosecutions of human rights violations in Philippines*. New York: Lawyers Committee for Human Rights.
- Lawyers Committee for Human Rights (1992). *The Nigerian police force: a culture of impunity*. New York: Lawyers Committee for Human Rights.
- Marques, J.B. de A. e Machado, M.L. (1993). *História de um massacre. Casa de Detenção de S. Paulo*. São Paulo/Brasília; Cortez/Ordem dos Advogados do Brasil.
- Mello Jorge, Maria Helena Prado (1981). Mortalidade por causas violentas no município de São Paulo. Mortes intencionais. *Revista de Saúde Pública*. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública, 15: 165-193.
- Mello Jorge, Maria Helena Prado (1982). Mortalidade por causas violentas no município de São Paulo. A situação em 1980. *Revista de Saúde Pública*. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública, 16: 19-41.

- Mello Jorge, Maria Helena Prado (1986). Mortes violentas em menores de 15 anos no Brasil. *Boletim de la Oficina Sanitária Panamericana*. Col. 100, no. 6, junho.
- Minguardi, Guaracy (1992). *Tiras, gansos e trutas*. Cotidiano e reforma na polícia civil. São Paulo: Página Aberta.
- National Institute of Justice (1995). *Policing in emerging democracies: workshop papers and highlights*. Washington: National Institute of Justice, U.S. Department of Justice.
- National Institute of Justice (1996). *National data collection on police use of force*. NIJ, U.S. Department of Justice, 63p.
- National Institute of Justice (1997). *Police use of force. Collection of national data*. NIJ, U.S. Department of Justice.
- Neme, Cristina (1997). Autoritarismo e democracia: abordagens teóricas e práticas de controle. Paper preparado para Exame de Qualificação. São Paulo, Mestrado em Ciência Política, set.
- Núcleo de Estudos da Violência/NEV-USP & Comissão Teotônio Villela/CTV (1993). *Os direitos humanos no Brasil*. São Paulo: NEV-USP.
- O'Donnell, Guilherme (1993). An interview with: Citizenship, social authoritarianism and democratic consolidations. Kellogg Institute, January, number 20.
- Pate, Anthony & Edwin, Hamilton E. (1991). *The big six: policing America's largest cities*. Washington, DC: Police Foundation.
- Pate, Anthony; Lorie, Friedell & Edwin, Hamilton E.. (1993). *Police use of force: Official Reports, citizens complaints, and legal consequences*. Washington, DC: Police Foundation.
- Pietá, E. & Pereira, J. (1993). *Pavilhão 9. O massacre do Carandiru*. São Paulo: Página Aberta.
- Pinheiro, Paulo Sérgio (1982). Polícia e crise política: o caso das Polícias Militares. In: Vários autores. *A violência brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- Pinheiro, Paulo Sérgio (1991). *Estratégias da ilusão*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Pinheiro, Paulo Sérgio; Adorno, Sérgio; & Cardia, Nancy (1992-98). *Continuidade autoritária e construção da democracia*. Projeto integrado de pesquisa. Relatório parcial. São Paulo: NEV/USP, mimeo. 350p. + anexos, 1997-98.

- Pinheiro, Paulo Sérgio; Izumino, Eduardo; & Fernandes, Cristina (1991). *Violência fatal: conflitos em São Paulo (81-89)*. *Revista USP*. São Paulo, 9: 95-112.
- Rajsfus, Maurice (1996). *La police hors la loi: des milliers de bavures sans ordonnances depuis 1968*. Paris: Cherche Midi.
- Reiner, Robert (1985). *The politics of the police*. Brighton: Wheatsheaf.
- Reiner, Robert (1995). The British policing tradition: model or myth? In: Shelley & Vigh, eds. *Social changes, crime and the police*. Chur: Harwood Academic Publishers, pp. 27-36.
- Sen, Sankar (1994). *Indian police today*. New Delhi: Ashish Publishing House.
- Skolnick, Jerome & Fyfe, James (1993). *Above the law. Police and the excessive use of force*. Toronto: Maxwell Macmillan.
- Soares, Luis Eduardo e outros (1996). *Violência e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER/Relume Dumará.
- Sousa Santos, Boaventura (1996). *A Sociedade Portuguesa perante os Desafios da Globalização: Modernização Econômica, Social e Cultural*. Projeto PRAXIS. Centro de Estudos Sociais - CES, Universidade de Coimbra, 1996-1999.
- Sveri, Knut. (1995). Human rights and the right of the police to use physical force. In: Shelley & Vigh, eds. *Social changes, crime and the police*. Chur: Harwood Academic Publishers, pp. 37-49.
- Weber, M. (1970). A política como vocação. In: *Ciência e política. Duas vocações*. São Paulo: Cultrix.
- Weber, Max (1970). *Ciência e política. Duas vocações*. São Paulo: Cultrix.
- Wright, Kevin N. (1987). *The great american crime myth*. New York: Praeger, 1987.
- Yazabi, L.M. & Ortiz Flores, L.P (1988). Mortalidade infanto-juvenil. In: *O jovem na Grande São Paulo*. São Paulo: Fundação Seade.
- Zaluar, Alba (1993). (1993a). Urban violence, citizenship and public policies. *International Journal of Urban and Regional Research*. Oxford/Cambridge, 17(1): 55-66.

BÚSQUEDA DE INDICADORES DE CONOCIMIENTO Y APLICACIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN ANGOLA

*Alfonso Barragues**

A. CONTEXTO Y METODOLOGÍA DE LA ENCUESTA

1. Breve historia de los derechos humanos en Angola

La República de Angola, en su calidad de miembro de la Organización de las Naciones Unidas, ha ratificado la Carta Internacional de Derechos Humanos y la Carta Africana de Pueblos y Derechos Humanos, junto con las principales convenciones internacionales de Derechos Humanos.

Al nivel del sistema doméstico, Angola, en su Ley Constitucional, defiende la unidad nacional, la dignidad humana, la pluralidad de expresión y de organización política, así como el respeto y la garantía de derechos y libertades fundamentales como los cimientos para un precepto de ley democrático.

Por tanto, en términos legales, el Gobierno es responsable por respetar y crear condiciones para el respeto a los derechos humanos, y también por reinstaurar el ejercicio normal de los derechos violados.

El deterioro de la situación de los derechos humanos en Angola se debe a dos panoramas definidos. Por una parte, en las áreas de conflicto militar ocurren violaciones debido a las consecuencias de las agresiones a la población civil. Por otra parte, en áreas en las que se ha consolidado la administración estatal, estas violaciones se derivan de debilidades estructurales del Estado y de las instituciones gubernamentales en torno a la protección de los derechos humanos y del precepto de ley.

* División de derechos humanos UNOA, Instituto de Investigación Económica y Social (A-IP).

En el caso concreto de la provincia de Luanda, que fue el área geográfica en donde se condujo la encuesta, la situación tomada en consideración fue el ejercicio de derechos humanos.

2. Objetivos de la encuesta

Como parte de su estrategia para fomentar el goce pleno de derechos por parte de los ciudadanos, el DDH/UNOA en conjunto con TROCAIRE y el Ministerio de Justicia, contrataron al Instituto de Investigación Económica y Social – (A-IP) y el centro cultural MOSAICO a fin de llevar a cabo una encuesta de opinión en Luanda, con el *objetivo concreto* de crear conciencia entre los ciudadanos acerca de su conocimiento y atribución de derechos humanos.

El resultado de la encuesta fue la creación de un banco de datos y de indicadores base relacionado con las opiniones de las poblaciones acerca de la conciencia y el ejercicio de derechos humanos, dividido por variables relacionadas con las diferencias de género, ingresos, niveles de educación, edad y municipios de origen. El Instituto AIP presentó una gran cantidad de datos que actualmente se almacena y organiza dentro de un banco de datos que contiene más de 300 tablas y un reporte de 200 páginas.

La elaboración de una base de datos tendrá como propósito inicial medir el progreso de conciencia y ejercicio de derechos humanos durante el transcurso del tiempo. Con este fin, se llevará a cabo una segunda encuesta a fines del año 2002. De esta forma, nuestra contribución será facilitar a todas las instituciones involucradas con los derechos humanos en Angola a definir de manera más racional nuestras actividades de intervención.

El objetivo del actual documento es compartir los resultados de la encuesta entre los colegas de asociaciones de derechos humanos.

3. Conciencia de las funciones y la autoridad del Ministerio de Justicia de la República y de los Tribunales.

La conciencia por parte de la ciudadanía en torno a un organismo del Estado como el Ministerio de Justicia y los Tribunales es algo esencial para la solución de problemas y conflictos legales que surgen diariamente. La ignorancia,

a veces debido al bajo nivel de accesibilidad y visibilidad de estos organismos, provoca situaciones en las que el ciudadano busca alternativas, en ocasiones ilícitas, para resolver problemas legales.

La encuesta cuantitativa, respetando las restricciones técnicas, se concentró en la medición de la conciencia en torno al Ministerio de Justicia, dado que esa institución se encuentra conectada más directamente con la supervisión de la legalidad y, en este aspecto, aquella cuya vocación garantiza los derechos agraviados de los ciudadanos, principalmente. La encuesta cualitativa dedicó mayor atención a los tribunales.

La conciencia en torno al Ministerio de Justicia es bastante limitada. Prácticamente 50% de la población carece de conciencia formal con respecto a las funciones específicas que desempeña.

Una cantidad alarmante que comprueba que algunos grupos sociales, específicamente, personas de nivel educativo nulo o bajo, así como mujeres y residente de algunos vecindarios marginados, revelan un nivel muy bajo de conscientización.

El Ministerio de Justicia ha tomado pasos para promover su labor entre la ciudadanía. Entre las muchas actividades de diseminación, es importante subrayar el programa de televisión “Ley para Todos.”

El interrogar a los ciudadanos acerca programas de televisión y radio que tratan acerca de los derechos humanos, el programa “Ley para Todos” fue el más identificado por los entrevistados, con un índice de respuestas de 54%.

Considerando el éxito del programa, valdría la pena tomar en consideración multiplicar esta fórmula de comunicación para alcanzar estos grupos que justamente exhiben mayores niveles de carencia y que, de hecho, no tienen acceso a la televisión o a discos de complejidad lingüística muy elevada.

En esta fase, deseamos recordar los comentarios hechos en la Sección D acerca de la confianza, tomando en consideración los datos que indicaron un mayor nivel de confianza que desconfianza en el Ministerio de Justicia (4%) y en los tribunales (7%). Esto nos podría indicar que las instituciones no carecen de apoyo y, más bien, la implementación del programa a favor de la creación de mayor conscientización, la posibilidad de acceso y la eficiencia en el desempeño de sus funciones, podría traducirse en un incremento gradual en las experiencias positivas y en el nivel de confianza.

CONCLUSIONES FINALES Y RECOMENDACIONES

1. Conclusiones

Los datos recopilados a partir de la encuesta realizada en Luanda sobre los derechos humanos en Junio de 2000, nos permiten derivar las siguientes conclusiones:

1.1 *Alrededor de 15% de la población no conoce sus derechos o tiene un nivel tan bajo de conciencia que no conoce el significado de estos derechos en sus vidas prácticas. Este porcentaje de población es principalmente analfabeta, o cuenta con un nivel educativo elemental. En menor grado, las mujeres y los residentes de los vecindarios marginados sufren por la falta de conciencia.*

1.2 Aunque el 85% restante de la población adulta entrevistada comparte una noción general y vaga de los derechos humanos, esta noción se relaciona con la dimensión moral de los derechos. *Poco más de la mitad de la población adulta entrevistada ni siquiera está consciente de la dimensión legal de los derechos humanos, como por ejemplo, el límite supralegal de las actividades del gobierno y de sus agentes, ni que pueden solicitar asistencia para la restricción de actividades gubernamentales que pudiesen incurrir en violaciones; ni están conscientes de que, en caso de violaciones a los derechos humanos, pueden acudir a las instituciones estatales para plantear su situación a fin de castigar a los infractores y obtener alguna indemnización por los daños sufridos.* Definitivamente, aceptar como algo normal las actividades realizadas por agentes y poderes del Estado que resulten en violaciones a los derechos humanos indica un desconocimiento de los derechos humanos en su capacidad de reglas legales restrictivas que se imponen sobre las medidas gubernamentales.

1.3 *Para más de la mitad de la población adulta entrevistada, la existencia de instituciones del Estado responsables por supervisar los derechos humanos y por aplicar castigos a los criminales, como por ejemplo, el Ministerio de Justicia y los tribunales, es algo confuso.* Grandes sectores de la población no pueden comprender la función de algunas instituciones, como los tribunales municipales, dado que aún no se encuentran instalados y funcionando alrededor de la mayoría de los municipios de la ciudad capital.

1.4 *El nivel de confianza hacia las instituciones es muy baja, ya sea por factores conectados al funcionamiento y la credibilidad de las mismas, o por desconocimiento de su función práctica.*

1.5 Como resultado de los puntos anteriormente señalados, concluimos afirmando que *aproximadamente la mitad de la población desconoce cómo utilizar sus derechos.*

1.6 Existe la necesidad de *recopilar datos en torno a la conciencia y el ejercicio de los derechos humanos de manera sistemática*, para su utilización posterior al generar información acerca de políticas para cambios positivos en torno a los derechos humanos. En el caso concreto de la encuesta presentada en este reporte, la información contenida en el presente documento es mínima en comparación con el volumen entero de información recopilada por los encuestadores y que aún no ha sido aprovechada.

2. Recomendaciones

2.1 Con relación a *la conciencia de los derechos humanos en toda su dimensión moral*, deben aprovecharse fórmulas que abarquen a los grupos objetivo que sufren de mayores privaciones en la actualidad. A continuación mencionaremos algunas de las medidas recomendadas:

- Programas de radio carentes de retórica, con un lenguaje simple y mensajes directos, especialmente orientados a personas con escaso o nulo nivel escolar.
- Entre *80% y 90% de los ciudadanos* consultados parecen tener *cierta noción de la dimensión moral de los derechos económicos, sociales y culturales*. Sin embargo, la *dimensión legal* de los derechos con relación a la responsabilidad que se genera cuando son violados, *no es conocido ampliamente por alrededor del 50% de la población*.

Los derechos considerados como propiedad sujeta a protección legal por parte del Estado tienen dos implicaciones importantes:

Primero, los derechos no se comprenden como una propiedad, cuya posesión y ejercicio pueden ser respetados y defendidos ante los organismos de justicia. Segundo, un amplio sector de la población no considera que el gobierno sea el protector principal del respeto a los derechos.

Definitivamente, la aceptación de actividades normales conducidas por agentes y poderes del Estado, las cuales violan los derechos humanos, indica una ignorancia de los derechos como reglas legales restrictivas que limitan las actividades gubernamentales.

3. Ejercicio y defensa de los derechos humanos recurriendo a la justicia

El objetivo de la encuesta era medir, basándose en las opiniones de los entrevistados, su actitud con respecto a la defensa de la aplicación eficaz de los derechos, en caso de que éstos sean obstruidos o violados. Consecuentemente, se ha hecho el intento por medir si las personas tienen una opinión favorable con respecto a la defensa del ejercicio de sus derechos, a través de medios legales o institucionales.

Debate entre grupos de enfoque

El principio básico en lo que se refiere al ejercicio de derechos es algo aceptado por aquellos entrevistados en los grupos. Sin embargo, la evaluación de las instituciones que velan por los derechos, generalmente es negativa, tanto en términos de descrédito como de falta de confianza.

Aunque 75% de la población se encuentra a favor del ejercicio de sus derechos a través de la apelación, un análisis más detallado indica que existe una importante divergencia en el alcance del ejercicio, dependiendo del nivel de educación, dado que aquellos con una educación más básica presentan severas carencias con relación al ejercicio de sus derechos. Algunos de los resultados indican divergencias entre los extremos, que oscilan entre 25 puntos, ocasionalmente ascendiendo (en caso del fiscal) a 40 puntos porcentuales debajo del promedio.

Con relación al género y a la edad, se detectó una gran insuficiencia, aunque fue menos drástica que aquella de la variable educativa, en detrimento de las mujeres y los grupos demográficos de edad más avanzada. Se detectó que existía un patrón de resultados similares con relación a todas las preguntas en esta sección, con fluctuaciones de entre 5 y 9 puntos porcentuales entre ambas variables, usando como punto de comparación los hombres y grupos demográficos más jóvenes.

En conclusión, los analfabetas, principalmente seguidos por mujeres de más de 35 años de edad, tienen una conscientización relativamente menor con relación al ejercicio de sus derechos mediante canales institucionales definidos. Además del análisis detallado por variables descrito anteriormente, el alto nivel de conciencia con relación al ejercicio de los derechos recurriendo a instituciones debe diferenciarse del nivel de conciencia en torno a las instituciones que responderán a sus quejas, así como a los niveles de confianza hacia estas instituciones.

4. Confianza y conscientización en torno a las instituciones

4.1 Confianza en las instituciones

En la encuesta, a los entrevistados se les pidió que indicaran en quién depositaban mayor confianza para resolver sus problemas de derechos humanos, cuando éstos llegan a ocurrir. Asimismo, se les planteó la pregunta inversa, en quién confiaban menos. En la tabla presentada a continuación, cada uno de los 1511 entrevistados tuvo que emitir un voto por la institución en la que depositaban mayor confianza y otro voto por la institución en la que depositaban menos confianza.

<i>Instituciones para la protección de los derechos humanos</i>	<i>Menos confianza</i>	<i>Más confianza</i>
Policía	19%	13%
Parlamento	5%	8%
Amigos	13%	3%
Gobernador de provincia	3%	4%
Medios de comunicación	3%	5%
Ministro de justicia	3%	4%
Iglesias	6%	10%

Organismos no gubernamentales	4%	2%
Partidos políticos	8%	1%
Ministerio de justicia	1%	15%
Familia	4%	10%
Naciones Unidas	4%	8%
Presidente de la República	11%	3%
Tribunales	3%	7%
Asociaciones profesionales	3%	1%
Autoridades tradicionales	10%	2%
Total	100%	100%

MEDIR LA GOBERNABILIDAD, LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS: EL APORTE DE LAS ENCUESTAS EN HOGARES

*François Roubaud**

INTRODUCCIÓN

La conjunción del fracaso relativo de las políticas de ajuste estructural y de la extensión del concepto de pobreza a dimensiones extraeconómicas condujeron a gobiernos y organismos internacionales a tomar conciencia de la importancia de nuevos factores, tales como la gobernabilidad y la democracia, la adhesión y la participación de las poblaciones, colocándolas en el corazón de sus estrategias de desarrollo. Cada vez más, parece que las cuestiones de desarrollo no pueden ser abordadas únicamente bajo el ángulo del crecimiento económico. De hecho, la elaboración de políticas eficaces de lucha contra la pobreza debe tomar en cuenta y tratar de entender las interacciones entre por lo menos cuatro dimensiones: por supuesto, el crecimiento, pero también la distribución (de los ingresos o de los activos), la calidad de las instituciones (particularmente públicas) y el tipo de régimen político vigente. Es por esto que las nociones de “buena gobernabilidad” y democracia son colocadas actualmente al frente como determinantes fundamentales del éxito de las políticas económicas y, generalmente, de los niveles de desarrollo de los países. No solamente tienen una función instrumental (la democracia contribuye a la buena gobernabilidad, favoreciendo el crecimiento y limitando las desigualda-

* DIAL : Desarrollo e Inserción Internacional [www.dial.com]. François Roubaud: economista IRD, director de la unidad de investigación CDPFE (Crecimiento, Desigualdad, Población y Función del Estado); roubaud@dial.prd.fr.

des) sino que también representan en sí dimensiones constitutivas del bienestar de las poblaciones. Por ejemplo, el respeto a las libertades individuales (libertad política, de expresión, etcétera) puede ser considerado como un componente intrínseco del desarrollo; así, una administración íntegra incrementa el sentimiento de justicia reduciendo las prácticas discriminatorias (entre otras, por medio de la reducción de la corrupción).

El objetivo de esta contribución es mostrar el interés de las encuestas en hogares como instrumento estadístico para la elaboración y el seguimiento de indicadores de gobernabilidad y democracia en los países en desarrollo (PED). La primera parte cuestiona el aporte potencial de las encuestas en hogares en la construcción de un dispositivo de seguimiento/evaluación de la gobernabilidad y la democracia: los objetivos, los principios y las principales dificultades. Estas reflexiones se han llevado a cabo dentro de la perspectiva general de poner en marcha políticas públicas, colocándolas en el contexto de nuevas estrategias internacionales de lucha contra la pobreza. En la segunda parte, ilustraremos nuestro propósito a partir de ejemplos concretos y selectos, esencialmente extraídos de experiencias adquiridas en Madagascar dentro del marco del proyecto MADIO.¹

I. GOBERNABILIDAD, DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS:

¿QUÉ PODEMOS ESPERAR DE LAS ENCUESTAS EN HOGARES?

El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) lanzaron a fines de 1999 una iniciativa conjunta que coloca la lucha contra la pobreza al centro de las políticas de desarrollo. Todos los países de bajo ingreso que deseen beneficiarse de la ayuda financiera de uno de estos organismos o de una disminución de la deuda dentro del marco de la iniciativa PPTE (Países Pobres Muy Endeudados), tienen que preparar un programa de lucha contra la pobreza, llamado en francés *Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté*, DSRP (Documento Estratégico de Reducción de la Pobreza, PRSA por sus siglas en inglés). Los principios de los DSRP aportan dos innovaciones principales: que

¹ El Proyecto MADIO (Madagascar-Dial-Instat-Orstom) es un proyecto de apoyo a la rehabilitación del aparato estadístico nacional y al análisis macroeconómico.

las instituciones de Bretton Woods (IBW) hacen de la lucha contra la pobreza su principal objetivo sin tomar en cuenta los ajustes estructurales; que adoptan un concepto de proceso participativo para la definición y el seguimiento de los DSRP que representa un factor potencial del fortalecimiento de la democracia en los países cuya población dispone generalmente de pocos medios de expresión.

Accountability, empowerment, ownership, voicing: las palabras clave de las nuevas políticas de desarrollo

Con el lanzamiento de los DSRP, las IBW iniciaron un cambio principal en relación con las prácticas anteriores. Antes, aunque los expertos nacionales participaban en la definición de políticas y estas últimas eran el objeto de negociaciones, los países pobres no tenían tanto peso o influencia y disponían de muy escaso margen para maniobrar. Las informaciones accesibles al público eran más que limitadas; la mayoría de los documentos utilizados durante las negociaciones permanecían en calidad de confidenciales.

El fracaso casi generalizado de los planes de ajuste estructural (PAS) en los países de bajo ingreso, particularmente África, tiene a la vez por origen bloques de orden social o político que obstaculizan la realización de programas; así como la ineficiencia de las medidas previstas, incluso cuando eran aplicadas con efectividad. Dos fallas subyacentes al modo de intervención de las IBW explican en gran parte este revés. Por una parte, se suponía que los expertos internacionales eran los más capacitados para definir las políticas adecuadas para el país, basándose en la noción de *best price*.

Por otra parte, siendo considerados como incompetentes y marginados en la concepción de estrategias, se consideraba que los responsables nacionales tenían la capacidad y la voluntad de ponerlas en marcha de manera eficiente, sin forzosamente seguirlas.

Con el desarrollo del concepto de gobernabilidad, colocado al frente como una condición principal para el éxito de las políticas, y el viento de democratización que hace énfasis sobre la necesidad de otorgar más peso a aquellos “sin voces” (*voiceless*) tanto en la escena nacional como internacional, dos condiciones se impusieron: por una parte, tomando en cuenta los contextos económicos, socio-políticos e institucionales, específicos de cada país; por otra parte,

respetando el carácter primordial de la adhesión a las políticas no sólo de los gobernantes sino también de la población.

En el plan de realización de las estrategias, el principio de participación de los diferentes actores de la sociedad abre nuevas perspectivas en cuanto a la manera en la cual los asuntos nacionales deberán ser conducidos a partir de ahora (Cling, Razafindrakoto, Roubaud, 2002). Favoreciendo el respeto al derecho a la información y expresión, la participación alcanza un primer objetivo: el de combatir algunas de esas dimensiones de la pobreza: la de la exclusión y de la marginalización. Pero el alcance potencial de este precepto va más allá de este aspecto. La “participación” sólo asume todo su sentido a menos que contribuya verdaderamente a remediar a las disfunciones de la democracia en los países pobres. Debería reforzar las capacidades y el poder de los cuerpos intermediarios (medios, sindicatos, asociaciones, etcétera) en la elaboración, el seguimiento, el control, la evaluación y la reorientación de políticas. Siguiendo esta óptica, la información —cuyo carácter formador debe ser subrayado— reviste una importancia primordial; explicita las elecciones públicas e incrementa la transparencia en la gestión de los asuntos del Estado, dando a los diferentes actores de la sociedad la posibilidad de ejercer presiones e incluso de sancionar en caso de insuficiencia. En resumen, la postura es asegurar el principio de responsabilidad democrática (*Accountability*) responsabilizando al Estado de sus acciones ante los ciudadanos.

El concepto de proceso participativo supone la implicación activa del conjunto de los actores de la sociedad en la elaboración, el seguimiento y la ejecución de la estrategia de lucha contra la pobreza. Debería, primeramente, contribuir a enriquecer los debates y a definir una estrategia más adecuada, respondiendo a las verdaderas necesidades sociales. Este paso, designado en inglés bajo el término de *empowerment*, que implica dar a los ciudadanos y, en particular, a los pobres la posibilidad de influir sobre las políticas que afectan las condiciones de vida, permitiendo la identificación y tomando en cuenta sus problemas y sus expectativas.

Las encuestas en hogares: ¿Un instrumento adaptado?

Recurrir a métodos cualitativos y participativos, hoy conocidos como EA (*Participatory Assessment*, PA, o Evaluación Participativa) se ha desarrollado

desde mediados de los noventa, particularmente en el entorno de la pobreza (EAP o PPA). Tiene por objetivo principal tomar en cuenta el punto de vista de los diferentes actores de la sociedad y en particular de los pobres. Se apoya en dos principios subyacentes: por una parte, el reconocimiento de que los pobres son “expertos” en materia de pobreza y que están mejor ubicados para definir la clase del fenómeno, sus orígenes y los medios para salir adelante; por otra parte, el reconocimiento de las múltiples dimensiones de la pobreza difícilmente comprensible en las encuestas cuantitativas clásicas que toman en cuenta únicamente el criterio monetario. La etapa general insiste en el aspecto participativo, basándose en una óptica mas larga que una simple colección de informaciones. El objetivo incluye diferentes actores clave, particularmente a los representantes de los pobres, en el proceso de seguimiento de las políticas implementadas.

Las EAP (PPA) fueron ejecutadas en un gran número de países (unos sesenta), principalmente por parte del Banco Mundial. Están basadas en encuestas de tipo sociológico y antropológico, recurriendo a diferentes técnicas tales como entrevistas abiertas o semi-estructuradas, individuales o en grupos, métodos visuales (esquemas, diagramas) y observaciones. Estas evaluaciones participativas sirvieron a un extenso programa de consulta (*Consultation with the poor*) iniciado por el Banco Mundial a fin de dar un eco a la voz de los pobres (Narayan *et al.*, 2000; Narayan *et al.*, 2000). El objetivo es recolectar sus puntos de vista, esencialmente sobre cuatro temas: la percepción de la pobreza (definición del concepto, causas y dificultades encontradas), los principales problemas y las prioridades en materia de política, sus experiencias con las diferentes instituciones (locales o exteriores a la comunidad), y la cuestión de las desigualdades según el género en los hogares y en la comunidad.

Principales resultados y limitaciones de las EAP (PPA)

Los principales resultados de las EAP pueden ser de dos órdenes: por una parte, esta etapa permitió obtener un conocimiento más profundo de la pobreza, enfocándose en particular, sobre las múltiples dimensiones de la misma. Además de las dimensiones clásicas relacionadas con el nivel de ingresos y el consumo, así como el acceso a la educación y la salud, los analistas revelan otros aspectos tales como la vulnerabilidad y la inseguridad, la exclusión y la inca-

pacidad de los pobres para influir sobre los factores socioeconómicos que condicionan sus niveles de vida (*powerlessness*), la falta de dignidad y de respecto por sí mismos. Por otra parte, desde el punto de vista de las políticas, la base de las reformas es más larga y más sólida. Los métodos participativos iniciaron un diálogo que, movilizándolo a diferentes actores, favorece la apropiación de las políticas.

Sin embargo, esta etapa presenta ciertos límites. Los primeros derivan del carácter muy descriptivo de las informaciones reunidas, muy pocas adaptadas a la toma de decisiones. A menudo los responsables desean las informaciones cuantitativas para ayudar a la definición de las políticas. Ahora bien, por un lado, las percepciones son múltiples y ponen en evidencia conflictos de interés. Por otro lado, cabe preguntarse si las opiniones expresadas por las personas encuestadas son representativas de las opiniones de la totalidad de los pobres (los *voiceless*). Además, las consecuencias directas de las evaluaciones participativas pueden ser limitadas, sobre todo a corto plazo. A pesar de esto, los métodos suscitan enormes expectativas de parte de los participantes que consideran su implementación (costosa en términos de tiempo) como una inversión. Las decepciones que resultan de las falsas esperanzas creadas pueden tener por consecuencia una desmovilización de la población, poniendo en duda la continuidad del proceso participativo. Por último, cabe subrayar que los enfoques participativos se han interesado muy poco en el seguimiento y la apreciación de las reformas puestas en ejecución.

Módulos cualitativos temáticos añadidos a encuestas estadísticas: un enfoque alternativo

Las EAP que condujeron a la selección de las “voces de los pobres”, usando los métodos cualitativos y participativos, claramente han enriquecido los conocimientos que se poseen acerca de la pobreza. Pero entonces surge una pregunta: ¿Hasta dónde podemos seguir en esta vía? Este enfoque deja en suspenso el problema de la transcripción de los resultados para convertirlos en información útil para poner en marcha las medidas concretas en el ámbito nacional.

Se puede proponer un enfoque alternativo y/o complementario que responda a la preocupación de la representatividad de las opiniones colectadas, para así

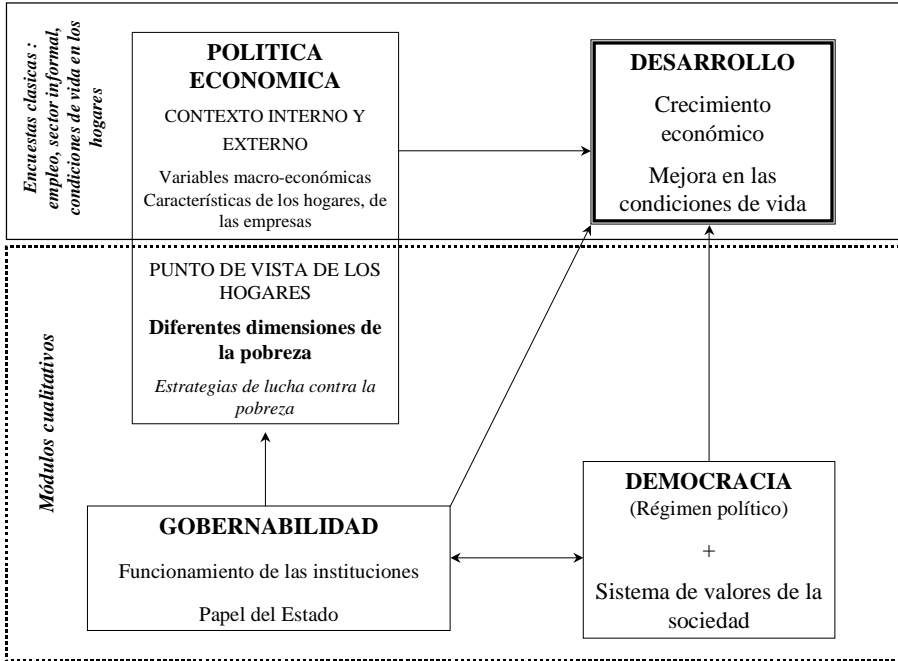
resolver los problemas de arbitraje ante la multiplicidad de puntos de vista. Se trata de añadir a las encuestas cuantitativas clásicas periódicas, de preferencia relativamente ligeras, módulos bajo en forma de encuestas de opinión que incluyan temas variables en diferentes años. Las preguntas cualitativas presentadas en los enfoques participativos son estandarizadas en esos módulos. La población (incluyendo a los pobres) es exhortada a expresarse sobre su percepción de la pobreza (definición, causas), sus dificultades y sus necesidades, su apreciación de las políticas implementadas, y la definición de estrategias adecuadas para responder a sus expectativas.

Por otra parte, este enfoque puede ser completado por módulos cualitativos específicos que tengan por objetivo comprender el ámbito cultural, social y político en el cual viven los hogares. Efectivamente, paradójicamente, casi no disponemos de informaciones en cuanto a este entorno en los PED, en particular en África, cuando muchos analistas colocan al frente los factores sociales, culturales y políticos como determinantes del modo de funcionamiento de las sociedades africanas.

Este enfoque presenta la ventaja de reunir no solamente informaciones objetivas sobre la situación de los hogares o individuos (la porción cuantitativa de la encuesta: nivel de ingreso/consumo, viviendas, etcétera) sino también informaciones cualitativas subjetivas sobre la percepción y la apreciación de las personas encuestadas (grado de satisfacción con sus condiciones de vida, sus dificultades y necesidades, sus opiniones sobre las políticas y el modo de funcionamiento de las instituciones). Debido a la representatividad de las encuestas, las informaciones cualitativas son cuantificables: la parte de la población que comparte un mismo punto de vista puede ser medida. Además, las opiniones pueden analizarse según las características de los individuos. Finalmente, cabe subrayar la posibilidad de comparar los comportamientos y las opiniones de los pobres con relación a los del resto de la población, cuando la encuesta está acompañada de un dispositivo clásico de evaluación de las condiciones de vida de la totalidad de los hogares.

Esquema 1

Los módulos cuantitativos para la comprensión de las relaciones entre gobernabilidad, democracia, política económica y condiciones de vida de las poblaciones



A partir del momento en el que el concepto de *empowerment* es integrado al centro de las políticas públicas, las encuestas sociopolíticas contribuyen a dar a conocer el punto de vista y a incrementar el poder de los grupos sociales tradicionalmente al margen del proceso de decisión. Esta contribución se revela esencial para los países pobres en donde el apoyo de las instituciones de la sociedad civil no está del todo desarrollado antes de las elecciones, el único medio para las clases desfavorecidas (“*voiceless*”) de ser escuchadas por las autoridades.

Tabla 1
Comparación de los dos métodos: Evaluaciones participativas/métodos cualitativos añadidos a las encuestas cuantitativas

	<i>Métodos participativos (PPA)</i>	<i>Módulos cualitativos añadidos a encuestas cuantitativas clásicas</i>
<i>Método:</i> <i>Herramienta principal</i>	<i>Una canasta de herramientas</i> Entrevista semi-estructurada	Método estandarizado Formulario formalizado
<i>Costo</i>	Medio o bajo (<i>depende del objetivo y de la amplitud de la cobertura geográfica</i>)	Medio o alto, pero costo marginal muy bajo si una encuesta cuantitativa ya está programada
<i>Tipo de participación</i>	Participación activa gracias a discusiones abiertas y análisis de situaciones	Consultas de la opinión de la población Encuesta : expresión de la voz de los excluidos
<i>Muestra</i>	Pequeña o media (enfocada en los pobres) pero no representativa	Amplia, representativa de todas las categorías de la población
<i>Tipo de información colectada</i> <i>Resultados</i>	Información cualitativa y descriptiva (difícil de cuantificar) → Conocimiento detallado de la situación de los pobres, así como de sus puntos de vista	Información a la vez cuantitativa y cualitativa, pero cuantificable (posibilidad de análisis estadístico) → Diagnóstico más amplio de la situación de los pobres (relativa a otras categorías); clasificación de prioridades y de opiniones según su peso en la población

<i>Principales limitaciones</i>	Multiplicidad de situaciones y de puntos de vista → información poco adecuada para tomar decisiones	Las preguntas son predeterminadas, → necesidad de contar con un conocimiento previo de la situación de los pobres, para no imponerles puntos de vista exteriores y evitar olvidar factores o problemas fundamentales
---------------------------------	---	--

Políticas económicas, gobernabilidad, democracia y encuestas de opinión

Si la introducción de módulos cualitativos en las encuestas de hogares representativos constituye un instrumento original pero sub-explotado en los PED para el análisis de la pobreza, abre el camino para inmensos campos de aplicación, con un alcance más generalizado. Efectivamente, la ola de transición democrática en el mundo, en particular en el África subsahariano, hizo posible y necesaria la generalización de las encuestas de opinión como fuente de información y de monitoreo de las políticas, junto con el dispositivo tradicional de estadísticas económicas. Por una parte, el establecimiento de los regímenes políticos derrumba los obstáculos políticos (censura) que impedían la realización. Por otra parte, el ejercicio de la democracia implica un acceso a todas las informaciones. Es por esto que, naturalmente, las técnicas modernas de comunicación deben ser puestas al servicio de los ciudadanos y sus representantes, enfrentándose a múltiples problemas de opción colectiva, para dar cuenta de las diversas sensibilidades, así como de su evolución y por este medio esclarecer el debate público. Hemos tenido la ocasión de desarrollar en otra parte el interés de una tal óptica para la sociología electoral y las encuestas socio-políticas (Razafindrakoto, Roubaud, 2000b; Roubaud, 2000b). Pero el campo de las posibilidades es infinito, como lo muestra la generalización de las encuestas y la diversidad de los temas abordados en los países desarrollados. Así mismo, aquí nos interesan los pobres; pero una multiplicidad de otros sectores del corpus social puede ser contemplada: las mujeres, los jóvenes, los funcionarios, etcétera.

Paradójicamente, las democracias jóvenes del Sur no se han percatado todavía de esta formidable oportunidad. Este rezago, relativo por el hecho de la

novedad en el proceso democrático, puede explicarse por muchos factores. La falta de recursos financieros debe ser tomada en cuenta antes que nada. En el África subsahariano, los institutos de estadística y de investigación públicos, golpeados por la crisis presupuestaria, fueron desheredados (Afristat, 1998), mientras que la fragilidad de la demanda solvente inhibe el desarrollo de la oferta privada (institutos de sondeo, servicios de marketing). A esta limitación financiera se añade la insuficiencia de recursos humanos capacitados, combinando a la vez competencias en técnicas de sondeo y en tratamiento de cuestiones de tipo socioeconómicas o políticas. También en el campo de la investigación, raros son los sociólogos y politólogos africanistas que manejan los instrumentos de análisis cuantitativos. Finalmente, cabe mencionar el tropismo “economista” de los sistemas de informaciones estadísticas oficiales, que siempre privilegian la medida de variables económicas “duras” (crecimiento, inflación, desempleo, etcétera) sobre el seguimiento de indicadores cualitativos, sociopolíticos o subjetivos (preferencias electorales, preferencias generales, opiniones, valores). Los economistas del Banco Mundial, que tuvo una función central en la definición de políticas y sistemas de monitoreo en África, son responsables de este revés. Sin embargo, en el seno mismo de esta institución, esta orientación empieza a poner en duda la cuestión de la multiplicación de los trabajos sobre “la calidad del crecimiento” (Banco Mundial, 2000b), que muestra que la trayectoria económica de los PED depende también de factores considerados hasta ahora como extra-económicos: democracia, gobernabilidad, apropiación, etcétera. Todas las bases de datos nuevas están movilizadas (índice de percepción de la corrupción, de las libertades cívicas y políticas, de la “fraccionalización” etnolingüística, etcétera), y de nuevas generaciones de encuestas de hogares, como por ejemplo las encuestas CWIQ.

Si el fundamento de este tipo de encuestas está claramente establecido, ¿acaso hace falta saber cuál institución debería estar a cargo? En los países desarrollados, por lo general son los institutos de sondeo privados los que se encargan de la realización de las encuestas. Pero varias de entre ellas se realizan con fondos públicos, por administraciones u organismos de investigación. Podemos citar, por ejemplo, en el caso de Francia, las encuestas de coyuntura de los hogares del *Insee* o del *Credoc*, o en el campo político las encuestas del *Cevipof* (1978, 1985, 1995, 1997). En el ámbito europeo o internacional, cabe mencionar, entre otros, verdaderos dispositivos de monitoreo a largo plazo, como los *Euro-Barómetros* que se han llevado a cabo desde 1970 en los paí-

ses de la Unión Europea, los *Political Action Surveys* o los *World Values Surveys*, que han conocido ya tres ediciones sucesivas (1981, 1990, 1999), con una extensión del marco geográfico, cubriendo 23 en la primera y más de 40 en la segunda (Inglehart, 1997).

Como lo mencionábamos anteriormente, en los PED más pobres, particularmente en África, los organismos de este tipo no cumplen esta función. En la mayoría de los países no son comunes. Al contrario, sus recursos humanos y financieros no son suficientes para emprender ese tipo de operaciones. En este contexto, al menos tres razones conducen a identificar al instituto nacional de estadística (INE) como el mejor candidato para llevar a cabo estas encuestas. Por una parte, es en su seno que se concentra lo esencial en materia de competencia técnica de esas encuestas de hogares. Por otra parte, estas encuestas parecen tener verdaderas misiones de servicio público y, de hecho, llaman a los fondos públicos. Finalmente, la fuerte demanda potencial de estas encuestas representa una poderosa palanca para contribuir a la rehabilitación de la función social de los INE, aunque muy poco considerada. El de Madagascar es un buen ejemplo de la pertinencia de esta opción. Se puede y se debe encontrar un equilibrio entre la superabundancia de información en los países desarrollados (nada más en Francia los resultados de más de 800 encuestas fueron difundidos en 1991, contando los privados, no publicados como los más numerosos), y su ausencia casi total en los países pobres.

A fin de cuentas, cualesquiera que sean las reservas que podemos expresar acerca de las encuestas de opinión (efecto de imposición, construcción artificial, incluso manipulación de la opinión pública, etcétera: Bourdieu, 1980; Champagne, 1990; Meynaud, Duclos, 1996) estas tratan más de su explotación abusiva (lectura “ingenua” y simplificadora, interpretaciones tendenciosas, sumisión a los imperativos comerciales), que de su legitimidad intrínseca como instrumento de conocimiento. Mediante las precauciones de empleo necesarias, de orden técnico y deontológico, constituyen un componente esencial e ineludible del conocimiento y de la buena marcha de una sociedad democrática.²

² A. Lancelot identificaba al menos cuatro tipos de aporte de las encuestas a la democracia: la selección de los gobernantes (demanda de los candidatos y de los elegidos), su control (dar a conocer en cualquier momento la reacción de los ciudadanos), el respeto de los derechos de la oposición (cuando las instancias del poder están en manos de un mismo partido, refleja la diversidad que daría un sistema promocional) y la participación en una cultura de libertad (plu-

Sistemáticamente prohibidas en los regímenes totalitarios, las encuestas se derivan como producto de la sociedad democrática (Cayrol, 2000).

Los procesos participativos proveen el marco conceptual y aportan legitimidad a la participación de las poblaciones para reforzar la gobernabilidad y la democracia en los PED. La actual debilidad de las organizaciones de la sociedad civil en los tres ámbitos de la representatividad, de la legitimidad y de la capacidad conduce a posar una mirada crítica sobre las experiencias llevadas a cabo. Para ir más adelante, se deben colocar al frente dos vías:

- Reforzar los cuerpos intermediarios que son susceptibles de relevar las aspiraciones de los ciudadanos y de jugar una función de contra-poder. Se trata de colmar el hueco entre el Estado, la clase política, la elite todopoderosa y los individuos atomizados. Este el enfoque adoptado por los diferentes organismos internacionales que apoyan la estructuración de las instituciones de la sociedad civil, como las asociaciones de usuarios del agua o de campesinos, las cajas de ahorro y de crédito, pero también los sindicatos, las comisiones de derechos humanos, de vigilancia de las elecciones, etcétera.
- Reforzar la responsabilidad democrática de los Estados (*accountability*), promoviendo al mismo tiempo la revelación de las preferencias y de las demandas de los ciudadanos (*voicing, empowerment*), por medio de las encuestas de hogares y las encuestas de opinión. Esta vía es sub-explotada en los PED, y es más fácil de emprender.

II. LOS MÓDULOS CUALITATIVOS DE LA ENCUESTA 1-2-3:

EJEMPLOS DE APLICACIÓN

La encuesta 1-2-3: un dispositivo ligero y flexible para el seguimiento de la pobreza y de la gobernabilidad urbana.

Inicialmente concebida a principios de los años noventa para aprehender el sector informal (Roubaud, 1992), la encuesta 1-2-3 ha sido extendida progresivamente a la medida y al seguimiento de la pobreza y de la gobernabilidad

ralismo y difusión de la información, sin los cuales la democracia no es formal). Cf. “*Enquête et démocratie*”, in Sofres, “*Opinion publique*”, 1984.

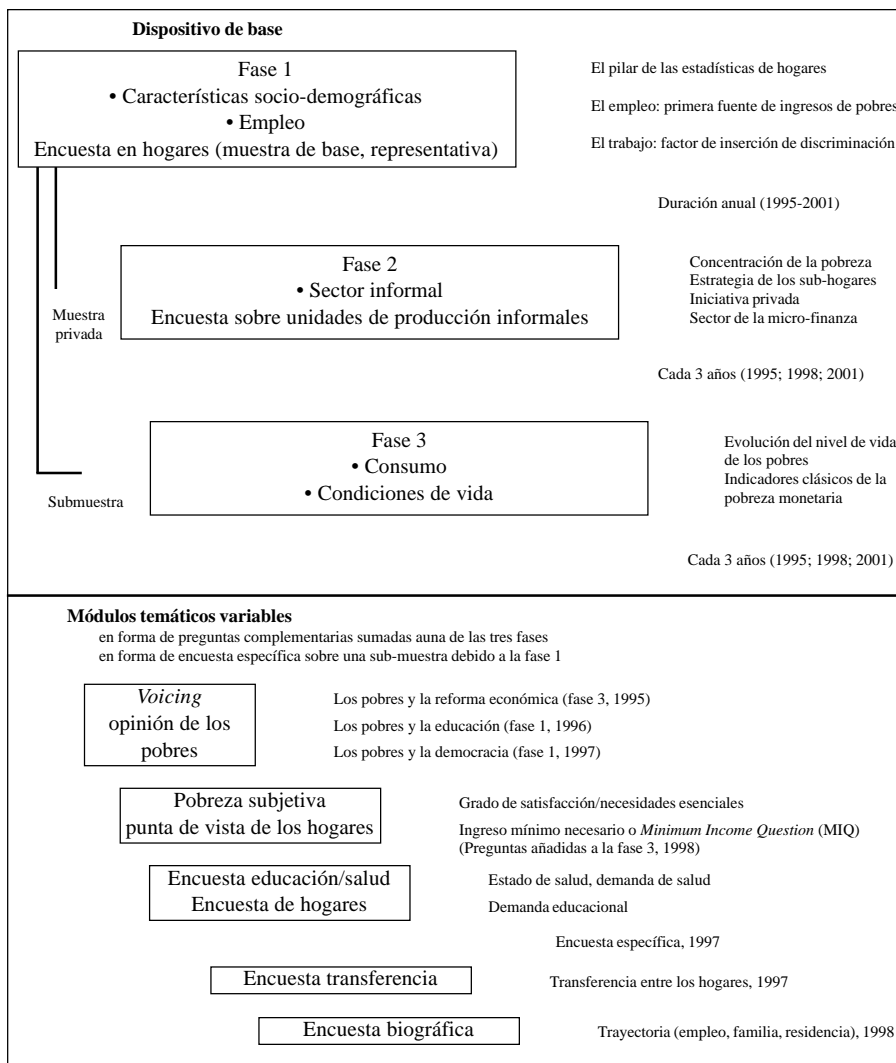
urbana, adaptándose a la ascensión en potencia de estas temáticas, que hoy constituyen el corazón de las políticas de desarrollo. Después de una primera experimentación parcial en México (1986, 1989), la encuesta 1-2-3 fue aplicada por primera vez en su totalidad en Camerún en 1993 (Stateco, 1994). Su metodología fue después consolidada en Madagascar, donde el dispositivo fue puesto en marcha en 1995 y aún sigue en vigor (Roubaud, 2000^a). En las etapas iniciales fue limitada a la capital y después de cinco años de marcha exitosa, fue extendida en el año 2000 a los siete principales centros urbanos del país. Gracias a su éxito, la encuesta 1-2-3 se extendió en poco tiempo. Fue realizada y todavía se encuentra en operación o en proyecto en tres continentes: África (Marruecos y siete capitales del África Occidental), América Latina (El Salvador, Colombia y Venezuela) y Asia (China y Bangladesh). Por su arquitectura flexible, la encuesta parece un marco genérico en el que se respetan algunas características comunes, pero las configuraciones cambian según las necesidades y las especificidades de los sistemas de información existentes en los diferentes países.

Basada en el principio de las encuestas adicionales, la encuesta 1-2-3 se compone de un dispositivo de tres encuestas superpuestas, tomando en cuenta poblaciones estadísticamente diferentes: individuos, unidades de producción y hogares. La primera fase de este dispositivo es una encuesta sobre el empleo, el desempleo y las condiciones de las actividades de los hogares (fase 1: encuesta empleo). Tiene la vocación de realizarse con una periodicidad anual (incluso continua), como en el caso de Madagascar desde 1999. Además de la temática principal de esta fase, orientada hacia el mercado del trabajo, tiene una función pivote en la elaboración de un marco más amplio de encuestas de hogares. Dos técnicas han sido movilizadas para extender el campo de las preguntas abiertas: las encuestas adicionales³ y de los módulos temáticos variables al cuestionario base. En la primera categoría, podemos citar la fase 2 sobre el sector informal y la fase 3 sobre el consumo, los lugares de compras y la pobreza, que forman parte integral de la arquitectura de base del dispositivo. Estas encuestas de estructura, más complejas para poner en marcha, no tienen la vocación de ser llevadas a cabo cada año, sino con una periodicidad supra-anual. Por ejemplo, en México, la fase 2 se llevó a cabo cada dos años,

³ La encuesta empleo sirve para sacar una sub-muestra por la cual aplicamos un segundo cuestionario sobre un tema particular.

mientras que en Madagascar las fases 2 y 3 se vuelven a llevar a cabo cada tres años (1995, 1998, 2001).

Esquema 2 La encuesta 1-2-3 en Madagascar



A esta arquitectura de base, se añaden operaciones estadísticas específicas correspondientes a módulos temáticos variables. Estos últimos pueden tomar dos formas: según una primera configuración, presentándose como simples encuestas aplicadas a una sub-muestra de hogares y/o individuos que resulten de la primera fase (a semejanza de la fase 3), según el principio de las encuestas adicionales. En Madagascar, las encuestas SET97 sobre la salud, la educación y las transferencias, y BIOMAD98 sobre las trayectorias biográficas (familia, migración, empleo) fueron realizadas con este propósito. Según una segunda configuración, diferentes módulos temáticos pueden ser añadidos al cuestionario base de las tres fases, tomando en cuenta las necesidades específicas. Mencionando, entre otras y siempre en Madagascar, los módulos complementarios sobre la percepción de las reformas económicas y la función del Estado (1995), la demanda de educación y las políticas escolares (1996), la identidad étnica, las prácticas religiosas, la sociología electoral y la función de los partidos y de la clase política (1997), la reforma de la función pública y la privatización (1998), las nuevas dimensiones de la pobreza (vulnerabilidad, procesos subjetivos, “participación”, violencia, etcétera ; 1999-2000); o también los módulos “*governabilidad*” y “*democracia*” aplicados en siete capitales del África Occidental, dentro del marco del proyecto PARSTAT. Estos módulos se acercan mucho a las encuestas de opinión, respondiendo a la preocupación de representatividad de las opiniones colectadas y contribuyendo a la aplicación del proceso participativo.

La constante ascensión de las cuestiones de gobernabilidad y de democracia condujo a extender la encuesta 1-2-3 sobre estas temáticas en particular: por una parte, se trata de apreciar el funcionamiento de la administración, la calidad de los servicios públicos, así como el punto de vista de la población sobre la función del Estado (sobre lo que hace o lo que debería hacer). Por otra parte, la encuesta permite recoger el punto de vista de la población sobre el funcionamiento (o disfunción) de la democracia, sobre la adecuación del régimen político al contexto del país, y específicamente sobre los valores considerados como esenciales en la sociedad. El objetivo *in fine* es explorar las relaciones entre democracia (globalmente el régimen político), las instituciones públicas, su modo de funcionamiento efectivo, el sistema de valores de la sociedad y las condiciones de vida de la población.

Finalmente, la encuesta 1-2-3 permite combinar y seguir la evolución en el tiempo de tres tipos de informaciones: *las preguntas subjetivas*, propias a las

encuestas de opinión (apreciación del funcionamiento de la democracia y del Estado, nivel de adhesión a las políticas implementadas, preferencias partidarias, concepción de la etnicidad, sentimiento de exclusión o de discriminación, sistema de valores y de representaciones, etcétera), *datos objetivos sobre el comportamiento y las practicas sociales* (participación política y social, prácticas religiosas, acceso a los servicios públicos, violencia o corrupción, etcétera), así como *características socio-económicas tradicionales* tradicionalmente colectadas en las encuestas de hogares (sexo, edad, escolaridad, migración, empleo, ingresos, etcétera).

LOS DIFERENTES TEMAS TRATADOS EN LAS ENCUESTAS
DEL PROYECTO MADIO EN MADAGASCAR

El paso que consiste en introducir módulos cualitativos en las encuestas de hogares representativas ha sido aplicado en la capital de Madagascar a través de las encuestas 1-2-3 realizadas periódicamente por el proyecto MADIO de 1995 a 2002. De manera general, la arquitectura flexible de estas últimas permite responder a los objetivos de monitoreo de la pobreza en todas sus dimensiones (Razafindrakoto, Roubaud, 2000). Diferentes temas, variables según los años en que han sido aplicadas, fueron abordados en estos módulos específicos añadidos a una de las tres fases de la encuesta 1-2-3:

- Los “tanananrivianos” (el pueblo de Madagascar) y la política económica (fase 3, encuesta consumo, 1995)
- La política de educación y el ajuste estructural (fase 1, encuesta empleo, 1996);
- Las elecciones, los partidos políticos, las etnias y la religión (fase 1, encuesta empleo, 1997);
- La reforma de la administración, las privatizaciones y la corrupción (fase 1, encuesta empleo, 1998);
- La pobreza a través de la apreciación subjetiva de los hogares (fase 3, encuesta consumo, 1998);
- Gestión del ahorro y uso del sistema bancario (fase 3, encuesta consumo, 1998);
- Impuesto sintético e impuesto sobre bienes raíces (fase 1, encuesta empleo, 1999);
- Evolución de la coyuntura económica (fase 1, encuesta empleo, 1999);
- Pobreza, violencia y exclusión (fase 1, encuesta empleo, 2000-2002).

A estos módulos añadidos al dispositivo base de 1-2-3 se agregan tres encuestas específicas llevadas a cabo en 1997 sobre una sub-muestra y que tratan acerca de: la salud y la demanda médica; la demanda de educación; las transferencias entre hogares.

Buena gobernabilidad, discriminación y resultado de la administración

Estigmatizar la ineficiencia de los servicios políticos es un punto común que no se trata satisfacer de manera legítima. Para fundar el diagnóstico, tendríamos que medir la productividad de la administración. Pero la naturaleza no comercial de las actividades y su finalidad económica (creación de externalidades positivas) presentan muchos obstáculos a la elaboración de conceptos y de indicadores empíricos de eficiencia de los servicios públicos. Por supuesto que no tenemos la pretensión de encontrar soluciones a esta pregunta teórica, a la cual se enfrenta la ciencia económica. En cambio, trataremos de apoyar nuestro análisis basándonos sobre datos empíricos originales, excepcionalmente ricos, colectados por el proyecto MADIO. En primer lugar, el grado de satisfacción de los usuarios proporciona una medida indirecta de los resultados de la administración. Como beneficiarios potenciales de los servicios públicos, debemos poder apreciar, a través de sus opiniones, si la administración cumple efectivamente su misión. En segundo lugar, es necesario completar esta medida subjetiva por medio de indicadores más objetivos. Efectivamente, para un mismo nivel de prestación, los administrados pueden mostrarse más o menos satisfechos, según sus expectativas.

Dos indicadores subjetivos: la percepción de los usuarios

Ahora que la reforma del servicio público hace de la relación de clientela una palabra clave en la relación administración/administrados, el objetivo anunciado está lejos de ser alcanzado. El punto de vista de la población acerca del funcionamiento de su administración permanece sin concesión. En 1998, menos del 15% de los tananarivianos juzgaban que la administración era eficaz, una pequeña porción le acordaba el beneficio de la duda, mientras que el 36% la consideraba negativa. La denuncia de los servicios públicos no es propia de

los habitantes de la capital. No solamente afecta a la totalidad del medio urbano, sino también al campo, en proporciones muy similares. Dos años después, la situación no cambió mucho, e inclusive se ha degradado ligeramente, según datos disponibles para la capital, y colectamos solamente el 5% de opiniones positivas sobre la eficiencia de la administración (Razafindrakoto, Roubaud, 2001^a).

La consecuencia directa de esta opinión negativa está relacionada con el bajo nivel de confianza que le otorgan a la administración. Tomado en su conjunto, más del 70% de la población no confía en que los servicios públicos cumplan su misión. Globalmente, los campesinos desconfían más que los habitantes urbanos. Si bien todas las administraciones son afectadas por este fenómeno masivo, algunas están en la mira. De las diferentes funciones identificadas en las encuestas, la justicia es la más criticada, seguida de los servicios de los dominios (para los campesinos). Los servicios de salud y de educación en el medio rural parecen escapar del punto de vista unánime de los usuarios, con alrededor de más del 60% de satisfacción.

Figura 1
Índices de satisfacción y de confianza en la administración

Justicia	Fuerzas del orden público	Fisco	Ministerios técnicos	Ámbitos	Salud	Educación
<i>Índice de confianza</i>						Urbanos
						Funcionarios
						Rurales

Fuentes: Encuesta de empleo 1998, 2000; Observaciones rurales 1999; Encuesta Anual en la industria 1998, MADIO, nuestros propios cálculos.

Esta mirada crítica sobre la administración no concuerda en todos los niveles de la población. Para ninguno de los niveles colectan los servicios públicos una mayoría de sufragios positivos: hombres, mujeres, jóvenes, ancianos, ricos,

Pobres, etcétera. Así que los funcionarios, de los cuales podíamos esperar una mayor mansedumbre, se suscriben a este balance negativo: solamente un cuarto confía en ellos y apenas el 12% los consideran eficaces. Esta crítica es aún más significativa puesto que le otorgan un punto de vista desde el interior, entonces a priori, es más sagaz.

La administración no obtiene una mejor respuesta por parte de los empresarios. Del total, menos del 4% de las empresas del país se declaran satisfechas con la prestación del servicio público, mientras que el saldo de confianza es sistemáticamente negativo. Ningún servicio colecta, en términos de opinión favorable, más del cuarto de los sufragios de los empresarios. Una vez más, la justicia está colocada al frente, seguida de los servicios aduaneros y fiscales, como fuente mayor del descontento de los operadores [MADIO, 1999].

*Indicadores objetivos: absentismo, corrupción
y politización de la administración*

¿Por qué la administración no responde a las expectativas de los ciudadanos? Las encuestas que tenemos permiten identificar por lo menos tres campos que adolecen de lagunas enormes: el absentismo, la corrupción y la politización abusiva de la función pública.

En primer lugar, el problema del absentismo, a veces estigmatizado, fue dejado de lado. Podíamos hasta interrogarnos acerca de su existencia real: ¿se trataba de un fenómeno masivo o de una generalización abusiva de los detractores del servicio público basados en algunos casos aislados? Pero las declaraciones de los administrados confirman que el absentismo afecta masivamente la productividad de los servicios públicos. Cerca de la mitad de los administrados no encontraron a los funcionarios en sus puestos cuando los necesitaban y tuvieron que regresar varias veces. El número de regresos promedio es de 3, y más de la mitad de la población, tuvieron que regresar al menos 2 veces. Para algunos, la entrega de un servicio requirió 20, incluso hasta 50 trámites sucesivos.

En segundo lugar, la corrupción gangrena todos los niveles de la administración. Aunque la pequeña corrupción está en estado de regresión desde 1995, todavía es un fenómeno masivo: en 1998, el 29% de los habitantes de la capital fueron personalmente víctimas (42 % en 1995) de la corrupción. Además,

el pueblo de Madagascar considera este problema como un obstáculo al desarrollo del país [Razafindrakoto, Roubaud, 1996]. No hablaremos de los efectos económicos nefastos de la corrupción en términos de eficiencia (distorsiones, costos de transacción, racionamiento) y de equidad, puesto que abunda la literatura sobre esta pregunta. Entre los servicios incriminados, la administración territorial, a sus diferentes niveles (colonias, municipios, provincias, regiones), es de todas la más citada. Los ciudadanos sufren de ella en todos los ámbitos cuando la solicitan (entrega y legalización de trámites diversos, catastro, impuestos locales, registro, etcétera). Si tuviéramos que sacar de estos resultados un criterio generalizado acerca de la corrupción,⁴ veríamos que la amplitud del fenómeno conduce a apreciar con más circunspección los logros esperados del proceso de descentralización en curso. Por otra parte, la administración central está también afectada (policía, tribunales, servicios de salud y de educación).

El tercer factor, la politización de la administración, es colocado al frente como un factor de ineficiencia de la administración. Cerca de tres cuartos de los tananarivianos se quejan. Si pudiéramos mostrar que la afiliación a un partido político, en particular el del poder, es baja y solamente ligeramente superior en la masa de los funcionarios que el registrado en la población tomada en su conjunto (4 % y 2.4 % respectivamente), aumentaría sensiblemente a medida que subimos en la jerarquía administrativa (Roubaud, 2000c). La ocupación de los puestos de responsabilidad de acuerdo a la tendencia política es una limitación de los principios “meritocráticos” y democráticos y favorece una gestión “clientelista” y discriminatoria de los recursos públicos.

⁴ Para definir una verdadera medición de la corrupción, tendríamos que reportar el número de actos de corrupción frente al número total de operaciones ejecutadas. La predominación de la administración local en la distribución de las instituciones afectadas por la corrupción puede simplemente reflejar el hecho que los servicios de proximidad que entrega son más solicitados por la población que otros servicios de la administración central.

Tabla 2
Absentismo, politización y corrupción de la administración

	<i>Urbanos</i>	<i>De cuales: funcionarios</i>	<i>Campesinos</i>	<i>Industriales</i>		<i>Industriales</i>
Víctima del absentismo	44%	45%		—	Mercados públicos no transparentes*	89%
Víctima de la corrupción	29%	30%		36%	Para obtener un mercado se necesita: —tener relaciones*	82%
Administración demasiado politizada	74%	74%		80%	—pagar comisiones*	65%

* Solamente empresas que se sometieron.

Fuentes: Encuesta de empleo 1998, 2000; Observatorios rurales 1999, Encuesta Anual en la industria 1998, MADIO, nuestros propios cálculos.

Paradójicamente, los funcionarios son víctimas tal como lo son los administrados, de las ineficiencias del servicio público. En este marco, la solidaridad de cuerpo no sirve. Este hecho explica el punto de vista crítico de los resultados de la función pública. Estos resultados invalidan la hipótesis de una estrategia tácita o concertada de resistencia pasiva de parte de funcionarios que están tratando de preservar su situación, estrategia que en parte origina el fracaso de las reformas.

Si los campesinos parecían ser los menos afectados por las ineficiencias de la administración, es sobretodo porque estas están ausentes en el campo. Sin embargo, a pesar de la demisión del “Estado absentista”, no están descartados: el 18% se queja de no encontrar a los funcionarios en sus puestos cuando los necesitan, el 20% ha sido víctima de actos de corrupción y dos cuartos tuvieron que sufrir a causa de la politización de los representantes locales del Estado.

De hecho, la población sufre tanto por fallas en los servicios públicos que tiene que acudir a sus servicios: los urbanos más que los campesinos y los empresarios más que todos. Así, el 80% de los empresarios declara que la administración está muy politizada y el 36% ha recibido personalmente alguna solicitud por parte de funcionarios insensibles en el marco de sus actividades. Los servicios aduaneros y fiscales ocupan el primer puesto, seguidos de

la policía y de la justicia. En el caso de los empresarios, es posible rebasar la medida de la pequeña corrupción, para afectar un fenómeno más opaco de la gran corrupción, a través de la entrega de los mercados públicos. Entre las empresas que sometieron llamadas de ofertas públicas (o sea alrededor de un cuarto de la totalidad de las empresas), solamente el 11% declara que el otorgamiento es transparente, el 82% afirma que es necesario contar con buenas relaciones y el 65% declara que es necesario pagar comisiones para obtener un mercado público [MADIO, 1999]. Estas cifras confirman que la corrupción afecta la totalidad de la administración de Madagascar, creciendo desde la base hasta la cúspide del aparato estatal.

De forma paralela a las tres fuentes de disfunción antes mencionadas, la evolución del modo de reclutamiento en la función pública a largo plazo constituye también un indicador que merece ser estudiado para tratar de apoyar la impresión de deleitamiento progresivo del funcionamiento de la administración. Al mismo tiempo que los flujos de contratación se agotaban, los medios para integrar la administración se relacionaban más al capital social del candidato. Si bien el concurso nunca constituye la única vía de acceso a la función pública, representa por menos la mitad de las nuevas contrataciones hasta principios de la década de los 70s. Desde entonces, su parte no dejó de regresar, representando a más de una tercera parte en los últimos diez años. Al mismo tiempo, la movilización de las relaciones personales se transformó en el principal canal de reclutamiento, rebasando de 20% para aquellos de más de 45 años de edad, y el 75% para los jóvenes de menos de 25 años de edad. Esta evolución debe relacionarse con la politización de la administración. Este cambio radical en el modo de acceso a la función pública representa un síntoma del retraso del modelo “webriano” y de la “retradionalización” del Estado, para adoptar la expresión propuesta por Chabal y Dalloz [1999] respecto de la dinámica de las sociedades africanas.

La cuestión de la corrupción

La corrupción es un problema recurrente en los PED, aunque no son los únicos afectados. La corrupción engendra distorsiones en la atribución de factores y genera procesos de exclusión de los servicios públicos (salud, educación), de los cuales son víctimas los pobres.

Pero sobre todo, la corrupción viola el contrato social, desacredita a la administración, afecta la confianza de la población en torno a sus instituciones y sus gobernantes y, por vía de consecuencia, debilita el proceso de democratización. A pesar de su importancia, la corrupción sigue siendo un fenómeno estadísticamente opaco. Si bien los estudios recientes muestran que la corrupción inhibe el crecimiento (World Bank, 2000a), los indicadores movilizados, tales como aquellos desarrollados por “*Transparency International*” son muy frágiles. En particular, miden la percepción de la corrupción y de su incidencia real.

A partir de 1995, MADIO se interesó en la pregunta y buscó cómo elaborar una metodología para enfrentar la dimensión de este fenómeno por medio de encuestas de hogares (Razafindrakoto, Roubaud, 1996). No solamente los tananarivianos identifican a la corrupción como el principal obstáculo para el desarrollo del país, sino que cerca de la mitad de ellos fueron víctimas. La publicación de los resultados de esta encuesta encabezó los diarios: “*¡Hartos de la corrupción!*” (Ver más abajo). Entonces era imposible ignorar este fenómeno. Apoyándose sobre las cifras del MADIO, con el apoyo de la conciencia internacional en torno a la necesidad de luchar más activamente en contra de este mal, el ministerio de la justicia se movilizó para implementar un dispositivo de represión. Reproduciremos enseguida un extracto del informe acerca de los motivos del proyecto de ley sobre la lucha contra la corrupción (rechazado durante el Consejo del Gobierno en 1999): “... *Es muy importante recordar que según los resultados de la encuesta estadística realizada en el mes de mayo de 1995 dentro del marco del proyecto “MADIO”, cofinanciado por el Ministerio Francés de la Cooperación y de la Unión Europea, (...) la cuestión de la corrupción aparece como un tema recurrente que afecta a los habitantes de la capital. Para el 96% de ellos, representa uno de los problemas principales para Madagascar (...) más del 40% de las personas de 18 años y mayores de la capital tuvieron que pagarle a un funcionario corrupto durante el año anterior. Cualquiera que sea la credibilidad de esta encuesta y de sus interpretaciones, es innegable que la corrupción constituye en Madagascar un fenómeno social... también conviene combatir la práctica de la corrupción con la mayor energía.*”

El interés de la medida de tal indicador de incidencia de la corrupción es doble: permitir la cuantificación de la dimensión del problema e incitar a las autoridades a reaccionar. Pero además va más lejos que esto: el seguimiento

temporal del indicador permite avanzar en la comprensión del fenómeno. A manera de ejemplo, la gráfica que sigue permite relacionar el mejoramiento de los salarios de los funcionarios y la importante caída de la incidencia de la corrupción⁵ entre 1995 y 2000, la medida de este tipo de indicadores es excepcional en los PED.

La fuerte deterioración del poder adquisitivo de los funcionarios constituye un resultado negativo, tomando en cuenta sus repercusiones sobre el nivel de vida de los hogares. Pero, además, tuvo forzosamente efectos sobre la motivación de los asalariados y también sobre el resultado de los servicios públicos. Al respecto, el impacto eventual que tuvo el descenso de los sueldos sobre el nivel de la corrupción es objeto de discusiones [Van Rijckeghem et Weder, 1997; La porta *et al.*, 1999; Swamy *et al.*, 2001]. Pero por lo general, existe una falta de informaciones empíricas y esta limita el alcance de estos análisis. En su lugar, disponemos de índices de percepción de la corrupción, naturalmente subjetivos y pocos confiables. En el caso de Madagascar, los datos disponibles permiten estimar con precisión la incidencia de la pequeña corrupción. Así, podemos conocer la proporción de la población que declaró haber sido víctima de la corrupción durante el año precedente en las encuestas de 1995, 1998, 2000. En 1995, la incidencia de la corrupción era masiva: rebasaba el 40%. Tres años más tarde, bajó a 29%, alcanzando nada más el 11% en el año 2000 [Razafindrakoto; Roubaud, 2001b]. Aunque es imposible comprobar el impacto que tuvo el alza de los sueldos públicos sobre la tasa de corrupción, otros factores pueden actuar simultáneamente (como el descenso de la inflación que redujo la incertidumbre), no cabe ninguna duda que el mejoramiento del poder adquisitivo de los funcionarios ha sido un factor relevante del retraso excepcional de la corrupción (*Cf.* Figura 2). De manera paralela, el número de funcionarios “pluriactivos” (*moonlighting*) bajó también más de 5 puntos. Si una política salarial generosa no puede restaurar y crear una administración pública eficiente e íntegra, estos resultados ponen claramente en evidencia el carácter suicida de una contracción masiva de la remuneración de los funcionarios, tal como fue llevada a cabo en Madagascar, como también en numerosos países africanos, durante cerca de dos decenios.

⁵ La incidencia de la corrupción se define como la proporción de habitantes de la capital que fueron víctimas de la corrupción durante el año transcurrido. Se trata, *a priori*, de la pequeña corrupción y no de la grande (mercados públicos, etcétera).

Figura 2
Salarios públicos y resultado de la administración
en Madagascar (1995-2000)

Fuente: Razafindrakoto y Roubaud (2001a) a partir de la Encuesta de empleo 1995-2000, INSTAT/MADIO

Un consenso masivo para un sistema de motivación / sanción

La dudosa legitimidad del Estado y la desvalorización de la función pública después de la “primera generación” de las reformas, condujo a un fenómeno de dimisión de los funcionarios ante sus misiones y sus responsabilidades. La reevaluación de los salarios constituye una etapa ineluctable en la rehabilitación de los servicios públicos. Pero estos aumentos no deberían ser otorgados más que como contraparte de un mejoramiento de la productividad de los servicios ejecutados. Lo extraño es que medidas más ambiciosas, como la instauración un sistema de motivación/sanción no pueden ser consideradas dentro de las reformas en curso. Sobre todo que tal opción encuentra un consenso popular masivo. El 95% de los tananarivianos se dice a favor de la implementación de un sistema de salarios vinculados al merito y al resultado. El 90% pide que los funcionarios ineficientes sean sancionados, sin excluir la posibilidad de despedirlos, en caso de faltas graves. Siempre en contra de estos mismos funcionarios incumplidos en su misión, el 88% propone que sean sustituidos por

jóvenes cualificados, reclutados para la ocasión. Como podíamos esperar, de manera unánime los empresarios se pronuncian a favor de estas medidas.

La sociología primaria, que es una referencia a los estrategos del Estado en la mayoría de los países del mundo en los cuales está propuesta, tiene como propósito oponer a los administrados, víctimas de todas las virtudes, a los funcionarios arcaicos, que supuestamente representan el principal freno a la modernización de la administración. Además del hecho que los funcionarios tuvieron siempre una función motor en la implementación de los cambios tanto económicos como políticos (en el proceso de democratización, por ejemplo), esta bipolarización limitativa parece ser errónea. Los funcionarios se muestran reticentes en el caso de algunas de las medidas, sobre todo las que tienen una connotación más represiva. “Solamente” el 84% reivindica la aplicación de sanciones severas llegando hasta la destitución de los funcionarios indelicados y el 82% está de acuerdo con el reclutamiento de jóvenes que tomen sus lugares, contra el 90% y el 88%, respectivamente. Tratando de encontrar entre los funcionarios grupos susceptibles de mostrarse más reticentes, como aquellos que pueden ser los primeros en ser víctimas (los menos calificados, los ancianos) o los sindicatos, hace imposible identificar verdaderas bolsas de resistencia a los principios de la reforma.

Tabla 3
Medidas para una mejor eficiencia de la administración

<i>A favor de las siguientes medidas destinadas a mejorar la eficiencia:</i>	<i>En %</i>	<i>Total</i>	<i>Funcionarios</i>		
			<i>Total</i>	<i>No califica + 45 años</i>	<i>Sindicados</i>
			1. Vincular el salario con el mérito/ el desempeño	95,0	92,5
2. Sancionar /despedir a los funcionarios que fallan	90,0	83,0	83,5	73,4	
3. Reclutar jóvenes calificados en lugar de funcionarios que fallan	88,4	82,0	87,6	63,6	

Fuentes: Encuesta de empleo 1998, MADIO, nuestros propios cálculos. Las estimaciones de las dos últimas columnas son frágiles porque toman en cuenta un número restringido de observaciones (60 y 40 respectivamente).

La aplicación de estas medidas sería, sin ninguna duda, una verdadera revolución con relación a la práctica actual, donde la impunidad reina. Además están identificadas como los factores clave del resultado de la administración en diversos estudios [Rauch et Evans, 2000], la adhesión masiva de la población, incluyendo a los mismos funcionarios, a estos principios puestos en el centro de las orientaciones oficiales de la reforma. Esto nos conduce a preguntarnos acerca de las razones por las cuales no están implementados de manera efectiva. Desde un punto de vista general, las encuestas de hogares permiten ponerlos en evidencia y construir los consensos para la implementación de las reformas (cf. Las famosas coaliciones “pro-pobres” o *pro-poor alliances*, así denominadas por el Banco Mundial en su último Informe Sobre la Pobreza, 2000/02).

Participación, clase política y funcionamiento de la democracia

En las sociedades democráticas, dentro de las cuales podemos clasificar a Madagascar desde principios de los años 90, las elecciones constituyen los principales tiempos fuertes de la actividad ciudadana. Es por esto que la no-inscripción en las listas electorales y la abstención están consideradas como marcas de la no-participación. Paradójicamente, en Madagascar, los pobres tienen niveles de participación políticos equivalentes a los observados para la totalidad de los hogares. En primer lugar, la no-inscripción, que representa la marca más patente de la exclusión política, es un fenómeno marginal. En 1997, solo el 5% de los tananarivianos no estaban inscritos en las listas electorales. A manera de comparación, esta proporción alcanza el 10% del cuerpo electoral potencial en Francia (Heran, Rouault, 1995). Además, y al contrario de la situación en los países desarrollados, la marginación de los pobres no pasa por una distribución diferencial de las tasas de no-inscripción, siendo estas últimas constantes, cualquiera que sea la categoría de los hogares considerados.

En segundo lugar, los datos colectados para 5 elecciones democráticas recientes (1a y 2a vuelta de 1992/93 y 1996 y las elecciones municipales de 1999) convergen hacia el mismo balance: *la tasa de abstención no depende del nivel de ingreso*. De hecho, los abstencionistas constituyen un grupo heterogéneo. Los politólogos tienen la costumbre de distinguir dos formas de abstención. La primera marca el desinterés en torno a los escrutinios electorales y la vida democrática en general, y sería propia de los más pobres que no disponen de la “cul-

tura” necesaria para apropiarse de los verdaderos logros de las consultas. La segunda, que podemos calificar de “abstención crítica”, sería más característica de una parte de las elites. Estas últimas marcarían su falta de satisfacción ante candidatos inaptos para representar la “sutilidad” de sus propios puntos de vista. Esta distinción no se aplica a Madagascar. Pobres o ricos, los abstencionistas “pasivos”, que declaran que “*votar no sirve para nada*”, representan cerca del 15% de los abstencionistas, y menos del 5% del cuerpo electoral. Nos encontramos frente a un fenómeno de los más originales en Madagascar: mientras que los pobres disponen de medios muy inferiores a los de sus conciudadanos para ejercer sus derechos cívicos (capital humano, ingresos), no deciden, sin embargo, excluirse de la vida política y creen en la utilidad de su participación. La única limitación económica que les impide estar al tanto de los diferentes logros es precisamente seguir las noticias (el 34% del sector de los más desfavorecidos no tienen ni los medios ni el tiempo, contra el 7% de los ricos).

Tabla 4
Pobreza, participación e inserción

	<i>Trimestres de ingreso por capital</i>				
	<i>1er</i>	<i>2do</i>	<i>3er</i>	<i>4to</i>	<i>Total</i>
<i>Sigue las noticias: en %</i>					
—Regularmente	19,1	26,4	32,1	50,1	31,9
—Sin tiempo, no interesados	34,1	19,5	14,2	7,5	18,8
—Ningún contacto	5,7	2,9	4,5	2,3	3,9
Administración durante el año (hogares)	20,5	13,7	17,4	9,5	15,3
<i>Participación económica</i>					
—Paga el impuesto	46,2	59,6	57,8	67,2	57,7
—Impuesto sobre los ingresos del trabajo	29,3	37,3	41,1	58,1	41,5
—Impuesto sobre el capital	20	30,8	28,2	31,1	27,5
<i>Participación social</i>					
Asociación familiar	29,3	35,5	40,1	50,3	38,8
Asociación de barrios	21,3	20,7	22,7	20,6	21,3
Asociación profesional	5,4	8,5	12,5	21,5	12,0
Asociación religiosa	27,5	28,1	31,4	34,8	30,5
Asociación política	2,3	3,4	3	6,2	3,7
Otro tipo de asociaciones	2,1	2,8	1,9	4,1	2,7
piensa que las relaciones políticas son necesarias para un éxito en la vida	22,7	19,4	21,2	16,8	19,8
<i>Participación política</i>					
No inscrito (1996)	4,9	4,9	5	6,3	5,3
Tasa de abstención (1a vuelta 1996)	28,6	23,1	26,3	22,6	25,0
Tasa de abstención (2a vuelta 1996)	47,1	47,1	42,1	50,5	46,7
Tasa de abstención (municipal, 1999)	37,5	30,5	34,2	37,7	35,0
Votar no sirve para nada (1996)	15	12,5	18,6	12,2	14,7

Fuente: Encuesta de empleo 1997, 2000, MADIO, nuestros propios cálculos: Apoyado en jefes de familia.

Si bien globalmente el diagnóstico de una inserción reducida de los pobres no deja ninguna duda, estos últimos no se revelan, sin embargo, totalmente excluidos de la vida de la comunidad. Particularmente en términos de participación política, los comportamientos no son diferentes según los niveles de ingresos. Sus fuerzas deberían presionar a los poderes públicos a interesarse en sus casos. Sin embargo, hasta ahora, las políticas implementadas no se integran de manera significativa y específica las orientaciones favorables a los pobres. De echo, en la práctica, las disfunciones del sistema impiden un verdadero monitoreo y control de las acciones emprendidas por los gobernantes, estos últimos se encuentran así en posición de fuerza y no sienten que le deban algo a la población (principio de *accountability*).

Pobreza, democracia y compromiso político

Si en el frente de la moral democrática, el intervencionismo de los pobres en la esfera económica no se traduce por una concepción más autoritaria y conservadora de los modos de conducta individual, resta cuestionarse acerca de sus preferencias en materia de regulación política. Efectivamente, mientras que la economía de mercado y la democracia electoral forman un díptico estrechamente imbricado, la cuestión de la primera debería naturalmente asociarse a la contestación de la segunda. En el caso de Madagascar, los cambios registrados en la relación de los ciudadanos con el Estado en el transcurso de la última década han sido conducidos casi simultáneamente, con el país comprometiéndose en un doble proceso de transición, económica y política. La liberalización de la economía, iniciada a partir de la primera mitad de la década de los años 80s, con la implementación de los primeros planes de ajuste estructural rápidamente seguida de un movimiento de contestación popular que arrastró la caída del régimen socialista en vigor y la instauración de la Tercera República, fundada sobre los principios democráticos (elecciones libres, libertad de asociación y de los medios, etcétera). Si la reivindicación democrática del principio de la década de los años 90s pareció ser muy compartida por todos los niveles sociales, son las clases medias y superiores, en particular los funcionarios, las que estaban a la vanguardia de los eventos de 1991 (Urfer, 1993). Es precisamente en el electorado popular donde el presidente Ratsiraka obtuvo sus mejores resultados durante los votos de 1992/93, aún lejos de obtener la mayoría (ver tabla 5).

Tabla 5
Pobreza, clase política y democrática

	<i>Trimestres de ingreso por capital</i>				
	<i>1er.</i>	<i>2do.</i>	<i>3er.</i>	<i>4to.</i>	<i>5to.</i>
<i>Afiliación a los principios democráticos</i>					
Opuesto al régimen de partido único	83,3	89,0	90,2	90,8	89,6
La democracia electoral adaptada a los países pobres	70,6	70,6	77,5	69,2	72,0
Reclamando más democracia	67,5	65,2	62,4	63,7	64,6
La democracia favorece el desarrollo en 1995	62,9	64,8	63,6	64,9	64,1
La democracia favorece el desarrollo en 1997	35,8	42,5	38,7	35,2	38,2
<i>Los disfuncionamientos de la democracia</i>					
La clase política no refleja sus preocupaciones	84,2	82,7	84,8	86,3	84,5
Quehacer de la política.- Satisfacer sus ambiciones personales	81,7	78,7	75,1	76,1	77,9
Mal informado sobre la vida política	87,2	80,4	84,8	80,8	83,1
<i>Por la democracia "controlada"</i>					
Demasiadas elecciones en Madagascar	86,1	88,3	82,2	83,1	84,9
Contra la libertad total de asociación política	71,6	66,2	70,7	65,4	68,2
<i>Politicización y voto</i>					
Miembro de un partido político	2,1	2,9	1,6	2,7	2,4
Se siente cerca de un partido político	10,6	14,7	18,2	15,8	14,9
Voto para Didier Ratsiraka (1er tour 1996)	40,4	34,8	30,0	24,8	32,0
Voto para Didier Ratsiraka (1er tour 1992)	26,5	28,5	29,0	16,1	25,1

Fuentes: Encuesta de empleo 1997, fase 3 1995, MADIO, nuestros propios cálculos.

En la segunda mitad de la década los años 90s, los más pobres continúan otorgando sus favores a D. Ratsiraka, a cuya reelección contribuyeron en 1996. Pero esta tendencia no puede ser interpretada como un indicador de rechazo de los valores democráticos. Nada distingue entre mayoría y oposición, en materia económica y política: todos se exhiben como partidistas de la democracia y de la economía de mercado. Estas convergencias aparecen tanto a través de los programas de los partidos políticos como en las opciones de los diferentes electorados. Directa e independientemente de sus preferencias partidarias, los

pobres no tienen ninguna predisposición particular hacia el rechazo de la democracia. Como lo vimos en la segunda parte, en lugar de alejarse de las elecciones, hacían valer sus derechos políticos participando en las elecciones con la misma intensidad que los demás ciudadanos. Esta movilización constituye un índice de adhesión a los principios democráticos. Pero esta última rebasa el simple marco de los comportamientos electorales. Aparece también en las opiniones que tienen con relación al sistema democrático, que no se diferencia de las de sus conciudadanos en buena situación. Son también refractarios, como los demás, a considerar el regreso del partido único o que la inadaptación del sistema electoral no sirve para un país pobre como es Madagascar, debido a la falta de educación de la población. En 1995, cerca de dos terceras partes de los tananarivianos, tanto ricos como pobres, juzgaban la democracia favorable para el desarrollo de Madagascar y reclamaban más democracia.

De hecho, si un movimiento de alza de la opinión en cuanto a las virtudes de la democracia parece esclarecerse en Madagascar, no afecta particularmente a las clases más pobres, sino a la totalidad de la población. Así, en 1997, no eran más del 38% los que pensaban que la democracia favorecía el desarrollo, contra el 64% dos años antes.⁶ Este paso atrás no concierne tanto al “ideal democrático” como a la manera en que funciona Madagascar. La gran mayoría de los ciudadanos miran con gran severidad las prácticas democráticas del país: falta de transparencia de las elecciones, vacuidad de los programas, oportunismo de los políticos que buscan únicamente satisfacer su interés personal, clientelismo, corrupción, etcétera. Estas consideraciones, basadas en los hechos (Roubaud, 2000c) conducen a un rechazo generalizado de la clase política y a la expresión de una demanda para poner bajo tutela a la democracia. Menos del 15% se sienten apegados a un partido político (contra más del 80% en Francia), el 85% considera que hay demasiadas elecciones y que están mal informados acerca de la vida política. Cerca del 70% quiere limitar la libertad de creación de las asociaciones políticas. A final de cuentas, las prácticas de los políticos y del Estado están originando las disfunciones reales de la gestión

⁶ Notaremos que en 1995, el nivel de satisfacción en torno al modo de funcionamiento de la democracia en Madagascar era comparable a aquel registrado en los países de la Unión Europea. La caída observada en 1997 lo colocaba a la cola del pelotón (solamente Italia tenía menos con el 24%), pero quedaba superior a los que prevalecían en las nuevas democracias del Este de Europa (G. Toka, “*Political Support In East-Central Europe*”, in Kaase *et al.*, 1995)

democrática. El crecimiento de la abstención y la debilitación de las convicciones democráticas de los electores, constituyen una amenaza potencial para la democracia en Madagascar, la cual hay que remediar.

CONCLUSIÓN

La nueva repartición democrática en los países en desarrollo ofrece a la estadística pública nuevos horizontes no-explotados. Su misión no debe limitarse a proporcionarles únicamente a las autoridades informaciones económicas, ya que en experiencias pasadas se ha demostrado que las autoridades no han hecho caso de los datos. La autonomización de los actores (hogares, empresas) es necesaria para la buena marcha de la economía de mercado, como es el caso del acceso de la población a la información para promover el pleno ejercicio de la ciudadanía, exigiendo del sistema estadístico que convierta en prioridades la irrigación de la sociedad civil en materia de datos y análisis de los principales problemas de la sociedad. Es esta función de refuerzo del debate público la que debe darle todo su sentido a las actividades estadísticas. Es pagando este precio como podrán cumplir efectivamente su misión de servicio público para contribuir plenamente al fortalecimiento de la democracia y reencontrar su credibilidad perdida. La experiencia de los proyectos MADIO en Madagascar y PARSTAT en el África Occidental muestra que tal política no está fuera de alcance. Por el contrario, apoyándose sobre las enseñanzas derivadas de estas experiencias, este paso merece ser extendido a otros países africanos, incluso más allá, en numerosos países en desarrollo donde la estadística no ha logrado imponerse. Evidentemente, la naturaleza más o menos autoritaria de los regímenes es susceptible de oponerse a esta ambición. Pero, los organismos internacionales, ya sea directamente o apoyando a la sociedad civil, deben ejercer presión sobre las autoridades para “liberar la estadística pública”.

BIBLIOGRAFIA

Afristat (1998), *Etat du système statistique dans les Etats membres d'Afristat. Rapport de synthèse de l'enquête réalisée en 1996, série Etudes n°1*, Bamako.

- Banque Mondiale (2000a), *Combattre la pauvreté*, Rapport sur le développement dans le monde 2000/01, Washington.
- Banque Mondiale (2000b), *The quality of Growth*, Oxford University Press, New York.
- Bourdieu P. (1980), “*L’opinion publique n’existe pas*”, en *Questions de sociologie*, Editions de Minuit, Paris, pp. 222-235.
- Bréchon P., dir. (2000), “*Les valeurs des français. Evolutions de 1980 à 2000*”, A.Colin Paris.
- Bréchon P., Laurent A., Perrineau P. (dirs 2000), *Les cultures politiques des français*, Presses de Sciences Po, Paris.
- Cayrol R.(2000), *Sondages: Modes d’emploi*, Presses de Sciences Po, Paris.
- Chabal., Daloz J.P. (1999), *L’Afrique est partie du désordre comme instrument politique*, Paris, Economica.
- Champagne P. (1990), *Faire l’opinion. Le nouveau jeu politique*, Editions de Minuit, Paris.
- Cling J.P., Razafindrakoto M., Roubaud F., dirs. (2002), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Economica, Paris.
- Kaase M., Newton K., Scarbrough E., eds. (1995), *Beliefs in Government*, tomes, Oxford University Press, New-York.
- Héran F. Rouault D., (1995), *La présidentielle à contre-jour: abstentionnistes et non-inscrits*, Insee Première n°397, Paris.
- Inglehart R., (1993), *La transition culturelle dans les sociétés industrielles avancées*, Economica, Paris.
- Inglehart R., (1997), *Modernization and Postmodernization. Cultural , economic and political change in 43 societies*, Princeton University Press, Princeton.
- Lachaud J.P., (1999), “*Envois de fonds, inégalité et pauvreté au Burkina Fasso*”, Revue Tiers-Monde n°160, octobre-décembre 1999, Tome XL, Puf, Paris, pp. 793-827.
- MADIO (1997a): “*L’Etat de santé de la population et la demande de soins dans l’agglomération d’Antananarivo en 1997. Premiers résultats de l’enquête SET 1997*”, Document MADIO, décembre 1997, Antananarivo.
- MADIO (1997b): “*Transfert entre les menages et réseaux de solidarité dans l’agglomération d’Antananarivo. Premiers résultats de l’enquête SET 1997*”, Document MADIO, décembre 1997, Antananarivo.

- MADIO (1999), *Le secteur industriel à Madagascar: Caractéristiques, performances, perspectives. Enquête annuelle dans l'industrie*, Instat/Madio, Madagascar.
- Meynaud H., Duclos D. (1996), *Les sondages d'opinion*, Repère, La découverte, n°38, Paris.
- Morrisson A., Orlando M.B. (1999), "Social-Economic Costs of Domestic Violence Chile and Nicaragua", *Too close to Home: Domestic Violence in the Americas*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- Narayan D., Patel R., Schafft K., Rademacher A., Koch-Schulte S. (2000): *Can anyone hear us: Voices from 47 countries (voices of the poor, volume 1)*, Oxford University Press, World Bank.
- Narayan D., Chambers R., Shah M.K., Petesh P. (2000): *Crying out for Change (voices of the poor, volume 2)*, Oxford University Press, World Bank.
- Rauch J.E., Evans P.B. (2000), "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries", *Journal of Public Economics*, 74 (January), pp. 49-71
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (1996), "Ce qu'attendent les Tananariviens de la réforme de l'Etat et de l'économie", *Politique Africaine*, n°61, Karthala, Paris, pp. 54.72.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (2000a), *L'enquête 1-2-3: un dispositif pour le suivi de la pauvreté*. DIAL, Paris.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (2000b), "La statistique au service du débat démocratique, en Afrique: l'exemple du projet MADIO à Madagascar", comunicación presentada en la conferencia internacional "Statistiques et droits de l'homme", AISO, Monterux, 47-8 septembre.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (2001a), "Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar", en Raffinot M., Roubaud F. (eds), *Les fonctionnaires du Sud entre deux eaux: sacrifiés ou protégés?* Revue *Autrepart*, n°20, IRD, Edition de l'Aube, pp. 43-60.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (2001b), "Pensent-ils différemment? La voix des pauvres à travers les enquêtes quantitatives", DIAL n°2001-13, Paris.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (2002), "Pensent-ils différemment? La voix des pauvres à travers les enquêtes quantitatives", in Cling J.P., Razafindrakoto M., Roubaud F., Dirs. (2002), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Economica, Paris.

- Roubaud F., dir (2000a), “*Le projet MADIO à Madagascar: l’information statistique au service du débat démocratique sur la politique économique*”, Stateco, n°95/96/97, INSEE, Paris.
- Roubaud F. (2000b), “*Enquêtes auprès des ménages et élections politiques dans les pays en développement: l’exemple de Madagascar*”, comunicación presentada en la conferencia internacional “*Statistiques et droits de l’homme*”, AISO, Montreux, 4-8 septembre.
- Roubaud F. (2000c), “*Identités et transition démocratique: l’exception malgache?*”, L’Harmattan/Tsipika, Paris, Antananarivo.
- Roubaud F. (1999), “*Education et ajustement structurel à Madagascar*” *Revue Autrepart*, n°11, IRD, édition de l’Aube, pp. 81-100.
- Roubaud F. (1992), “*Enquête 1-2-3: propositions pour un système d’enquêtes intégrées auprès des ménages*”, DIAL, Document de travail n°1992-18/T1, Paris.
- Stateco (1994), “*Enquête 1-2-3 sur l’emploi et le secteur informel à Yaoundé*”, Stateco, n°78,, INSEE, Paris, pp.1-135.
- Swamy A..et al. (2001), “*Gender and Corruption*” *Journal of Development Economics* 64 (1), pp. 25-55.
- Van Rijckeghem C., Weder B. (1997), “*Corruption and the rate of temptation. Do low in the civil service cause corruption?*” Fondo Monetario Internacional, WP/97/73, Washington.

DERECHOS EN PRINCIPIO Y EN PRÁCTICA: FUNDAMENTOS
TEÓRICOS PARA ELECCIONES METODOLÓGICAS E
INVESTIGACIÓN COMPARATIVA CUANTITATIVA EN TORNO
A LA CONCRETIZACIÓN DE DERECHOS
“Un Elogio al Indicador Imperfecto”

*Nancy Thede, Ph. D.**

INTRODUCCIÓN

Comprender y monitorear el respeto por los derechos humanos durante el transcurso del tiempo requiere del establecimiento de herramientas cualitativas y cuantitativas con ese fin. También exige de la actualización periódica de aquellas herramientas inevitablemente imperfectas con el fin de mejorarlas mediante la incorporación de la experiencia y las lecciones aprendidas. El establecimiento de indicadores (ya sean cualitativos o cuantitativos) evoca dos tipos de problema: aquél relacionado con la naturaleza y el contenido de los derechos y su traducción en factores “medibles”, y aquél relacionado con la naturaleza y los límites de los indicadores mismos. Este documento se concentra primero en dichos problemas en el contexto de un esfuerzo por asegurar la coherencia entre concepto e indicador.

Luego intenta una evaluación de algunos de los problemas que deben ser confrontados en el proceso de desarrollo de indicadores relacionados con la tortura. A pesar de la aparente sencillez de traducir dicho derecho en indicadores cuantificables, una inspección más cercana de la diversidad de situaciones en donde generalmente ocurre la tortura revela una complejidad que requerirá de sólido trabajo preliminar e iniciativas de colaboración por parte de todos los interesados a fin de establecer medidas adecuadas. Es posible encontrar ejemplos específicos en torno a temas relacionados con las formas de tortura experimentadas por mujeres y, así como dentro del contexto de la tortura y las

* Derechos & Democracia, Montreal, Canadá.

reacciones ante ella en una sociedad multicultural como la de México (con referencia especial a temas surgidos a partir de la experiencia de comunidades de pueblos indígenas). Estos ejemplos ilustran problemas tanto de conceptualización de indicadores como de creación y recopilación de datos.

En conclusión, el documento propone un proceso cooperativo de análisis del fenómeno de tortura y la identificación de indicadores en un país determinado, basándose en un análisis profundo de la diversidad de formas que puede adoptar. También es una invitación a un compromiso en torno a una metodología iterativa que permita que las lecciones sean incorporadas dentro del proceso de medición.

1. LA NATURALEZA Y EL PAPEL DE INDICADORES RELACIONADOS CON LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

El número creciente de intentos por establecer indicadores de derechos humanos a nivel internacional es un signo de reconocimiento abrumador de la importancia de comprender y monitorear la evolución del respeto de los derechos. Lo ideal sería que esto se hiciera de tal manera que no sólo nos permitiera identificar tendencias, sino también —y más importante aún— orientar a políticas y medidas para corregir los problemas identificados. Esto exige no sólo monitoreo sino también retroalimentación en torno al monitoreo y las herramientas desarrolladas para llevarlo a cabo. Por tanto, existe un diálogo entre el indicador y aquello que aprendemos de éste, mediante su aplicación.

La longitud y complejidad de la discusión en torno a derechos humanos es, en sí, una evidencia de que la medición de tal fenómeno no es un proceso obvio. Se presentan dos categorías de problemas: 1. Comprender la naturaleza y el contenido de los derechos y traducirlos en factores “medibles”; 2. Reconocer los límites y la naturaleza de los indicadores en sí.

a) La naturaleza y el contenido de los derechos

He discutido este tema a fondo en otras ocasiones (Thede 2001). Simplemente resumiré aquí mencionando cinco temas que, en mi opinión, deben ser abor-

dados a fin de comprender la naturaleza y el contenido de un derecho específico con miras a su medición. Se trata de los siguientes:

- i) la naturaleza fundamentalmente cualitativa de los derechos civiles y políticos, y la dificultad de capturar su contenido a través de la medición (aunque se trate de mediciones cualitativas);
- ii) la necesidad de la conceptualización adecuada de un derecho y sus diversas dimensiones antes del establecimiento de indicadores, y la necesidad de realizar una vinculación teórica de las diversas dimensiones de un derecho con los indicadores específicos propuestos para su medición;
- iii) el problema de la complejidad de derechos (algunos quizá más que otros);
- iv) la necesidad de que haya una interpretación y contextualización de cualquier dato generado mediante la aplicación de un indicador;
- v) la necesidad de definir el alcance del derecho que intentamos medir.

b) Límites y naturaleza de los indicadores

Aquellos ajenos a las estadísticas con frecuencia ignoramos por completo las tendencias implícitas y las limitaciones objetivas de las mediciones estadísticas. Sin embargo, es esencial tener explícitamente cuenta de ellas, a fin de evitar la creación de estadísticas que puedan ser sujetas fácilmente a la manipulación o confusión. Al intentar medir un derecho, es importante considerar concretamente cuál es el impacto de las cinco características clave de los indicadores:

- i) Un indicador es una herramienta dentro del análisis cualitativo: nos señala algo que debe integrarse al análisis; no tiene significado por sí solo.
- ii) Existe una tendencia hacia la autonomía relativa de las mediciones estadísticas una vez que son publicadas. Aún cuando son metodológicamente inseguras, la metodología “desaparece” del producto final (la medición estadística), y por tanto es mistificada, tratada como si representara la verdad objetiva, simplemente porque se trata de un número. Este es un gran desafío ético para establecer mediciones de los derechos

humanos. Tenemos la gran responsabilidad de asegurar la solidez de una medición antes de aplicarla, y corregirla tras el aprendizaje obtenido con el paso del tiempo.

- iii) Los problemas de la metodología son tan severos en los intentos por crear índices combinados y comparaciones internas del país que su utilidad es extremadamente cuestionable.
- iv) Todo indicador tiene límites de validez, y dichos límites deben quedar completamente claros. Asimismo, su repercusión sobre los resultados de la medición se deben evaluar de forma continua.
- v) Cualquier dato generado por un indicador forma parte de un contexto y depende de ese contexto para su interpretación.

El problema central, desde mi punto de vista, es y debe ser aquél de cómo construir el vínculo entre el concepto (es decir: las diversas facetas que constituyen un derecho específico) y el indicador. Esta es una operación que dista mucho de ser técnica dado que la forma de hacer *operativo* un concepto depende del esquema teórico subyacente al enfoque (Antonius 2002:17). Diferentes actores en el campo de los derechos humanos adoptan diferentes esquemas teóricos para su implementación (aunque con frecuencia estos esquemas son implícitos). El dilema ha sido planteado de forma muy clara por el filósofo Patrick Viveret (2002) en un reporte reciente comisionado por el gobierno francés: “*tout indicateur est un choix, tout agrégat privilégié... est un choix de société*”.¹

También agregaría una apelación a la humildad en el proceso de desarrollo de indicadores para derechos humanos: reconocer el papel, los límites y la naturaleza irremediablemente imperfecta de un conjunto determinado de indicadores. Ese reconocimiento implica que incorporaremos al proceso de medición una forma de identificar y captar las lecciones aprendidas a fin de mejorar los indicadores en base a la experiencia de su aplicación.

2. EL CASO DE LAS MEDICIONES DE TORTURA

Claramente, la tortura es una de las formas más extremas de negación de la dignidad humana. Su propia naturaleza es reprochable; también tiene un impacto

¹ “Todo indicador es una elección, todo índice ponderado ... es una elección de la sociedad”.

y una importancia específica dentro del contexto de las transiciones democráticas tales como aquella que experimenta México. La tortura, y otras formas de trato inhumano y degradante, inculcan miedo y desconfianza hacia el Estado y sus instituciones. Por tanto, inhibe el desarrollo de la esfera pública y debilita la participación política. Dichas tendencias son letales para las democracias emergentes. Por lo tanto, la tortura no puede ser tratada simplemente como un vestigio de un antiguo régimen no democrático: debe ser confrontada y erradicada de manera seria y veloz. Así, la importancia de asegurar que cualquier medición de la tortura refleje el alcance real y la gravedad del problema. El peligro, obviamente, será que, considerando los intereses políticos en juego bajo tal contexto, las mismas definiciones y medidas propuestas reflejarán las posturas de diversas figuras en el proceso de transición.

A primera vista, la tortura parecería algo relativamente fácil de medir, en comparación, por ejemplo, con ciertos derechos civiles y políticos muy complejos e inherentemente subjetivos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Entonces, ¿cómo podemos conceptualizar la tortura? La libertad de la tortura está, igual que cualquier otro derecho humano, sujeta a una interpretación evolutiva y a una definición basada en el surgimiento de nuevos actores sociales y sus demandas por el reconocimiento de sus derechos.²

Según se define en los principales instrumentos internacionales, para que pueda afirmarse que existe la tortura, deben presentarse tres elementos fundamentales (Callamard 1999:11). Estos son: a) dolor o sufrimiento severo; b) intento de infligir dolor; y c) el ejecutor calificado (actuando en representación del Estado). Ya en este nivel encontramos marcadas divergencias entre instrumentos internacionales con respecto al concepto de tortura. Por ejemplo, aunque la Convención contra de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes (1984) exige que el dolor o sufrimiento sea “severo”, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1985) simplemente exige de “penas o sufrimientos físicos o mentales”, eliminando así un punto problemático y controversial, por ejemplo: ¿qué grado de dolor o sufrimiento se puede considerar severo?

Ilustraré un poco más este proceso de definición evolutiva con referencia a dos áreas de debate relacionadas con el alcance y la definición de tortura. Este

² Acerca de la noción de derechos y actores colectivos, véase Thede 2000.

tema emergente afecta, por una parte, los derechos de la mujer y, por otra, los derechos de los pueblos indígenas. Mis comentarios han sido inspirados en parte por el espíritu del Protocolo de Estambul (1999) debido a la aguda percepción que demuestra con respecto a los temas de género y diversidad cultural.

a) Mujeres y tortura

El reconocimiento de formas específicas de tortura cometida contra mujeres es un fenómeno reciente. Estudios realizados a comienzos de la década de los 90 revelaron una inconsistencia en la aplicación del análisis de género con respecto al fenómeno de la tortura por parte de los mecanismos internacionales, incluyendo el Relator Especial de la ONU sobre la Tortura, y particularmente la carencia de reportes e incluso el caso omiso al uso de violación y abuso sexual como formas de tortura dirigida específicamente en contra de mujeres en contextos de violaciones masivas a los derechos humanos tales como Bosnia-Herzegovina o Rwanda (Charlesworth & Chinkin 2000:218-219). Desde entonces, la situación ha evolucionado considerablemente, en particular debido a que se presentaron argumentos y se ejerció presión por activistas y organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos de las mujeres. La violación o amenaza de violación y abuso sexual actualmente son cada vez más reconocidas por el derechos internacional humanitario y de derechos humanos en cuanto formas de tortura. El Estatuto de Roma que establece la Corte Penal Internacional (1998) ha ejercido gran influencia al definir violaciones severas a las Convenciones de Ginebra para incluir a la violación y otras formas de violencia sexual. De esta manera, “apoya una interpretación de violaciones graves especificadas tales como la tortura o el trato inhumano, voluntariamente causando gran sufrimiento, daño severo y confinamiento ilegal, que incluye a la violencia sexual” (Charlesworth & Chinkin 2000: 316). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos avanzó aún más en su fallo de 1996 en el caso de Mejía Egocheaga contra Perú. “La Comisión concluyó que la violación puede constituir tortura según las Convenciones de Ginebra así como según el artículo 5 de la Convención Interamericana (*sic*).³ Se enfatizó que ‘la violación es un abuso físico y mental que se comete como resultado de

³ Se refiere aquí a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969).

un acto de violencia'. También es un método de tortura psicológica a través de la humillación, victimización y temor de ostracismo público que causa. El elemento intencional se ve satisfecho por el uso de la violación como castigo personal e intimidación" (Charlesworth & Chinkin 2000: 331).

Por lo tanto, es evidente que ha habido una importante ampliación de la interpretación aceptada de aquello que constituye tortura durante el transcurso de la última década. Pero esto no significa que la definición del acto de tortura ya se haya cerrado. Por el contrario, aún se están planteando nuevas cuestiones. Por ejemplo, la definición de tortura como algo que invariablemente ocurre dentro del dominio público, niega y torna invisible ante los ojos del derecho humanitario internacional y de los derechos humanos, formas específicas de tortura a las cuales son sometidas las mujeres dentro de la esfera doméstica (la esfera en que, presuntamente, ocurre principalmente la tortura a mujeres). Por tanto, la Relatora Especial de la ONU acerca de la Violencia contra las Mujeres considera formas severas de violencia doméstica como tortura. En su reporte de 1996, "exhibía las similitudes entre tortura y violencia doméstica: tanto la víctima de tortura y las mujeres que sufren de abuso se encuentran aisladas y viven en un estado de terror; sufren de manera física y psicológica; desarrollan mecanismos de supervivencia que llegan a dominar su existencia; ambas formas de violencia se cometen intencionalmente a fin de aterrorizar, intimidar, castigar u obtener confesiones frecuentemente relacionadas con conducta desviada inexistente" (Charlesworth & Chinkin 2000: 234-235).

b) Tortura y pueblos indígenas

Miembros de comunidades indígenas, y en particular mujeres indígenas, a menudo son más propensos que los miembros de grupos étnicos dominantes a ser sometidos a formas extremas de abuso, como tortura, considerando los problemas históricos de discriminación y la distribución desigual del poder político entre grupos indígenas y no indígenas. Sin embargo, a pesar de la gravedad del problema, factores culturales y políticos hacen que la recopilación de datos relacionados con actos de tortura resulte muy difícil entre comunidades indígenas. Dichos factores incluyen lo siguiente:

- Los pueblos indígenas tienen sus propias tradiciones y conceptos legales bien definidos: por tanto, es a menudo muy difícil traducir la lógica de instituciones estatales abstractas y de principios internacionales en términos de sistemas, conocimientos y nociones locales de medidas de reparación.
- Miembros de comunidades indígenas a menudo se encuentran renuentes a proporcionar datos debido a la discriminación a la que son sometidos por parte de las autoridades estatales. Por tanto, quizá no deseen exponer aún más a la comunidad a dicha situación al revelar a las autoridades información que pudiera incrementar las percepciones negativas de las personas ajenas.
- La desconfianza hacia los forasteros a menudo es intensa debido al desequilibrio histórico del poder que predomina en la mayoría, sino en todas las sociedades, con respecto a los pueblos indígenas.
- El posible que prevalezca la desconfianza a las instituciones estatales en muchas comunidades indígenas, particularmente aquellas que han sido blanco de abuso de poder o represión por parte de agentes estatales (por ejemplo, en situaciones de conflicto).

Todos los previos ejemplos se tornan doblemente complejos en el caso de las mujeres indígenas. Por una parte, se encuentran renuentes a proporcionar información acerca de la tortura, y especialmente acerca del abuso sexual, buscando evitar la humillación propia y de su comunidad. Por otra parte, es posible que también sean sujetas a sanciones por parte de la comunidad misma en caso de revelar que han sido víctimas de abuso sexual. Dichas sanciones pueden variar desde la marginación hasta el divorcio y el ostracismo.⁴ El Protocolo de Estambul, en el párrafo 148, agrega las siguientes decisivas observaciones: “Preguntas acerca de aflicción personal y, especialmente, acerca de temas sexuales se consideran tabú en la mayoría de las sociedades tradicionales, y el planteamiento de dichas preguntas se considera algo irreverente e

⁴ Derechos & Democracia (el Centro Internacional para Derechos Humanos y Desarrollo Democrático) ha publicado una adaptación de su manual para la documentación de la violencia sexual contra mujeres (Callamard, 1999) en castellano para el caso de las mujeres indígenas: “Una metodología de investigación con enfoque de género y sensible a las mujeres indígenas” (Callamard 2002). Se encuentra disponible en: www.ichrdd.ca.

insultante. Si la tortura sexual formó parte de las violaciones ocurridas, es posible que la víctima se sienta irremediadamente estigmatizada y ultrajada en su integridad moral, religiosa, social o psicológica” (UNHCHR 1999).

CONCLUSIONES

Los ejemplos brevemente ilustrados anteriormente demuestran algunas de las dificultades y riesgos que deben enfrentarse en el intento por identificar indicadores para medir la tortura. Primero, la definición del concepto de tortura y su alcance se encuentra sujeto al debate y está en constante evolución. Cualquier método de medición debe tomar la precaución analítica necesaria para asegurar que tenga un alcance adecuado y que pueda ser reconsiderada o modificada con base en la definición evolutiva adjudicada a la tortura. Los dos debates de definición que hemos destacado aquí se relacionan con el tema de la inclusión o exclusión de la palabra “severo”, y el problema de restringir la vigencia del concepto al espacio público.

El segundo problema se relaciona con las dificultades de obtener datos fiables, considerando el extremo temor y vulnerabilidad que experimenta toda víctima de tortura. Esa dificultad se torna aún más compleja en casos de comunidades específicas, particularmente cuando han sido históricamente discriminadas y marginadas. En tales situaciones, es necesario reconocer que, aunque quizá podamos concebir medidas en forma teórica, es posible que no podamos aplicarlas concretamente.

Finalmente, es esencial reconocer la naturaleza política del fenómeno que intentamos medir. La tortura es un acto cometido como parte de un sistema de relaciones de poder, en un afán por lograr sumisión. Reconocer su existencia, incluso a través de la medición, es una cuestión de extrema sensibilidad política. La metodología para la medición debe reconocer y abordar la naturaleza política del fenómeno. Ignorar el contexto político, o proceder asumiendo que es posible desarrollar una medición objetiva sin ese conocimiento, es arriesgar los resultados generados por esa medición mediante la manipulación política y, posiblemente, socavar en lugar de fomentar la causa de los derechos humanos.

Estos tres factores, además del hecho de que los indicadores son invariablemente de naturaleza limitada e imperfecta, exigen la práctica de precaución

extrema al desarrollar la metodología de medición y aplicarla. Es indispensable reconocer abiertamente la imperfección tanto de nuestras herramientas de medición, como de nuestra comprensión en torno al fenómeno de la tortura en todas sus dimensiones evolutivas. Dicho reconocimiento requiere de una corrección periódica de los indicadores y de su modo de aplicación (es decir: de recopilación de datos), con base en aquello que hemos aprendido a través del tiempo. Cabe reconocer que esto quizá genere una situación donde resulte imposible construir una serie de datos congruente para un lapso de tiempo. Pero nuestro propósito al desarrollar indicadores no puede ser la coherencia de los indicadores en sí. Nuestro propósito es construir una imagen veraz del problema a fin de desarrollar políticas y medidas para corregirlo. Obviamente, los indicadores que no reflejan una situación y análisis evolutivo, más que fomentar, obstaculizarán el desarrollo de políticas y medidas apropiadas.

La clave para asegurar un análisis concienzudo de puntos de referencia, la identificación de todas las posibles fuentes de datos y una estrategia para su recopilación, es la implementación de un proceso incluyente desde el comienzo. Esto requiere de un proceso que incluya toda la pericia relevante, por parte de las instituciones estatales a todos los niveles y también por parte del sector académico, ONG y organizaciones comunitarias. Esta pericia debe ser movilizada desde el principio en un proceso cooperativo de diseño de la metodología y de los indicadores, seguido por su aplicación y evaluación/modificación. No es posible exagerar la importancia de recurrir a la pericia de ONG en lo que a este tema se refiere. Particularmente cuando se trata de una situación tan delicada y difícil como aquella que prevalece en el tema de la tortura, las ONG tienen acceso a información y análisis que pocas veces se encuentran al alcance de instituciones estatales.

Sobre todo, debemos mantener la transparencia con respecto a los límites y fallas de las mediciones que desarrollamos. El problema de la tortura, con sus repercusiones trascendentales y efectos devastadores sobre la personalidad y comunidad humana, presenta muchas facetas. Cualquier medición que podamos imaginar sólo será provisional, y debe ser tratada como tal. Lo importante es aquello que aprenderemos: las dimensiones inconcebibles de la tortura y cómo abordarlas mediante un esfuerzo consistente destinado a desarrollar instrumentos que procuren una comprensión colectiva. La búsqueda del indicador perfecto sólo nos alejará de este objetivo. Lo que nos brindará mayores beneficios son los indicadores imperfectos, y reconocer que son y seguirán

siendo trabajos en curso, hitos en el camino hacia una mayor comprensión, y no un cálculo fosilizado.

REFERENCIAS

- Antonius, R., 2002, *Interpreting Quantitative Data with SPSS*.
- Callamard, A., 1999, *Documenting Human Rights Violations by States Agents – Sexual Violence* (Montreal: Amnesty International & ICHRDD).
- Callamard, A., 2002, “*Una metodología de investigación con enfoque de género y sensible a las mujeres indígenas*” (Montreal: Derechos y Democracia).
- Charlesworth, H. and C. Chinkin, 2000, *The boundaries of international law: A feminist analysis* (Manchester: Juris Publishing).
- Thede, N., 2001, “The No-Man’s Land Between Concept and Indicator”, presentación ante la Conferencia sobre Estadísticas, Desarrollo y Derechos Humanos de Montreux, Sept. 2000.
- Thede, N., 2000, “Les nouveaux de la citoyenneté” pp. 279-308 en M. Borghi et P. Meyer-Bisch (éd.), *Société civile et indivisibilité des droits de l’homme*, Éditions Universitaires, Fribourg, 2000. (Disponible en inglés en www.ichrdd.ca).
- UNHCHR 1999, *Manual on Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. The Istanbul Protocol* (Geneva, United Nations).
- Viveret, P., 2002, *Reconsidérer la richesse. Mission “Nouveaux facteurs de la richesse”*. Rapport préparé à la demande de Guy Hascoët, Secrétaire d’État à l’économie solidaire. (Paris). Janvier.

TERCERA SESIÓN

LA EXPERIENCIA DE LA CDHDF EN MATERIA DE TORTURA

*Maestro Emilio Alvarez Icaza Longoria**

En los últimos cinco años los organismos internacionales relacionados con la tortura han hecho una serie de informes sobre el caso Mexicano que son por demás contundentes.

Tenemos el caso, por ejemplo, del informe del Comité Contra la Tortura de las Naciones Unidas emitido en 1997, que considera, en el punto 162, que la tortura ha continuado practicándose sistemáticamente en México, especialmente por policías judiciales, tanto federales como locales, y en últimas fechas, por efectivos de las fuerzas armadas, bajo el pretexto de la lucha antiterrorista y contra las drogas. El Comité considera necesaria la aplicación de procedimientos efectivos de control del cumplimiento de los deberes y prohibiciones por parte de los servidores públicos de los organismos responsables de la procuración de justicia y de la aplicación de la Ley.

Respecto al apartado de dicho documento que habla de los organismos públicos de derechos humanos, consideramos que se deben otorgar a este tipo de organismos facultades jurídicas para ejercer la acción penal en los casos de graves violaciones a los derechos humanos, entre los cuales deben incluirse las quejas sobre prácticas de tortura. Han transcurrido más de cinco años y éste todavía es un debate no resuelto.

Asimismo, el relator especial sobre la tortura, Sr. Nigel Rodley, emitió en 1998 un informe a raíz de una visita a nuestro país. El punto 78 establece que la tortura y los malos tratos análogos ocurren con frecuencia en muchas partes de México, aunque la información recibida por el relator especial no le permite

* Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), México.

llegar a la conclusión de que se practique sistemáticamente en todas partes del país.

En este mismo sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su informe sobre México de 1998, dedicó un capítulo completo al asunto de la tortura referido al derecho de la integridad personal, y ahí nuevamente relacionó dos asuntos que son de la mayor importancia: que se le debe otorgar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y a las comisiones estatales el apoyo necesario para que sigan vigilando y denunciando los hechos de tortura ante las autoridades correspondientes. Además que deben adoptarse las medidas necesarias para asegurar que los hechos de tortura sean calificados y sancionados como tales por los órganos jurisdiccionales competentes, acorde con la definición internacional de violación al derecho a la integridad personal.

Otro aspecto relevante que menciona el informe es que los funcionarios del ministerio público desempeñan una función clave y muchos de ellos permiten claramente la tortura; muchos médicos a los que se les pide que certifiquen la salud de los detenidos, parecen estar dispuestos a hacerlo de manera superficial o a expedir informes equívocos.

El informe “Justicia Traicionada: la Tortura en el Sistema Judicial y los Casos de Tortura” emitido por Amnistía Internacional en 2001 sobre el caso de México, manifiesta que: “La tortura a manos de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y miembros de Ejército mexicano es una práctica que ha sido ampliamente denunciada y que ha sido reconocida por autoridades mexicanas, las Naciones Unidas, la CIDH y las organizaciones no gubernamentales mexicanas e internacionales”. Los motivos de la persistencia de la tortura en México se encuentran sobre todo en el hecho que los gobiernos no han tenido la voluntad de abordar el problema de forma sistemática y efectiva, y que tampoco han asignado al asunto los recursos necesarios.

Menciono sólo estos elementos sobre la dimensión del problema aunque, por supuesto, puede hablarse de otras señales que se encaminan de manera paralela en materia de avances, pero el tema de la tortura en este país sigue siendo un tema vital de la agenda de la CDHDF.

Seis puntos han resultado de nuestra experiencia y son de la mayor importancia para enfrentar y abordar el asunto de la tortura:

1. No existe la práctica para documentar los casos de tortura en México, es un elemento que todavía encuentra enormes resistencias. Existe una submedición o clasificación indebida del fenómeno. Nos encontramos con el

problema de la denuncia, ya que la gente no se atreve a denunciar la tortura. Esto sucede esencialmente cuando se detiene a la persona y cuando va a declarar se enfrenta a las personas que lo torturaron; y también existe el miedo a la represalia. En realidad, ni siquiera tenemos la certeza de la dimensión real del problema de la tortura.

2. Es un problema de registro indebido, es decir, se registra como lesiones o abuso de autoridad mas no como un hecho de tortura. Hay casos dramáticos que se han registrado ante las Comisiones simplemente como abuso de autoridad.

3. A pesar de que ya se construyó un andamiaje legal, no hay en este país leyes, mecanismos y procedimientos efectivos para combatir la tortura. Los procedimientos iniciados y los funcionarios sancionados por tortura son mínimos. Puesto que la sanción al funcionario público es todavía inexistente, esto desalienta, en su conjunto, el castigo de la Ley a quien la infrinja cometiendo tortura.

4. La resistencia sigue siendo un problema, incluyendo la resistencia para aplicar la norma internacional, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, el Protocolo de Estambul y cualquier otro instrumento. La respuesta inicial siempre es “no” a la norma internacional. Aquí existe una confusión absoluta porque el Senado de la República ya ratificó estos instrumentos y son parte de La Ley Suprema de la Nación. Existe una gran ignorancia por parte de los jueces y hasta de los cuerpos de seguridad pública, hay un desconocimiento impresionante de la norma internacional.

5. Existe una incapacidad técnica y profesional para poder procesar en su justa dimensión el asunto de la tortura. Por ejemplo, existe el caso del Sr. Vélez Mendoza ocurrido en el mes de marzo de 2002. Se trata de un joven detenido por judiciales de la Procuraduría General de la República, que murió con posibles señales de tortura. El padre pidió ver el cuerpo de su hijo y no lo dejan hacerlo, sólo le enseñan la cabeza para la identificación. Es hasta el sepelio que se solicita una segunda revisión y se detecta que el cuerpo presenta 31 golpes o agresiones y la traquea es lesionada, sin embargo, los médicos no le permitieron al padre revisar el cuerpo con un perito para la detección de la tortura.

En su conjunto, hay una serie de factores que afectan a la aplicación y el procedimiento en casos de tortura. Un tema grave es que los jueces siguen aceptando como válidas las declaraciones obtenidas bajo tortura y, por supuesto, los agentes del ministerio público consienten claramente la tortura. Se dan

casos donde hay recomendaciones de las Comisiones estatales de derechos humanos relativas al tema de la tortura, en donde son aceptadas, pero no se cumplen y eso nos lleva entonces a repensar la eficacia del instrumento de la recomendación, a repensar la diferencia entre la aceptación de la recomendación y el cumplimiento de la misma. Prácticamente todas las Comisiones de este país han emitido recomendaciones sobre la tortura; hay 32 comisiones estatales y una nacional. Si el instrumento de la recomendación no se cumple, es obvio que carece de eficacia.

6. Asunto del contexto: siguen pendientes las reformas legislativas

Por ejemplo, en el caso de Yucatán no hay una ley contra la tortura y por más que han presionado distintos sectores para que exista una norma que por lo menos sancione el acto, en este estado ni siquiera está tipificado como delito, de ahí la pertinencia que se realice este evento en este lugar. Ojalá que de aquí salgan las iniciativas que permitan que haya una ley contra la tortura en Yucatán; estos son los elementos de contexto que detienen en su conjunto este proceso de avance en la lucha contra la tortura.

EL CASO DEL DISTRITO FEDERAL (LA CIUDAD DE MÉXICO)

Detectando estos elementos, llegamos a la conclusión de que la aplicación de la norma internacional es de suma utilidad, de allí entonces que desatamos un proceso centrado en cuatro elementos. Un elemento, vamos a llamarle de rediseño conceptual, se refiere a la conceptualización: cómo estamos concibiendo la tortura, cómo se está clasificando, midiendo, registrando y siguiendo. Los otros elementos fueron: capacitación, implementación y seguimiento. El caso de la capacitación fue por demás interesante. Tuvimos un invitado del Servicio Internacional de los Derechos Humanos de Ginebra y hubo personal de 13 comisiones estatales. Al terminar la exposición a medio día, una de las visitadoras de la Comisión se me acercó muy preocupada y, en tono de angustia, me preguntó “¿Qué vamos a hacer con lo que me hizo este señor? Todo es tortura. ¿Y ahora cómo lo vamos a procesar?” porque estaban sus esquemas realmente cuestionados en función de lo que significaba como una defensora de derechos humanos, tipificar y clasificar la tortura. Los médicos, visitantes y el personal de orientación jurídica, que hace un trabajo importante en las comisiones, ha pasado por un proceso de capacitación para aprender a detec-

tar el fenómeno de la tortura en su justa dimensión, y debo decirles que no es un proceso fácil.

La implementación de las nuevas formas de clasificación sobre casos de tortura, nos llevó a que en 6 meses, las quejas por presunta tortura se quintuplicaran y si esto no se pone en su justa dimensión, la consecuencia es el escándalo político. Luego entonces, esas autoridades son mucho más torturadoras, esa es automáticamente la lectura que se empezó a hacer en los medios de comunicación. Pero me parece que si no tenemos siquiera una medición del problema, al menos en términos mucho más precisos, ni siquiera sabemos a qué nos estamos enfrentando.

A raíz de esta convicción generamos una coordinación de seguimiento de recomendaciones cuya función es esclarecer el costo de la desatención a las mismas. El cumplimiento de la recomendación no es sólo un asunto de la autoridad, es un asunto de la Comisión porque hay un ciudadano o ciudadana o un grupo de ciudadanos que interpusieron previamente una queja. Darle seguimiento al caso, resarcir el daño, atender a la víctima es un asunto que no solo le compete a la autoridad, de ahí que se trata de un mecanismo para el cumplimiento de cada una de nuestras recomendaciones. Obviamente, esto nos llevó a rediseñar nuestra base de datos y nos dimos cuenta que no había un campo que incluyera registros referidos a tratos crueles, inhumanos y degradantes, entonces, si intentábamos registrarlos no lo permitía la base de datos porque era una conceptualización absolutamente distinta, de manera que es un asunto integral, que refleja el registro, seguimiento y procedimiento. Obviamente, lo que esperamos al hacer público este problema, es que la autoridad asuma la dimensión y enfrente con voluntad política la problemática, y por supuesto, se trata de llevar a cabo un trabajo sustantivo con organismos civiles, porque el problema va mucho más allá del alcance de la Comisión, se trata del típico caso que requiere de la generación de sinergias y suma de esfuerzos.

La necesidad de contar con estos nuevos indicadores partiría de un principio muy elemental: el que no sabe lo que busca, no sabe lo que encuentra; luego entonces, el que no sabe lo que registra, no sabe lo que mide. Si no tenemos elementos conceptuales sólidos en relación a la tortura, quién sabe qué estaremos registrando, qué estaremos midiendo, y no podremos resolver el problema. Por supuesto que requerimos un trabajo multidisciplinario y multisectorial, y en este proceso pondríamos especial énfasis en las víctimas de la tortura porque esto nos va a permitir conocer la dinámica y sistematizarla desde que-

nes la sufren. Lo anterior puede ser un ingrediente sustantivo para la comprensión de este problema. Por supuesto, el desafío no es menor: ¿cómo medimos el fenómeno, cómo lo registramos, cómo le damos seguimiento, cómo incorporamos los estándares y contextos nacionales y cómo incorporamos los estándares y criterios internacionales?

Cuando uno revisa el Protocolo de Estambul, empieza a encontrar elementos que llaman la atención, por ejemplo, en opinión de especialistas de Naciones Unidas, la distinción entre los métodos de tortura físicos y psicológicos es artificial. El método para hacer listas puede ser contraproducente, lo establece el párrafo 144, ya que el cuadro clínico total resultante de la tortura contiene mucho más que la simple suma de lesiones producidas por los métodos enumerados en una lista. ¿Como incorporar esta complejidad en un proceso de seguimiento? No se trata de simplificar, se trata de medir en su justa dimensión. Con estos criterios, en la CDHDF ponemos atención a 8 puntos que nos parecen elementos indispensables de estos indicadores:

1o. Es importante que se incluya la definición de tortura de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura porque nos parece el instrumento más amplio, el que permite una comprensión del problema en sus justos términos.

2o. Se debe de garantizar que el médico legista practique el examen al detenido sin la presencia de policías y custodios.

3o. Cuando el detenido presente lesiones, es de vital importancia que su descripción incluya por lo menos la región, forma, tamaño, coloración y estado de la superficie, además que dichas lesiones deberán fotografiarse.

4o. La agresión del detenido se debe consignar en relación al origen de las lesiones.

5o. Deberá ser obligatorio que el médico le pregunte al detenido si fue maltratado, torturado física o mentalmente. En caso que el detenido refiera que fue torturado, el certificado deberá incluir los nombres y datos de los posibles testigos de la tortura, así como la descripción de los posibles torturadores, incluyendo su vestimenta.

6o. El certificado médico de lesiones deberá entregarse de manera obligatoria al Ministerio Público o al director del centro de detención; bajo ninguna circunstancia se entregará al policía o a los custodios.

7o. Deberá señalarse con letreros visibles en las paredes de los separos, de los reclusorios y de cualquier centro de detención, el derecho de las personas

a no ser torturadas, además de los demás derechos del detenido. Este es un punto clave porque estos son los espacios sistemáticos para la tortura en este país, es ahí durante la detención donde se genera el mayor número de casos de tortura que son denunciados.

8o. Los centros de detención deberán contar con una bitácora del ingreso de los detenidos, que incluya nombre del detenido, hora de ingreso, nombre de las personas que llevaron a cabo la detención y acuse de recibo del documento mediante el cual se informó de sus derechos al detenido.

En nuestra opinión lo deseable en todos los casos de sospecha de tortura es que se aplique el Protocolo de Estambul.

CONSIDERACIONES FINALES

Tengo la convicción de que el asunto de la medición de la tortura debe tener como fin su solución. A través de estos mecanismos podemos tener un conocimiento del fenómeno en su justa medida, lo cual nos permitirá su estudio y análisis para el diseño de políticas y acciones que atiendan a las causas, pero también a las consecuencias. Es importante generar un seguimiento de casos particulares que sea una vía para resarcir el daño, pero también de casos generales para revisar la procuración de justicia, un tema estrictamente vinculado con el desempeño de los cuerpos de seguridad, justicia para la víctima y procuración de justicia para la sociedad.

Estoy convencido que hay otros aspectos, pero mi convicción es que el punto central es la manera en que se generan acciones intersectoriales que combatan o pongan freno a la tortura.

La mancuerna democracia derechos humanos es indivisible en un país como México donde estamos en un proceso de transición. La democracia no puede quedar solamente en las urnas; qué bueno que haya elecciones transparentes, pero lo que requerimos es un concepto de democracia basado en un ejercicio de derechos, ahí es donde cobra fuerza el concepto de derechos humanos como contenido del derecho a la democracia, por eso es que me parece que analizar este tipo de temas que dañan a la sociedad, puede ser una manera vital de reforzar nuestro sistema democrático.

MARCO TEÓRICO PARA LA ELABORACIÓN DE UN ÍNDICE SOBRE TORTURA EN MÉXICO*

*Ricardo Hernández Forcada***

0. INTRODUCCIÓN

Una de las principales razones de ser y de las responsabilidades de todo Estado, consiste en proteger, respetar y promover los derechos humanos que surgen de la dignidad común de todas las personas. Entre estos derechos fundamentales reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra la garantía de seguridad jurídica, la cual consiste en garantizar a todas las personas su integridad física y psíquica, con la cual se prohíben la incomunicación, la intimidación o la tortura, así como la aplicación de tormentos de cualquier clase.

Esta práctica no ha sido erradicada en nuestro país a pesar de que se encuentra prohibida en la Constitución y de que se cuenta con una ley cuyo objetivo específico es prevenir y sancionar el delito de tortura, además de que se encuentra tipificada en los códigos penales.

1. ¿QUÉ ES LA TORTURA?

Atendiendo a su definición nominal, la palabra tortura significa “grave dolor físico o psicológico infligido a alguien, con métodos y utensilios diversos, con

* Investigación de Ricardo Hernández Forcada y María Elena Lugo Garfias, investigadores del Centro Nacional de Derechos Humanos.

** Investigador del Centro Nacional de Derechos Humanos.

el fin de obtener de él una confesión, o como medio de castigo. 2 cuestión de tormento. 3 dolor o aflicción grande, o cosa que lo produce. 4 desviación de lo recto, curvatura, oblicuidad, inclinación”.¹

La Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, en el artículo 3o., describe a la tortura en el sentido siguiente “comente el delito de tortura el servidor público que, con motivo de sus atribuciones, inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos con el fin de obtener, del torturado o de un tercero, información o confesión, o castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche ha cometido, o coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada. No se considerarán como tortura las molestias o penalidades que sean consecuencia únicamente de sanciones legales, que sean inherentes o incidentales a éstas, o derivadas de un acto legítimo de autoridad”.

Si bien en el lenguaje coloquial la tortura es sinónimo de sufrimientos diversos, para los fines de una investigación sobre la tortura, no podemos utilizarlo de manera indiscriminada, pues de ser así se diluye el significado y todo puede ser tortura. En el orden jurídico, en el marco de los derechos humanos y del derecho penal tiene un significado muy preciso.

La noción de tortura de la ley especial mexicana deriva de que nuestro país suscribió la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de marzo de 1986:, y que en el artículo 1.1. la define de la siguiente manera:

A los efectos de la presente Convención, se entenderá por el término “tortura” todo acto por el cual se inflija internacionalmente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o de coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean inflingidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de las funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas.

¹ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima segunda edición, Madrid, Espasa Calpe, 2001, t. II p. 2201.

2. El presente artículo se entenderá sin perjuicio de cualquier instrumento internacional o legislación nacional que contenga o pueda contener disposiciones de mayor alcance.

Como vemos los elementos de la definición de la Convención de la ONU son elementos *sine qua non*, el acto dejaría de ser tal pero que calificaría como trato cruel, inhumano o degradante tal y como se consigna en el artículo 16 de la Convención que a la letra señala.

Todo estado parte se comprometerá a prohibir en cualquier territorio bajo su jurisdicción otros actos que constituyan tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y que no lleguen a ser tortura tal y como se define en el artículo 1, cuando esos actos sean cometidos por un funcionario público u otra persona que actúe en el ejercicio de funciones oficiales, o por instigación o con el consentimiento o aquiescencia de tal funcionario o persona. Se aplicarán en particular, las obligaciones enunciadas en los artículos 10, 11, 12 y 13, sustituyendo las referencias a la tortura por referencias a otras formas de tratos o penas crueles o degradantes.

En la región americana se aprobó la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura en 1985, suscrita el 9 de diciembre de 1985, aprobada por el Senado el 3 de febrero de 1987 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 1987, cuya principal diferencia de la definición de tortura consignada en la de Naciones Unidas, es que la Americana no exige que los dolores o sufrimientos infligidos sean “graves”, con lo cual el ámbito de su protección es mayor.

El artículo 2 la define de la manera siguiente:

Para los efectos de la presente Convención se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica. No estarán comprendidos en el concepto de tortura las penas o sufrimientos físicos o mentales que sean únicamente consecuencia de medidas legales o inherentes a éstas, siempre que no incluyan la realización de los actos o la aplicación de los métodos a que se refiere el presente artículo.

La segunda diferencia consiste en que la Interamericana amplía la protección cuando prevé el caso de tortura en que se encuentre ausente el dolor físico o el sufrimiento psicológico de la víctima por el uso de los métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental mediante la aplicación de fármacos.

En cuanto a la finalidad de la tortura, también la definición de la Convención Interamericana difiere de la teleología reconocida por la Convención de Naciones Unidas, pues, si bien coincide en lo básico, su redacción es más general y permite una protección más amplia.

La finalidad en la descripción típica consiste en:

- A. Investigación criminal
- B. Medio intimidatorio
- C. Castigo personal
- D. Pena
- E. Cualquier otro fin

Al incorporarse la finalidad de utilizar la tortura “como medio intimidatorio” implica la amenaza de daño o sufrimiento, es decir, un estado en el cual no logra producirse daño o lesión física, aun cuando si un estado de miedo, temor o ansiedad a efecto de lograr un objetivo como la inducción de las conductas descritas.

Por otra parte, al mencionarse como castigo personal, supone que el sufrimiento o dolor que se le inflija a una persona sin que se hubiera agotado un procedimiento previo con las garantías inherentes, a diferencia de la imposición en carácter de pena que implica el compromiso de evitar la incorporación de las leyes penales de consecuencias jurídicas de tal índole y, a su vez, la prohibición de imponer pena alguna a la persona que implique actos de tortura.

Finalmente, el prever “cualquier otro fin” sin mencionar razones específicas como hace la Convención de la ONU podría incluir la tortura por razones fútiles que se discute estén comprendidas en la Convención de las Naciones Unidas y por consecuencia considerarse como constitutivas de tortura.

Los sujetos activos de la tortura podrán ser:

- A. Empleados o funcionarios públicos que actuando en ese carácter ordenen, instiguen, induzcan su comisión, lo cometan directamente o que, pudiendo impedirlo, no lo hagan.
- B. Las personas que a instigación de funcionarios o empleados públicos que actuando con ese carácter ordenen, instiguen o induzcan a su comisión, lo cometan directamente o sean cómplices.

2. EL MARCO JURÍDICO MEXICANO Y LA TORTURA

2.1. *Disposiciones constitucionales*

Actualmente, el artículo 20, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prohíbe la tortura a un inculpado y establece que quien realice esta conducta será sancionado, además prevé que “carecerá de todo valor probatorio” la confesión que no sea rendida ante el Ministerio Público o Juez, siempre que estén asistidos por un defensor.²

El artículo 22 Constitucional continúa prohibiendo, como pena, “el tormento de cualquier especie y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales”, buscando preservar la integridad y la dignidad de todo ser humano.

Los servidores públicos vulneran a las personas víctimas de tortura las garantías contenidas en los artículos 14, 16, 18, 19, 20, fracción II y 22 de la Constitución, ya que son privadas ilegalmente de su libertad y en algunos casos de la vida, sufren de actos de molestia, cuando son aprendidos o se encuentran en prisión son maltratados y no se cumple con la base de la readaptación social en los sistemas penales.

La Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 1986, es el primer ordenamiento especial de la materia, que incluye el delito de tortura, no obstante, que como ya mencionamos el artículo 22 de la Constitución lo prohibía como pena; dadas las circunstancias señaladas, era necesario tipificar dicha conducta en razón de su gravedad y siendo que “... el Estado, en razón de su soberanía, es el que dicta las normas creadoras de los delitos y las penas o medidas de seguri-

² La expresión de tortura refiere todo lo relacionado a la confesión, debido a la reforma decretada y publicada en el *Periódico Oficial* de la Federación el 3 de septiembre de 1993.

dad aplicables...”³ será el Estado el que determine cuando una acción u omisión puede ser penada o no, aunque su aplicación no es conforme a su discrecionalidad, sino a los principios establecidos en su ordenamiento jurídico, como sería el de legalidad, así, el delito de tortura tiene una consecuencia jurídica principal y que es la pena.

Ante la perfectibilidad de las leyes y con el fin de ajustar la normatividad a los reclamos de la sociedad, el 16 de octubre de 1991, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, hizo entrega al Presidente de la República de diversos anteproyectos, entre ellos el de una nueva Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura, reglamentaria de los artículos 20 y 22 constitucionales, consagrando el principio de invalidez de las pruebas obtenidas por medio ilícitos, aumento de la punibilidad de las conductas delictivas y se establecieron criterios para el pago de la reparación del daño.

Dicha Ley se concretó mediante su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación del 27 de diciembre de 1991.

Por otro lado, es importante considerar que a partir de esta nueva ley especial se han presentado diversos cambios legislativos, mencionando los siguientes: tanto el Código Federal de Procedimientos Penales, como el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal clasifican a la tortura como un delito grave, según los artículos 194 y 268, (Código Federal de Procedimientos Penales y Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal... pp. 154, 155 y 271 a 272-3) respectivamente, por lo que en un caso urgente el Ministerio Público podrá ordenar la detención de una persona, misma que deberá estar fundada y motivada para ser acorde con lo previsto por el quinto párrafo del artículo 16 constitucional.

Así como, el obligar al inculcado a declarar mediante tortura, el artículo 225, fracción XII tanto del Código Penal Federal, como del Código Penal para el Distrito Federal, lo establece como delito contra la administración de justicia, en el primero a partir de la reforma contenida en el artículo primero del Decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación del 10 de enero de 1994, en vigor el primero de febrero del mismo año.

Asimismo, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal

³ Francisco Pavón Vasconcelos, *Derecho penal mexicano*, 8a. edición. México, Porrúa, 1987, pp. 20-85.

establecen en los artículos 22, 51 y 17, respectivamente, el mandato a integrantes de corporaciones policíacas de abstenerse de infligir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes, en el caso de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, es también obligación de los agentes del Ministerio Público.

De igual forma, el artículo 40 de la Ley de la Defensoría de Oficio del Distrito Federal 17 dispone el deber

de los defensores de oficio de hacer del conocimiento de los Organismos Públicos de Protección de Derechos Humanos cuando haya violaciones a sus defensos, precisando el caso de tortura, aunque, también se observa la relación que existe con el artículo 11 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, ya que al hacerse sabedores de la misma y la tendrían que denunciar, o de lo contrario sufrirían las sanciones ahí establecidas.

Al interior de los Centros de Readaptación Social queda prohibida la tortura en la aplicación de sanciones, en caso contrario habrá lugar a sanciones, independientemente de la responsabilidad penal, conforme a lo establecido por el artículo 129 del Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social, así como en el trato del personal de los centros hacia los internos, según el artículo 9o. del Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal.

Es importante mencionar la responsabilidad del Estado para efectos de la reparación del daño, así como la regulación de medios para hacerlo valer, lo cual estaba previsto por el artículo 10 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura de 1991, a cargo del responsable, y que cambió con la solidarización del Estado como se menciona, a partir de la introducción de un último párrafo al artículo en comento, de acuerdo a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de Enero de 1994.

Finalmente, el Código de Justicia Militar establece en su artículo 523 que una confesión se llevará a cabo sin mediar incomunicación, intimidación o tortura.

2.2 El delito de tortura en la legislación local

En la mayoría de las Entidades Federativas se han expedido disposiciones legislativas para tipificar el delito de tortura, la única excepción es respecto al Estado de Yucatán.

En 13 de ellas, existe una ley especial acerca del mismo y en 16 y el Distrito Federal se establece en sus respectivos códigos penales y en el caso del Estado de Guerrero se incluye en la Ley que regula el Organismo Protector de los Derechos Humanos.

En el caso particular de Guerrero, el delito de tortura se encuentra previsto por la Ley que crea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado, en su Título VI, de los delitos, Capítulo único, artículo 53, de la cual se advierte que incluye sólo el primero de los supuestos típicos que contempla la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, disminuye la pena privativa de libertad de 2 a 8 años, la multa de 200 a 400 días multa y prevé la inhabilitación del cargo.

MARCO INTERNACIONAL

El artículo 133 de la Constitución política Mexicana establece que la misma, así como los tratados que están de acuerdo con ella, serán Ley Suprema de toda la Unión, por ello es importante considerar tanto la legislación nacional como el marco internacional, sobre todo por lo que hace a la protección de los Derechos Humanos, como en el caso de la tortura, lo que se pretende lograr es evitar la grave violación a la dignidad humana de todos los seres.

Es importante destacar que a diferencia de la Convención de Naciones Unidas, la legislación interna no prevé lo relativo al trato cruel o inhumano y dicha gama de actos caen dentro de la esfera de los delitos tales como lesiones, abuso de autoridad o intimidación.

Los tipos de tortura por un lado y por el otro los de lesiones, abuso de autoridad e intimidación, se excluyen valorativamente, en base al principio de especialidad, y por ello si se sancionara por ambos ilícitos, se estaría castigando doblemente al inculpado por los mismos hechos. (Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito. Amparo directo 339/99. 31 de Enero de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Jáuregui Quintero. Secretario: José Martín Morales Morales.)

Es necesaria la revisión de las punibilidades previstas para los diversos tipos penales en cuestión, es conveniente meditar que el abuso de autoridad se puede castigar con 1 a 8 años de privación de la libertad, así como multa de cincuenta a trescientos días multa y destitución e inhabilitación por el térmi-

no de 1 a 8 años para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos. Las lesiones, por su lado, en caso de ser graves tienen una punibilidad de 3 a 6 años de privación de la libertad cuando se infiera una lesión que ponga en peligro la vida, pero en caso de que se presente alguna de las calificativas se podrá aumentar en un tercio la punibilidad si concurren dos se aumentará en una mitad y si son más de dos calificativas entonces se incrementará en dos terceras partes.

De lo anterior resulta que de la acumulación de las punibilidades de los tipos antes mencionados arrojan una suma de 6 años 6 meses a 18 años de privación de la libertad, lo cual resulta contrastante con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura en la cual se incluye una punibilidad de tres a doce años y de doscientos a quinientos días de multa e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos hasta por dos tantos del lapso de privación de libertad impuesta, de lo cual se desprende una diferencia sustancial entre ambas punibilidades, que en el caso de la tortura de manera evidente no resulta proporcional con los otros tipos penales.

CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS PARA DISEÑAR LAS BASES DE DATOS SOBRE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS: EL CASO DE LA TORTURA

Rosa María Rubalcava*

I. INTRODUCCIÓN

La presente ponencia, dedicada a la metodología para la construcción de *indicadores* para *observar* el cumplimiento de los derechos humanos, tiene un doble propósito, por una parte referirse a las cuestiones teóricas más directamente relacionadas con dicha construcción, y, por la otra, al sustento que dieron para las decisiones de carácter técnico adoptadas.¹

En el primer apartado se discuten temas que cubre, en las ciencias sociales, el campo de la metodología. La presentación se hace considerándolos de manera abstracta con el fin de mostrar su generalidad y las potencialidades de su aplicación para observar los derechos humanos. La base de este conocimiento es epistemológica y en esta ponencia se sigue en lo fundamental el enfoque *constructivista* o *genético* basado en las formulaciones de Jean Piaget y la escuela de Ginebra.

* Ponencia elaborada para el *Seminario Internacional sobre Estadísticas e Indicadores para el Diagnóstico Nacional en Materia de Derechos Humanos: el Caso de la Tortura en México*, Mérida, Yucatán, 3-5 de abril de 2002.

¹ La *observación*, entendida en el sentido que le otorga Norwood Russell Hanson, es una actividad que enlaza el conocimiento del observador con su capacidad de observación. El objetivo de su obra es demostrar la imposibilidad de la *observación pura*. La frase final del primer capítulo sintetiza su idea con estas palabras: “El observador paradigmático no es el hombre que ve y comunica lo que todos los observadores normales ven y comunican, sino el hombre que ve en objetos familiares lo que nadie ha visto anteriormente” (1989: 252).

En el segundo apartado se exponen, tratando de preservar la secuencia temporal en que se presentaron, las decisiones prácticas derivadas, tanto de las discusiones relacionadas con la metodología como de las exigencias de las técnicas que desde el inicio se decidió utilizar con el fin de integrar un sistema de información que permita la difusión amplia del acervo reunido y su explotación con fines de análisis estadístico.

II. EL ÁMBITO DE LA METODOLOGÍA EN LA INVESTIGACIÓN SOCIAL

Constituye un lugar común suponer que el seguimiento de cualquier fenómeno exige una *metodología*, pero usualmente este campo se asocia con un conjunto de métodos y técnicas particulares que sería conveniente utilizar, sin considerar la complejidad que representa la finalidad de disponer de un *monitor* diseñado para revelar la presencia de signos que permitan caracterizar el fenómeno y analizar su evolución. Como el propósito de tal dispositivo es generar conocimiento, podemos afirmar que estamos ante un *problema* que puede tratarse científicamente.²

Conviene, sin embargo, considerar a la *metodología* como un *campo de problemas* relativos a la *investigación científica*, en general, y a la investigación en ciencias sociales en particular en el caso que nos ocupa, referido a la observación del cumplimiento de los derechos humanos. La investigación, concebida dinámicamente, conlleva el compromiso de asumir que es un *proceso* y por tanto que no es directamente observable sino que se reconstruye a partir de inferencias que permiten enlazar eventos mutuamente condicionados en una secuencia temporal. En palabras de García: “Los procesos no son *datos* dados

² Las tres citas siguientes apoyan esta afirmación:

i) “La ciencia no tiene objeto fijo; cualquier problema puede tratarse científicamente siempre que involucre conocimiento. Lo que caracteriza a la ciencia no es una esfera de objetos sino un método” (Bunge M., 1997: 39).

ii) “Los problemas en modo alguno tienen que ser siempre de naturaleza teórica. Serios problemas prácticos, como el de la pobreza, el analfabetismo, el de la opresión política y el de la inseguridad jurídica, han constituido importantes puntos de partida de la investigación científica social” (Popper K., 1972: 103).

iii) “La objetividad de la investigación social empírica no es, por lo general, sino la objetividad de los métodos, no de lo investigado” (Adorno T., 1972 :84).

empíricamente, ni son *observables* construidos como interpretación de los datos: son *relaciones* establecidas sobre la base de *inferencias*” (García R., 2001: 70).³

En consecuencia, si la investigación se concibe como proceso dinámico, la *metodología* no puede ser un conjunto fijo de métodos y técnicas específicos, susceptibles de cambiar a lo largo de su desarrollo, sino un cuerpo de conocimiento que permita tomar conciencia del proceso y adoptar en cada momento las decisiones teóricas y prácticas pertinentes.

La *metodología* puede considerarse como un ámbito de conocimiento que enlaza dos mundos: el teórico (conceptual) y el empírico (factual). Esta naturaleza dual, lleva a considerar a la *metodología* como una bisagra, afianzada en la epistemología, que articula las decisiones sobre la lógica de la investigación, la objetivación, la operacionalización, la medición, la observación y el diseño de la investigación, con aquellas relativas a las opciones técnicas que permitirán la recopilación, sistematización y análisis de la información empírica (Cortés F., 2000; Cortés F. y R.M. Rubalcava, 1993; Cortés F., R.M. Rubalcava y R. Yocelevsky, 1990).

Desde esta perspectiva metodológica, es necesario asumir que al definir el *problema* que da origen al proceso de investigación ya se ha adoptado una localización teórica que debe expresarse en el marco conceptual que servirá para delimitar el *complejo empírico* y construir los *hechos*. Esta operación hace posible identificar (inferir) los *referentes empíricos* adecuados para la teoría de que se parte: “La relación de referencia se establece entre miembros del nivel lingüístico o conceptual y miembros, si los hay, del nivel físico que son correlatos de los primeros” (Bunge M., 1979: 76). En un marco conceptual dado es posible identificar diversos niveles de abstracción de las relaciones, que obligan a buscar también variados referentes empíricos. La conexión entre estos dos campos se *objetiva* en el vínculo entre conceptos e *indicadores* y se fundamenta mediante hipótesis; por su carácter epistemológico (relativo a la cons-

³ Cabe advertir que el libro de Rolando García se dedica a analizar la construcción del conocimiento partiendo de las formulaciones de Jean Piaget y aprovechando los desarrollos teóricos posteriores sobre sistemas complejos. El uso que se hace de dicha obra en esta ponencia es una extensión libre a las ciencias sociales aplicadas y de ningún modo compromete al autor por haberla inspirado.

trucción de conocimiento) a este vínculo se le denomina *correlación epistémica* (Blalock H. y A. Blalock, 1968).

Las *unidades de observación* (*referentes empíricos u observaciones* para la metodología, y *casos o registros* para las técnicas) que corresponden al marco conceptual de interés, son el correlato para registrar en el nivel físico los atributos que mejor convienen para su caracterización, con el fin de conformar la *matriz de datos* que sirve como punto de partida para la aplicación de los métodos y técnicas de análisis apropiados a los fines del estudio (Cortés F. y R.M. Rubalcava, 1993: 232). “La selección depende de los objetivos de la investigación y estará determinada por las preguntas específicas que se formulen con respecto al tipo de situaciones que se estudian” (García R., 2000: 71).

El contenido de la *matriz de datos* procede del registro empírico de los rasgos elegidos para caracterizar a las unidades de estudio seleccionadas, que se efectúa recurriendo a las técnicas de recopilación de información pertinentes; la gama es muy amplia y abarca técnicas como las historias de vida, relatos biográficos, entrevistas guiadas, cuestionarios semiestructurados, cuestionarios estructurados, así como diversos métodos de entrevista colectiva y de observación directa, auxiliados por tecnologías de registro como la grabación magnetofónica y la filmación. Los formatos de archivo, los llamados *registros administrativos*, constituyen también una fuente primordial para la investigación, aunque presentan limitaciones en el análisis pues las posibilidades de conformar la matriz de datos dependen de la información captada.

Desde esta perspectiva teórico-metodológica, el sentido de los *indicadores* en la investigación social empírica es muy claro: i) los *indicadores* deben estar vinculados con los conceptos cuyas relaciones se expresan en el marco teórico; ii) deben ser susceptibles de registro empírico, esto es, mensurables (en una escala cualquiera de medición); y, iii) deben presentar un campo de variabilidad (esto es, adoptar diversos valores; a esta propiedad alude el término *variables*). Adicionalmente, los *indicadores* dependen del entorno empírico de aplicación de la teoría (esto es, tienen una raíz espacio-temporal), dependencia que se denomina *interferencia sistémica* y alude a “La situación en que las inferencias a partir de las mediciones directas no son igualmente válidas en todos los sistemas bajo investigación ... En el caso de la medición con fines comparativos es necesario modificar las proposiciones en que se basan las inferencias con el fin de mantener la validez de las afirmaciones de medición en cada sistema” (Przeworski A. y H. Teune, 1970: 104-105). En síntesis, los

indicadores tienen una doble función indicativa, por una parte hacia la teoría y por la otra hacia el mundo de los hechos empíricos, o si se prefiere, *la realidad*.

Veamos con algún detenimiento qué significan estas características, o propiedades, de los indicadores en la investigación social empírica.

i) Vínculo teórico

Los indicadores son un recurso para objetivar conceptos, en palabras de Bunge “La relación entre un indicador y un rasgo inobservable se basa en hipótesis, no en convenciones o reglas” (Bunge M., 1996:169). El marco teórico está constituido por relaciones entre conceptos con diversos niveles de abstracción y sólo algunas de esas relaciones se pondrán en correspondencia directa con el campo empírico. No todos los conceptos del marco teórico están vinculados con indicadores pero sí todos los indicadores están conectados con al menos uno de los conceptos de dicho marco (Blalock H. y A. Blalock, 1968).

ii) Registro empírico

Los indicadores representan propiedades *observables* y *medsuras* de los objetos (unidades o casos) y pueden ser *cualitativos* o *cuantitativos*. Suele creerse que esta distinción procede de la medición, operación metodológica que entendida en su acepción amplia, consiste en registrar empíricamente los indicadores y expresar dicho registro en un lenguaje estándar (Przeworski A., 1973: 11). El sistema numérico proporciona uno de los lenguajes estándar posibles, y quizás el más usado, pero no por ello las mediciones que se registran mediante números son cuantitativas.

En dos de las cuatro escalas básicas de medida los números se emplean sin asumir sus propiedades métricas; como nombres (escala nominal) para diferenciar *objetos* (unidades o casos), o bien como rangos (escala ordinal) para jerarquizarlos. En estas circunstancias, los números facilitan el registro y procesamiento de información que originalmente no es numérica. A este tipo de mediciones se les considera *cualitativas*, y por extensión este calificativo se aplica también a los indicadores medidos. Cuando los números se asignan

respetando su ubicación en la *recta de los reales* sí representan magnitudes (escala de intervalo y escala de razón) y se considera que los indicadores medidos son cuantitativos (Cortés F. y R.M. Rubalcava, 1990: 55).

Si la escala de medición marcara la diferencia entre *cualitativo* y *cuantitativo*, lograr un “cambio cualitativo” sería trivial puesto que una escala métrica puede fácilmente transformarse en una nominal u ordinal. En consecuencia, los términos *cualitativo* y *cuantitativo* debieran reservarse para distinciones más profundas

iii) Variabilidad

La justificación de esta propiedad de los indicadores puede tomarse de la siguiente aseveración: “El concepto de variable permite discriminar cuidadosamente la diversidad y descubrir y explicitar la identidad parcial; sirve tanto para dar razón de la variedad y el cambio cuanto para dar cuenta de los esquemas de variación y de cambio” (Bunge M., 1979: 336).

Esta propiedad ha llevado a preferir el término *variable* para referirse tanto a los indicadores como a los índices. Como en las ciencias sociales hablar de *indicadores* conlleva el compromiso permanente de asumir las otras dos características, el vínculo teórico y el registro empírico, es aconsejable mantener esta denominación.

iv) El complejo empírico

De acuerdo con la óptica metodológica constructiva, la delimitación del objeto de estudio se hace dentro de un *complejo empírico* que consiste en un recorte de la realidad a partir de una teoría. Esta noción involucra precisar el espacio y el tiempo de los fenómenos a observar, plantear el problema que se investigará, decidir cuáles son los referentes empíricos y los indicadores convenientes, así como anticipar los métodos de análisis que se utilizarán.

En suma, a partir de una visión constructiva del conocimiento cabe hacer notar que es necesario concebir los datos empíricos en dos niveles de interpretación. “Por una parte son interpretaciones de los que corrientemente llamamos ‘datos observacionales’ u ‘observaciones’ ... Por otra, el pasaje a los análisis

y concepciones propios de las disciplinas científicas implica selección y organización de los datos observacionales, lo cual supone un segundo nivel de interpretación” (García R., 2000: 44).

La sección que sigue está dedicada a mostrar la aplicación de estas nociones metodológicas al seguimiento de las violaciones a los derechos humanos, en particular al caso de la tortura.

III. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS PARA DEFINIR LA BASE DE DATOS DE LOS HECHOS DE TORTURA

A continuación se enumeran y describen en forma sucinta los pasos seguidos en la toma de decisiones relativas a la organización del material empírico disponible en los expedientes en que se registran las quejas sobre violaciones a los derechos humanos, a partir del enfoque metodológico expuesto en el apartado anterior.

1. Formulación del problema

Desde el inicio se precisó que una parte del problema tiene que ver con la construcción de indicadores para observar la evolución de las violaciones a los derechos humanos en México. No obstante, con objeto de tener un sistema concreto de referencia, con cierto grado de homogeneidad que haga plausible proponer un abanico de indicadores aplicable a todos sus elementos, se tomó la decisión de acotar el conjunto de violaciones.

Como criterio pragmático se opta por considerar como primer universo de interés las *quejas sobre tortura* por una razón principal: el *fondo de conocimiento* disponible en la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) sobre este rubro de las violaciones a los derechos humanos permite disponer de los elementos teóricos y el material empírico necesarios para definir los *indicadores* (CNDH, s/f). Las fuentes de información que se utilizarán en esta aplicación serán tanto *reales (quejas)*, como *formales (Recomendaciones)*.

De las cerca de mil quejas sobre *tortura* recibidas por la CNDH en diez años de trabajo, sólo se consideran en esta primera etapa aquellas que fueron objeto de *Recomendación* dirigida a una Autoridad por parte de la Comisión, con

lo que el universo se reduce a 139 expedientes en que se agrupan 445 *agraviados*. El fundamento para esta decisión reside en que precisamente esos casos son lo que constituyen el núcleo de hechos (agravios) que inequívocamente corresponden a *tortura*, porque las *Recomendaciones* se fundamentan en los informes que presentan los médicos y en la investigación de los visitantes de las comisiones de Derechos Humanos, a quienes corresponde calificar como *tortura* los actos registrados en la queja.

2. *Unidades de observación*

Tras examinar el contenido de los expedientes y discutir la posibilidad de que las unidades de registro fueran las *Recomendaciones*, su heterogeneidad en términos de los agraviados y los actos de violación a los derechos humanos hizo evidente la conveniencia de considerar como *referente empírico* de la *tortura*, al *agraviado*; una *Recomendación* puede consignar uno o más actos de *tortura*, referidos a uno o más agraviados. Cada registro de la base de datos se referirá sólo a un agraviado y contendrá información que permita identificar los expedientes, tanto de la queja como de la *Recomendación*, los rasgos individuales de la víctima, y los métodos de *tortura*, así como las circunstancias en que se utilizaron.

3. *Indicadores para caracterizar a los agraviados por actos de tortura*

Una vez decidido que las unidades de observación o casos de estudio son los *agraviados*, se revisaron las descripciones de hechos registradas en los expedientes de *Recomendaciones*. El marco jurídico que tutela los derechos humanos proporciona indicaciones sobre los rasgos que es pertinente considerar de quienes sufren los agravios de *tortura*, así como las características más relevantes de los actos infligidos, las condiciones en que se aplicaron y las autoridades presuntamente responsables, entre otros.

Los indicadores pueden agruparse en cinco subclases: 1) elementos de identificación del agravio (incluyen la referencia espacio-temporal de los hechos); 2) características individuales del *agraviado*; 3) métodos y circunstancias de

la tortura; 4) autoridades presuntamente responsables, o que actuaron en colusión con las responsables; 5) *Recomendaciones* de la CNDH, sanciones y seguimiento.

4. La matriz de datos

Tomando en cuenta los objetivos de largo alcance de la Comisión, se considerarán tres vertientes técnicas para definir la matriz de datos. Por una parte, la matriz debe alimentar un sistema de información que articule los indicadores de los principales actos de violación a los derechos humanos en una estructura de datos que permita su manejo tanto con fines de análisis y producción de estadísticas, como con el propósito de su difusión amplia entre los interesados en el tema. La segunda vertiente considera que la matriz de datos debe adecuarse a una estrategia de análisis estadístico que permita conocer el comportamiento de cada indicador en la población de agraviados que se estudia y contrastar empíricamente algunas hipótesis sobre relaciones entre los indicadores. Quedará también abierta la explotación de la información recabada mediante la construcción de índices, series de tiempo, y a partir de modelos estadísticos que permitan análisis multidimensionales.

5. Instructivo de codificación

Los 123 campos que caracterizan a cada agraviado captan información cualitativa (como el método de tortura o la autoridad responsable) y cuantitativa (por ejemplo, la edad del agraviado y el año en que se registraron los hechos). En ambos casos se utilizan números; si el indicador es cualitativo los números se asignan como claves o códigos, y si es cuantitativo, como valores.⁴

En todos los campos se adoptaron las siguientes convenciones: registrar con el código 90 cualquier “otra situación” no especificada en el instructivo, con el 97 la ausencia de información, con el 98 el caso en que no se aplica, y, con el 99 cuando no se reporta el dato.

⁴ La única excepción son las iniciales del agraviado y de quienes presentan la queja, con el propósito de facilitar su localización en el expediente.

6. Base de datos de agraviados por tortura (quejas presentadas ante la CNDH que originaron Recomendación)

Un producto del trabajo metodológico desarrollado hasta el momento es la *base de datos*, primer insumo para el sistema de información y el análisis estadístico. En el caso de la tortura, la base es un arreglo bidimensional capturado en una hoja de cálculo Excel con 450 registros (renglones), cada uno corresponde a un agraviado incluido en el conjunto de hechos de tortura consignados en los expedientes de las 139 *Recomendaciones*. En las columnas se registran 123 variables (campos), que especifican los cinco subgrupos de indicadores antes mencionados. En las características personales del agraviado están su sexo y edad; en las circunstancias de su detención, los momentos en que fue torturado, los actos de tortura que sufrió (se registran tres como máximo), los métodos de tortura aplicados, el momento procesal en que ocurrieron y su finalidad, así como las autoridades presuntamente responsables y las que, según se presume, encubrieron los actos.

La base de datos generada es, en sí misma, un instrumento que puede utilizarse para varios propósitos, por ejemplo: para efectuar búsqueda de casos que reúnan ciertas características de interés, para producir reportes o informes, como medio de difusión y para procesar la información mediante paquetes de análisis estadístico. Además, esta base de datos constituye el primer paso hacia la integración de un sistema de información con la estructura que mejor convenga al objetivo de mantener el seguimiento de los principales derechos humanos, así como difundir la información recopilada y los resultados de los análisis efectuados.

Antes de presentar algunos ejemplos sobre el uso de la base de datos, cabe aclarar que el diseño de la codificación tomó en cuenta que las preguntas de los interesados que se acerquen a esta fuente serán de naturaleza muy variada, y, por ello consideró necesario registrar la mayor parte de la información disponible en los expedientes. Esto explica que para cada agraviado se hayan previsto hasta tres actos de tortura, y en cada uno se puedan registrar hasta cinco métodos físicos y cinco psicológicos. Los métodos físicos admiten, a su vez, cuarenta opciones, y los psicológicos siete; en ambos casos está previsto que la revisión de nuevos expedientes haga que las opciones puedan aumentar, igual que los códigos respectivos.

Para ilustrar las posibilidades de acercamiento al acervo de tortura, a continuación se muestra la construcción de tres *rasgos derivados*; esto es, la ge-

neración de “nuevas” características de los *agraviados*, que resultan del procesamiento de la información original registrada en la base de datos, y de la creación y análisis de una *nueva base de datos*, referida a las *Recomendaciones*.

1. Si se analiza a los agraviados agrupados por expediente, esto es, tomando como unidad de análisis a todos los que corresponden a la misma *Recomendación*, se aprecia que la mayoría de las *Recomendaciones* originadas en quejas por tortura reportan sólo a hombres como víctimas; son 85.9% del total. Las que involucran exclusivamente a mujeres son mínimas, 3.7%. El resto, 10.4%, se refieren tanto a hombres como a mujeres.

Más de la mitad de las *Recomendaciones*, 53.6%, reportan solamente a un agraviado; un 40% entre 2 y 9, y el resto, un 6.4%, reúnen a diez víctimas o más. Es importante notar que cuatro de las *Recomendaciones* refieren que la comunidad completa fue sometida a actos de tortura.

2. Podría pensarse que prever cinco métodos de tortura física para cada momento es excesivo. Con el fin de ilustrar que esta apreciación es errónea, se buscó a quienes en la primera de las ocasiones hubieran sido sometidos a tres métodos. El resultado fue sorprendente; de los 445 agraviados, 119 (26.7%) sufrieron por lo menos tres métodos de tortura física, y, hubo 75 combinaciones distintas de métodos. Vistos con detalle, para seis de cada diez de estas víctimas, el primer método fue *golpes*.

Las combinaciones individuales con más de 3% de los casos, fueron: en primer lugar “golpes con manos, pies u objetos-golpes en los oídos-detención violenta” con 7.6%; el segundo sitio corresponde a “amarrado de manos o pies-sumergido en agua-golpeado” con 5%; la tercera combinación es “golpes-detención violenta-simulacro de fusilamiento”, con 4.2%; y la que ocupa la cuarta frecuencia, con 3.4% de los 119 torturados múltiples, es “golpes-agua en la nariz o boca-bolsa de plástico en la cabeza”. Estas tres combinaciones agrupan a uno de cada cuatro agraviados; cada una de las demás combinaciones, son 71, tienen como máximo tres casos.

3. Los casos en que los actos de tortura producen la muerte del agraviado son siete, de los 445. Al examinarlos, se advierte que seis murieron a causa de la primera acción de tortura (recuérdese que pudo incluir hasta cinco métodos físicos); de ellos, cinco fueron víctimas cuando estaban bajo “custodia” de los agentes que lo aprehendieron, y el sexto, cuando era “resguardado” por el *Ministerio Público*. Las autoridades presuntamente responsables de estos agrava-

vios que provocaron la muerte de la víctima son, la *Policía Judicial Federal*, en tres casos, y, en los otros tres, la *Policía Judicial o Ministerial Local*.

Sólo uno de los agraviados cuya muerte sobrevino a raíz de la tortura resistió hasta el segundo momento. El método físico se aplicó cuando estaba “custodiado” por el Ministerio Público, y la autoridad cuya responsabilidad se presume en este acto es también la *Policía Judicial Federal*.

Después de presentar estos ejemplos, vale la pena señalar dos limitaciones detectadas mediante el análisis del acervo de los casos de tortura. La primera se refiere a la edad del agraviado, que sólo se consigna en 12% de los casos, y es un indicador fundamental para acercarse a ver si hay diferencias entre los métodos de tortura que se aplican a los jóvenes y a los viejos, y detectar si además dependen del sexo de las víctimas. La segunda limitación tiene que ver con las quejas sobre actos en que están involucrados tanto hombres como mujeres; éstas llevan a preguntarse sobre la posibilidad de torturas familiares pero en los expedientes no está registrado el parentesco de las víctimas, con quien pudiera considerarse el “agraviado principal” del grupo.

Esta primera mirada crítica al registro de los casos de tortura lleva, como estaba previsto, a la necesidad de revisar nuevamente los expedientes con el fin de incluir en los instructivos de codificación características que pudieran haberse dejado de lado pero que las exigencias del análisis obligan a buscar. De no encontrarse dichos indicadores, estos ejercicios darán la pauta para mejorar, en el futuro, el registro de las quejas.

IV. OBSERVACIONES FINALES

Al tiempo de definir la codificación de los agravios por tortura, se advirtieron elementos faltantes que al incluirse fueron paulatinamente enriqueciendo la caracterización de dichos actos. La percepción de las lagunas de información llevó a examinar el marco jurídico en que se sustentan, tanto el registro y procesamiento de las quejas como el análisis de los elementos que llevan a la Comisión a dirigir una *Recomendación* a las autoridades presuntamente responsables. A su vez, de dicho examen surgieron tanto nuevos indicadores como matices para los códigos propuestos.

El paso siguiente será codificar las quejas por tortura recibidas por las comisiones de las entidades federativas (con *Recomendación*). Posteriormente se

codificarán todas las quejas, tanto del ámbito federal como de los locales, que no reunieron las condiciones necesarias para que la Comisión de Derechos Humanos correspondiente emitiera la *Recomendación*. El análisis de estas últimas dará elementos para ayudar a los agraviados y a los visitantes para que aporten la información necesaria y reúnan las pruebas suficientes para acreditar la tortura.

La CNDH se propuso poner en operación una metodología para seguir el fenómeno de la violación de los derechos humanos en México. Una vez que la base de datos sobre tortura haya sido puesta a prueba para alimentar el sistema general de información, y explotada con fines de análisis estadísticos, se procederá a efectuar las modificaciones del caso. En ese momento se estará en condiciones de emprender la aplicación de la metodología propuesta a otros temas de interés, manteniendo la perspectiva integral del sistema de información con el propósito de ofrecer la mayor flexibilidad para la explotación y difusión de las bases de datos, y así satisfacer las necesidades que animaron a su construcción.

BIBLIOGRAFÍA

- Adorno Theodor W. (1972), "Sociología e investigación empírica" en Adorno T. et al., *La disputa del positivismo en la sociología alemana*, Grijalbo, Barcelona.
- Blalock, Hubert (1978), *Introducción a la investigación social*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Blalock, Hubert y Ann Blalock (1968), *Methodology in Social Research*, McGraw Hill, New York.
- Bunge, Mario (1997), *Ética, ciencia y técnica*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- Bunge, Mario (1996), *Finding Philosophy in Social Sciences*, Yale University, New Haven.
- Bunge, Mario (1979), *La investigación científica, su estrategia y su filosofía*, Ariel, Barcelona.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), s/f, *Diagnóstico nacional de la tortura*, documento interno.

- Cortés, Fernando (2000), “Algunos aspectos de la controversia entre investigación cualitativa e investigación cuantitativa”, en *Argumentos*, núm. 36, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México.
- Cortés Fernando y Rosa María Rubalcava (1993), “Consideraciones sobre el uso de la estadística en las ciencias sociales: estar a la moda o pensar un poco”, en Méndez I. y González Casanova P. (coords.) *Matemáticas y ciencias sociales*, CIIH-UNAM y M.A. Porrúa, México.
- Cortés, Fernando, Rosa María Rubalcava y Ricardo Yocelovsky (1990), *Metodología* (vols. I, II, III y IV), SEP, U. de G. y COMECOSO, México.
- García, Rolando (2000), *El conocimiento en construcción*, gedisa, Barcelona.
- Hansom, Norwood Russell (1989), “Observación”, capítulo publicado en Olivé L. y A.R. Pérez Ransanz (comps.) *Filosofía de la ciencia: teoría y observación*, Siglo XXI y Universidad Nacional Autónoma de México. La obra original es *Patterns of Discovery. An inquiry into the Conceptual Foundations of Science*, de 1958.
- Popper, Karl (1972), “La lógica de las ciencias sociales” en Adorno T. *et al. La disputa del positivismo en la sociología alemana*, Grijalbo, Barcelona.
- Przeworski, Adam y Henry Teune (1970), *The Logic of Comparative Social Inquiry*, John Willey & Sons., New York.

ALGUNAS ESTADÍSTICAS SOBRE TORTURA REFERENTES A QUEJAS DE RECOMENDACIÓN

*Ignacio Méndez**

Se analiza la base de datos formada con 139 quejas, que comprende 445 agraviados. Las quejas son las que llegaron a la CNDH en el periodo 1988 a 1999 y que después de su indagación se emitió una recomendación a las autoridades competentes. Para algunas variables no se tenía información para todos los agraviados.

Este análisis se presenta en dos apartados

1. Algunas estadísticas descriptivas de los agraviados.
2. Algunas asociaciones entre parejas de variables.

* Investigador del Instituto de Investigaciones en Matemáticas Aplicadas y en Sistemas de la UNAM.

MONITOREO DE LA VIOLENCIA POLICÍACA Y TORTURA EN SUDÁFRICA

*Piers Pigou**

INTRODUCCIÓN

El monitoreo cuantitativo de la violencia policíaca y tortura en Sudáfrica tanto en las eras del apartheid como del postapartheid has sido, y en gran parte sigue siendo, un área poco explotada de la investigación, y como tal no se ha utilizado para informar o abogar por los cambios necesarios en la policía en Sudáfrica. Mientras que se ha escrito mucho acerca de las violaciones a los derechos humanos cometidas por la policía en Sudáfrica, incluyendo aspectos que han utilizado algunos datos cuantitativos, especialmente con relación a detenidos políticos, la gran mayoría de estas violaciones perpetradas por la Policía Sudafricana no han sido sujetas de un monitoreo efectivo.

DATOS DISPONIBLES / ACCESO A INFORMACIÓN

La era del apartheid

Como en muchos Estados represivos, Sudáfrica durante la era del apartheid era sujeta a una censura generalizada y a iniciativas de contra-propaganda alrededor del tema de la represión y de las violaciones de los derechos humanos. En este contexto, el gobierno intentó guardar cierto semblante de legitimidad legal, publicando detalles acerca de detenidos políticos arrestados bajo ciertas

* Centro para el Estudio de la Violencia y la Reconciliación.

cláusulas de reglamentos de emergencia y legislación de seguridad. Desde luego, muchos otros —no queda claro cuántos con precisión— también fueron arrestados y detenidos durante esta época, y como consecuencia no ha emergido una imagen detallada.

En general, las agencias gubernamentales y policíacas/de seguridad no emitieron reportes acerca de incidentes de tiroteos, ni respuestas a alegatos de tortura que involucraban a miembros de la policía. Cuando se vieron obligados a hacerlo, el comportamiento ilegal siempre fue negado, y en los pocos casos en los que se estableció evidencia irrefutable, dichos incidentes fueron caracterizados como aislados —el trabajo de las (infames) ‘ovejas negras’. Este tema no presentó dilemas demasiado serios para el gobierno, el electorado caucásico de Sudáfrica permaneció en su mayoría ignorante o indiferente, y como consecuencia, el gobierno no hizo intentos proactivos por comprobar la naturaleza o alcance del fenómeno.

El alcance de la recolección de datos relevantes que realmente hayan podido ser reunidos, cotejados y analizados por el Estado no es del conocimiento público. No se ha hecho algún intento por establecer qué sistemas fueron implementados, si es que lo fueron, (o si se hizo el intento por implementarlos) para registrar y monitorear dichos alegatos. Se asume, sin embargo, que era muy limitado, en el mejor de los casos. Los actos de tortura, asalto y ejecución extra-judicial fueron oficialmente proscritos y esto proporcionó una patina legal adecuada para impregnar a una cultura de negación.

Ahora ha quedado firmemente establecido, sin embargo, que dichos abusos en efecto eran generalizados. La Comisión para la Verdad y la Reconciliación (TRC, Truth and Reconciliation Comisión) recibió más de 21,000 reportes relacionados a violaciones, miles de las cuales estaban relacionadas con violaciones por parte de los cuerpos de seguridad. Además, más de 300 ex-miembros de los cuerpos de seguridad le proporcionaron al Comité de Amnistía de la Comisión detalles gráficos de su participación en asesinatos, tortura y otros abusos.

En el contexto de la policía del apartheid y su fuerte énfasis sobre las medidas de contrainsurgencia, no existía una voluntad política para ponerle fin a estas prácticas. De hecho, la información disponible de la Comisión para la Verdad y la Reconciliación (TRC) muestra que se les alentaba activamente, aún al nivel gubernamental más alto. (Desde luego, esto aún lo niega la mayoría de los políticos de la era del apartheid, pero una combinación de declaraciones

hechas durante diversas audiencias de la TRC, junto con documentación de estructuras de seguridad políticas que apoyaban la ‘eliminación’ de la resistencia política, muestran claramente que el liderazgo político estaba, en el mejor de los casos, al tanto de las diversas metodologías empleadas por las fuerzas de seguridad.)

Como en el caso de otros países que se encuentran bajo el yugo de regímenes represivos, en Sudáfrica existía una fuerte dependencia en las organizaciones no-gubernamentales —NGO, por sus siglas en inglés (Non-governmental organisations)— (tanto domésticas como internacionales) para la documentación, el cotejo y reporte de incidentes de violencia y abuso por parte de las fuerzas de seguridad. Estas organizaciones dependían de una gran gama de fuentes, incluyendo a los medios,¹ la fraternidad legal, los practicantes médicos y otros órganos de la sociedad civil, así como de su propio contacto directo con las víctimas mismas. Varias ONG domésticas se enfocaban exclusivamente a este campo, tales como el Comité de Apoyo a Padres de los Detenidos (DPSC, Detainee Parents Support Comité) en la década de los 1980s y Acción de Paz (Peace Action), la Red de Monitores Independientes (Network of Independent Monitors) a principios de la década de los 1990s. Aunque ellos jugaron un papel importante en hacer pública una amplia gama de violaciones, su base permaneció en general en las urbes, con acceso limitado a muchas áreas rurales o periféricas a las urbes. Como tal, nuestro conocimiento de los abusos en muchas partes del país (tanto en términos de datos cualitativos y cuantitativos) sigue siendo muy incompleto.

El Comité de Apoyo a Padres de los Detenidos (DPSC), con base en Johannesburgo, contaba con afiliados en todo el país y le seguía la pista a cientos, y en ocasiones miles de detenidos políticos durante la década de los 1980s. El Comité de Derechos Humanos de Sudáfrica² calcula (conservadoramente) que hubo 78,000 detenciones políticas entre 1960 y 1990. Tan solo entre 1986 y

¹ Los medios estaban sujetos a restricciones draconianas que limitaban severamente su habilidad para monitorear, verificar y reportar de manera independiente mucha de la violencia y los abusos. Aunque se escribieron algunos reportes acerca de estos temas, el Estado pudo coaccionar e involucrar involuntariamente a los demás y cuando era necesario sencillamente prohibir y censurar.

² El DPSC cambió su nombre a Comisión de los Derechos Humanos en 1990, y posteriormente a Comité de los Derechos Humanos de Sudáfrica en 1995.

1987 se calcula que fueron detenidas 25,000 personas.³ Muchos detenidos fueron entrevistados después de su liberación y varias ONG e individuos recopilaron registros de aquellos que fueron sujetos a tortura y otros abusos. Aunque estos no eran registros completos y que no se intentó llevar a cabo un análisis cuantitativo detallado, estableció a grandes rasgos la manera en que los reportes de abusos aumentaban conforme a aumentos en el número de detenidos, y que la tortura era “generalizada y sistemática”.⁴ Esto fue confirmado posteriormente por el número de reportes de tortura recibidos por la TRC para el período de cinco años 1985-1989 (el período con más detenciones), que fue más que para los 25 años anteriores combinados y que apoyó estos resultados.⁵

Principios de la década de los 1990s

Durante el período de negociación a principios de la década de los 1990s, ciertas áreas del país estuvieron plagadas por violencia y matanzas generalizadas. De hecho, muchas más personas fueron asesinadas y lesionadas durante este período de cuatro años que en los 20 años anteriores de conflicto y represión. En 1992, la Agencia de la Comunidad para la Investigación Social, una ONG, también basada en Johannesburgo, recopiló una base de datos de supuestos perpetradores y víctimas según reportaron los medios impresos a lo largo de un período de 18 meses. A pesar de las limitaciones que implica confiar en reportes de los medios que a menudo eran inconsistentes y contradictorios, y que además carecían de detalles verificables, las estadísticas generadas a partir de estos datos mostraron que en los casos en que la identidad del atacante pudo establecerse, el Partido Libertad de Inkatha (Inkatha Freedom Party, IFP) y la Policía Sudafricana (South African Police, SAP) fueron los agentes principalmente responsables de los actos de violencia.⁶ Aunque estos resultados fueron negados con vehemencia, establecieron que existía un patrón claro de colusión entre las fuerzas de seguridad y el protagonista clave, el IFP, así como la culpabili-

³ *A Crime Against Humanity* – reportes del Comité de Derechos Humanos de Sudáfrica, editado por Max Coleman, 1998, pp. 48 y 56.

⁴ *Ibid.*, p. 53.

⁵ TRC Report, Vol. 2, Ch. 3, para 103.

⁶ Community Agency for Social Enquiry, *Inkatha / ANC Responsibility for Reef Violence*, Mayo 1991.

dad de los partidarios del Congreso Nacional Africano (African National Congress, ANC) en la violencia, aunque a niveles considerablemente menores.

El monitoreo de la violencia también era obstaculizado por alegatos de favoritismo político. Mientras que el uso de la violencia parecía ser inherente a las estrategias de negociación de ciertos partidos, estas estadísticas, junto con otros datos en general cualitativos generados por otras ONG que estaban trabajando en el campo, se empleaba de cierto modo selectivamente para capital político, principalmente por el ANC. Esto llevó a algunos analistas y ONG a acusar a varias ONG que monitoreaban la violencia de difundir esta información defectuosa.⁷

A pesar de la importancia de dicha información, los intentos por ampliar y mejorar la capacidad de monitoreo de las ONG siguió siendo insuficiente, y por consecuencia las actividades siguieron siendo ad hoc. En términos de monitoreo cuantitativo, lo más que se pudo lograr fueron recopilaciones al azar de cifras derivadas de una gama de recursos de campo y medios. Con respecto a los abusos policíacos, las organizaciones que se dedicaban a monitorearlos se basaban en descripciones de incidentes que ellos argumentaban representaban casos típicos de abuso, por medio de actos de omisión y de comisión. A pesar de los niveles endémicos de violencia en algunos sectores, la participación de la sociedad civil en dichas iniciativas era poca y los fondos para desarrollar la capacidad eran insuficientes. En este contexto (y dada su propia complicidad en la violencia) las autoridades, incluyendo a la policía, no estaban dispuestas a trabajar o compartir información con las ONG que trataban de identificar patrones y tendencia de abuso, así como a aquellos responsables de la violencia.

Durante la era de negociación, la Secretaría Nacional para la Paz (National Peace Secretariat), con representación de todos los principales cuerpos polí-

⁷ S.A.I.I.R. – South African Institute of Race Relations – *Spotlight on disinformation about violence in South Africa* – Anthea Jeffrey, Spotlight, No 8/92, Octubre 1992 – La mayoría de los reportes, incluyendo aquellos producidos por agencias internacionales tales como Amnistía Internacional y Africa Watch, sí reportaron abusos cometidos contra el Partido Libertad Inkatha, aunque los detalles permanecieron en gran parte poco claros. El IFP sí produjo su propio reporte de funcionarios y seguidores asesinados durante la década de los 1990s, como evidencia del objetivo del ANC de eliminar a sus opositores políticos. Esta lista de varios cientos de incidentes fue entregada al TRC, donde se hicieron esfuerzos por corroborar los casos individuales.

ticos, así como de las fuerzas de seguridad, fue la agencia principal encargada de negociar y mantener la paz a través de una infraestructura de comités para la resolución de disputas provinciales y locales. Se hizo escaso o ningún intento de acceder a y/o utilizar los datos disponibles acerca de abusos para controlar a los responsables. Aunque la Secretaría jugó un papel invaluable en el control y prevención de la violencia en muchas partes del país, con sólo una o dos excepciones esto se llevó a cabo en gran parte a costa de cualquier tipo de responsabilidad legal.

Bajo los auspicios del Programa de Documentación de Derechos Humanos de la CSVR, los datos generados por varias (con base principalmente en Johannesburgo) ONG de derechos humanos y monitoreo de violencia, posteriormente se incorporaron usando el sistema HURIDOCS en una base de datos más grande [con más de 5000 casos individuales], que posteriormente se puso a disposición de la TRC. Desgraciadamente, y sin explicación alguna, la Comisión no aprovechó este material.

Desde luego, la TRC misma también desarrolló su propia base de datos importante acerca de las violaciones. Aunque esta nos legó un impresionante archivo y proporcionó una comprensión de la gama de violaciones cometidas por miembros de todas las partes participantes en el conflicto (incluyendo a la policía), en términos de datos cuantitativos con respecto a los abusos de la policía, el panorama es limitado en varios aspectos. Antes que nada, está prohibido el acceso a la base de datos de la Comisión, y está por verse qué clase de admisión se permitirá a este y otro material de archivos generado por medio del proceso. A un nivel más significativo, es poco probable que los datos cuantitativos nos proporcionen una vista general precisa del abuso que ocurrió durante este período. Aunque mucha gente reportó abusos por parte de la policía, se sospecha que muchos más no lo hicieron. Muchos activistas que fueron sujetos a brutalidad policíaca no se involucraron con la TRC, por una razón u otra. Además, y a pesar de la importante revelación con relación a los abusos de la policía que ocurrieron durante el proceso de amnistía, menos del 5% de las 7,100 solicitudes de amnistía recibidas provenían de oficiales de la policía.⁸

⁸ La investigación de CSVR (actualmente inédita) acerca de información disponible al público con relación a la amnistía muestra que aproximadamente 310 miembros de las fuerzas de seguridad del apartheid solicitaron amnistía de un total de más de 7000 solicitudes.

La mayoría de aquellos que se acercaron al programa provenían de ciertas secciones del sector de seguridad interna de la SAP (mejor conocido como La Policía de Seguridad). La mayoría parecía haber solicitado amnistía como resultado de revelaciones y progreso logrados durante las investigaciones y acusaciones criminales posteriores a 1994.

En general, los datos disponibles acerca de abusos de la policía contiene un sesgo geográfico de acuerdo a ciertas áreas que recibieron mejor cobertura de y acceso a la Comisión. Además, ciertos períodos de tiempo no se presentaron adecuadamente. Esto incluye, por ejemplo, para el período alrededor de los levantamientos de Soweto en 1976, o los levantamientos de Vaal, ocho años después, ambos de los cuales experimentaron represión y violencia policíaca generalizada.

Como podemos apreciar, los datos cuantitativos acerca de los abusos correspondientes a este período tienen sus limitaciones. Mucha de la información disponible es cualitativa y también casi exclusivamente enfocada hacia incidente políticos. Mientras que las bases de datos de las ONG y TRC probablemente ayudaron hasta cierto punto a rectificar esta situación, el acceso a su base de datos actualmente permanece restringido.

Nuestra imagen de los abusos policíacos durante este período también está severamente limitada por la ausencia (casi) completa de datos pertinentes al trato de sospechosos criminales, incluyendo aquellos que murieron bajo custodia policíaca o como resultado de alguna acción policíaca. Tampoco existen estadísticas disponibles acerca de alegatos de tortura y asalto hechos por aquellos que fueron detenidos y/o acusados como sospechosos criminales contra miembros de la policía. A pesar de esto, en vista de las investigaciones e intervenciones subsiguientes, se cree (aunque sea en retrospectiva) que la tortura también se practicaba habitualmente en otras unidades policíacas, especialmente en ciertas unidades de detectives y especialistas, y que se empleaba de manera general contra sospechosos criminales. Antes de principios de la década de los 1990s, sin embargo, no existían estudios detallados acerca de este fenómeno y los niveles de medición (así como las localizaciones) de los abusos siguen siendo especulativos. Dada la práctica generalizada de dichas violaciones en términos de control policíaco político, y de la aparente efectividad del uso de estos métodos para extraer información, es razonable sospechar que la tortura de sospechosos criminales para propósitos similares también era sistémica. Esta metodología investigativa también era alentada por un marco

legal que hacía responsable al acusado de comprobar que una confesión había sido extraída ilegalmente.⁹

En 1991, una investigación llevada a cabo en la Universidad de Cape Town basada en una serie de entrevistas con prisioneros concluyó que sospechosos criminales ordinarios también habían sido víctimas del mismo trato y de trato similar a muchos detenidos políticos.¹⁰ Estos resultados fueron confirmados por los resultados en un reporte recopilado por tres organizaciones no gubernamentales en marzo y abril de 1995. Este reporte documentó 380 casos de supuesta tortura, ejecuciones extrajudiciales, muertes bajo custodia que fueron registradas por organizaciones de los derechos humanos en las provincias de KwaZulu Natal, Western Cape y Gauteng entre 1990 y 1995.¹¹

El componente de Gauteng en esta investigación, que formó la mayor parte de las acusaciones, fue recopilado por el Consejo Independiente de Investigación (Independent Board of Inquiry, IBI), que había desarrollado una relación de trabajo estrecha con el civil responsable de supervisar a la policía en esa provincia.¹² Aunque este funcionario tenía prohibido investigar activamente las acusaciones de tortura bajo su jurisdicción, él pudo pasarle información al IBI, que posteriormente llevó a cabo sus propias investigaciones preliminares, y que más tarde puso quejas oficiales con su oficina. De esta manera, durante 1994 el IBI pudo entregar un expediente de más de 150 acusaciones de tortura principalmente, que posteriormente se convirtieron en el tema de una investigación sin precedentes lanzada por el primer ministro de policía post-

⁹ Esta situación ha cambiado posteriormente, y la responsabilidad de comprobar que las confesiones fueron hechas libre y voluntariamente ahora es del estado.

¹⁰ Fernandez, L.: *Police Abuses of non-political criminal suspects: A survey of practices in the Cape Peninsula* - Reporte de Investigación - 1-91, Instituto de Criminología, Universidad de Cape Town, 1991.

¹¹ *Breaking with the past? Reports of alleged human rights violations by the South African Police: 1990-1995* - Red de Monitores Independientes, El Centro de Trauma para Víctimas de Violencia y Tortura, el Consejo Independiente de Investigación, Mayo 1995.

¹² Los Oficiales de Reporte a la Policía (Police Reporting Officers, PRO), como se les conocía, eran monitores civiles que operaban bajo los auspicios del Acuerdo Nacional de Paz de 1992. Las acusaciones de abusos de la policía fueron reportados a estos individuos quienes estaban encargados de supervisar las investigaciones de la Unidad de Investigación de Quejas (Complaints Investigation Unit, CIU), establecida especialmente durante la era de negociación. Con la excepción de los PRO para el Witwatersrand, y a un nivel menor los PRO para Natal, en la mayoría de los casos los PRO/CIU resultaron ser en su mayoría ineficaces, y algunos pensaban que esa era precisamente la intención de los que los nombraron.

apartheid provincial (Gauteng), involucrando tanto a oficiales de la policía internacionales como a ONG.

La era posterior al apartheid

Con la nueva dispensa política ha habido un claro desarrollo de una política para garantizar que la actividad policíaca en Sudáfrica se conduzca de una manera consistente con los derechos humanos y valores democráticos. Este proceso ha sido de naturaleza multifacético y ha estado apoyado por la adopción de una Declaración de Derechos, el establecimiento de un *Servicio Policíaco Sudafricano* (South African Police Service, SAPS) en 1995 y la implementación de un currículo de entrenamiento de derechos humanos para entrenamiento policíaco básico. También se estableció un cuerpo civil de monitoreo e investigación conocido como el Directorado Independiente de Quejas (Independent Complaints Directorate, ICD), encargado de investigar acusaciones de abusos por parte de la policía. Además, y en gran parte como respuesta a las continuas acusaciones de abuso, el SAPS introdujo una política de “Prevenición de la Tortura” por el SAPS en 1998/99.

EL ICD sigue siendo el cuerpo oficial de monitoreo e investigación central de los supuestos abusos de la policía. Tanto su capacidad de monitoreo como de investigación de los abusos de la policía, sin embargo, siguen siendo limitadas en varias áreas y por varias razones. El ICD cuenta con 10 oficinas (nueve regionales y una nacional) dispersadas por todo el país y con base en centros urbanos clave. El acceso a estas oficinas también es limitado por la ignorancia generalizada acerca del ICD por parte del público en general. Con la excepción de incidentes de muertes bajo custodia o como resultado de acciones de la policía, la imagen de la ICD del abuso supuesto de la policía es gobernada enteramente por los asuntos que se le son remitidos, de un amplio espectro de fuentes, desde miembros del público general al Ministro responsable de las acciones policíacas. Los esfuerzos activos por obtener acceso a otra información relevante son en general *ad hoc*, y las acciones que se han desarrollado recientemente han tenido como resultado que dichas iniciativas no son fomentadas a nivel oficial.¹³ Como consecuencia, el ICD, por admisión propia, no

¹³ Durante 2000 y 2001, el ICD instituyó varias ‘inspecciones sorpresa’ en estaciones de la policía acerca de las cuales pueden haber recibido quejas. Esto produjo una fuerte reacción en

cuenta con un resumen general de las acusaciones reportadas acerca de abusos de la policía.¹⁴

A pesar de esto, desde 1994 el gobierno periódicamente proporciona datos que supuestamente resumen la actividad criminal supuesta y comprobada que involucra a la policía. De acuerdo al Instituto de Estudios Acerca de la Seguridad (Institute for Security Studies) (y la ONG basada en Pretoria), entre 1994 y 1997 un promedio de 13,954 quejas o acusaciones anuales fueron entregadas contra miembros del SAPS. En 1997, 17526 acusaciones fueron entregadas, incluyendo varios miles de acusaciones de asalto. Las estadísticas para 1998 y 1999 no estaban disponibles. En 2000 más de 14600 acusaciones fueron entregadas, incluyendo varios miles de alegatos de asalto.¹⁵ En promedio, 1200 oficiales fueron declarados culpables de ofensas criminales cada año entre 1995 y 1999.¹⁶ Casi un cuarto (23%) de todas las condenas están relacionadas con casos de asalto con intención de ocasionar daño corporal grave (asalto GBH), y asalto común, y otro 13% de casos por violaciones de la Ley de Armas de Fuego y Municiones y por apuntar armas. Durante el mismo período, aproximadamente 170 miembros del SAPS han sido condenados por asesinato, y otros 220 por intento de asesinato —no está claro cuántos de estos casos involucraban incidentes que ocurrieron durante el transcurso y dentro del alcance de los deberes policíacos.¹⁷

el departamento de policía y en el Ministerio, quienes efectivamente buscaron prohibirle al ICD el acceso a estaciones de policía, y en especial a celdas de detención. Un memorando del SAPS fue puesto en circulación en las estaciones de policía, informándoles que el ICD no tenía la autoridad para instigar 'expediciones de pesca' de quejas de esta manera. El ICD suspendió sus visitas a las estaciones, pero continúa teniendo problemas con algunas estaciones que han interpretado el memorando antes mencionado como una autorización de prohibición general de acceso por parte del ICD.

¹⁴ Consulta con Shadrack Mahlangu, Jefe del Registro de Quejas, ICD - 19 de marzo de 2002.

¹⁵ *Policing the Police: SAPS Members Charged and Convicted of Crime*, Nedbank / Institute of Security Studies Crime Index, Volume 5, 2001, Number 2, March-April. www.iss.org.za/Pubs/Crime%20Index/01Vol5No2/policieng.html

¹⁶ Estadísticas proporcionadas por el Ministerio de Seguridad en Junio de 1998 muestran que 3767 oficiales fueron declarados culpables a lo largo de un período de tres años, por una gama de crímenes que iban desde el asesinato y la violación a ofensas menores. Esto incluía 252 condenas por asalto (GBH) y otras 556 condenas por asalto. - *Nearly 4000 police guilty of a range of crimes* - Cape august, 24 de junio de 1998.

¹⁷ *Policing the Police: SAPS Members Charged and Convicted of Crime*, op. cit.

Está claro que existe una gran discrepancia entre el número de cargos levantados y el número de condenas. Sobre lo anterior influyen varios factores, tales como: las prácticas de abuso por parte de la policía típicamente son poco reportadas por el público (especialmente en situaciones en las que queda una desconfianza fundamental hacia las agencias policíacas); las investigaciones generalmente cuentan con pocos recursos y no se les da la prioridad adecuada; los incidentes de supuestos abusos a menudo ocurren en contextos donde no se puede obtener evidencia de apoyo; los casos de corte contra oficiales de la policía no reciben atención prioritaria.

Muertes

El número de muertes bajo custodia de la policía o como resultado de una acción policíaca sigue siendo alto. Desde 1997, cuando se produjeron las primeras estadísticas, entre 550 y 700 personas murieron anualmente bajo custodia, y como resultado de (o con relación a) acciones de la policía. La legislación posterior al apartheid que gobierna a la policía requiere que todas las muertes ya sea bajo custodia o durante el transcurso de acciones de la policía sean remitidas al ICD. Aunque existe alguna evidencia de que algunos casos no han sido presentados a la ICD, desde 1997 (cuando el Directorado fue establecido), el monitoreo cuantitativo de estas muertes han sido relativamente detallado.

Aunque estas cifras parecen ser muy altas, esto no debe considerarse como un indicador preciso de la práctica abusiva. Con excepción de una evaluación llevada a cabo por el CSVR para el ICD en 1998, no existe un análisis detallado de estos casos. La investigación del CSVR a la que nos referimos involucraba un análisis de 168 muertes bajo custodia o como resultado de acciones de la policía que fueron registradas en la provincia de Gauteng entre abril y diciembre de 1997. Esta investigación subrayaba algunas de las dificultades y complejidades asociadas con la determinación de si había sido o no empleado un comportamiento abusivo, y tocaba una amplia gama de temas, incluyendo: la consistencia y calidad de la información registrada, la competencia de investigaciones específicas y la categorización empleada por el ICD.¹⁸

¹⁸ Bruce, D. (1998). *Towards a Strategy for Prevention: The occurrence of deaths in custody or as a result of police action in Gauteng, April-December 1997*. Este reporte fue producido a solicitud del *Independent Complaints Directorate*, 2 de julio.

El ICD sí proporciona su propio desglose en cuanto a casos que lidian con muertes. En términos de muertes bajo custodia, estas se dividen en cinco categorías: causas naturales, suicidio, lesiones bajo custodia, lesiones previas a la custodia, y posible negligencia. Aunque esto nos proporciona ciertas ideas reveladoras acerca de qué pudo haber ocurrido y si la policía fue o no responsable, las categorías empleadas no son definitivas. En términos de negligencia, por ejemplo, aunque existe una categoría específica que la acoge, es muy posible que la negligencia (a manos de la policía) también haya contribuido a las muertes en otras categorías.). En términos de comportamiento abusivo, también es posible que las lesiones sufridas “previas a la custodia” hayan sido de hecho sufridas a manos de los oficiales que hicieron el arresto o que investigaban el caso, o que el suicidio haya sido de hecho inducido.

Pasando a las muertes como resultado de acciones de la policía, el ICD divide estos incidentes en siete categorías. Estas son: disparo en el transcurso de un arresto, disparo durante el transcurso de un crimen, disparo durante el transcurso de una investigación, otros disparos intencionales, posible negligencia, manejo negligente de un arma de fuego, y ‘otros’. Una vez más, esta categorización no nos proporciona un entendimiento detallado de las prácticas abusivas. Parece ser, por lo tanto, que no podemos confiar demasiado en las estadísticas del propio ICD en cuanto a determinar los niveles de comportamiento abusivo que conlleva a muertes. Aunque la mayor parte de los recursos investigativos del ICD están enfocados en este trabajo, la evidencia anecdótica sugiere que las investigaciones no necesariamente son minuciosas, lo cual refleja las habilidades y experiencia limitadas de muchos investigadores de la ICD.

Tiroteos

Investigaciones recientes realizadas por la CSVR acerca de incidentes de tiroteos en los que se vio involucrada la policía entre 1996 y 1998, utilizaron varias fuentes de datos del SAPS (es decir, datos acerca de incidentes de tiroteos, datos acerca de casos disciplinarios criminales e internos, y datos acerca de quejas civiles contra la policía.). El reporte subrayó varios problemas, especialmente con respecto a un desmoronamiento de los sistemas de monitoreo del

SAPS —que, como consecuencia, tuvo implicaciones serias para evaluar los niveles de abuso.¹⁹

De hecho, como en el caso de la investigación acerca de las muertes bajo custodia, esta investigación proporciona cierta revelación con respecto a las dificultades al determinar qué casos pueden caer dentro de los parámetros del abuso. La investigación concluyó que el nivel de fatalidades como resultado de acciones policíacas no era excepcional con relación a los índices registrados en muchas ciudades de los Estados Unidos. También se encontró que en el contexto de los altos niveles de violencia social en Sudáfrica, el uso de la fuerza policíaca no necesariamente era alto, aunque esto no significa que esta fuerza se usara “de manera apropiada, efectiva o justificada”.

Tortura

Los alegatos de tortura contra el ‘nuevo’ SAPS han continuado surgiendo con regularidad en la dispensa. Los casos por sí mismos han involucrado casi exclusivamente a sospechosos criminales. Como en la era de la represión política, la tortura se usa principalmente como método “de investigación”, en otra palabras, como medio para extraer información y confesiones.

El determinar qué casos pueden o no caer dentro de la definición de tortura está directamente relacionado con la manera en que se pueden determinar los niveles de tortura (estadísticamente y de otro modo). A pesar de la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Tortura (United Nations Convention Against Torture, CAT), la misma ley sudafricana no contiene estipulaciones relacionadas con la torture, y estos casos se manejan en términos de la Ley de Procedimientos Criminales, bajo la amplia categoría de asalto con la intención de ocasionar lesión corporal grave (Asalto GBH). Aunque el SAPS ha adoptado una Política de Prevención de la Tortura que incluye una definición aún más amplia de la tortura que la que contiene la CAT, el SAPS no registra ni clasifica las acusaciones de tortura y depende del ICD para la provisión de estadísticas en este respecto. El ICD, que recientemente ha adoptado

¹⁹ Bruce, D. y O'Malley, G. (2001). *In the Line of Duty? Shooting Incidents reports and other indicators of the use and abuse of force by members of the SAPS*. Reporte de investigación escrito para el Independent Complaints Directorate, Octubre 2001.

la definición del SAPS en cuanto a la tortura, no cuenta, por admisión propia, con una imagen precisa de la tortura, y las estadísticas disponibles proporcionan pocas revelaciones en cuanto a los índices de predominio. De hecho, los reportes del ICD mismo acerca de la tortura²⁰ indican que el cuerpo de monitoreo hasta ahora ha utilizado una definición muy estrecha de la tortura, en la que ciertos métodos (es decir, electrochoques, asfixia, suspensión) son los únicos casos considerados como tortura. Como tal, sus reportes no corresponden ni a las definiciones de la CAT ni del SAPS. Como consecuencia, esto excluye a un gran número de otros casos que estarían incluidos en estas definiciones.

A diferencia de los casos de muertes relacionadas con la policía, no existe una obligación legal por parte de la policía de remitir casos de tortura/asalto GBH al ICD. Por lo tanto, el ICD depende de lo que sea presentado para su atención. Muchos más casos de asalto son reportados al SAPS mismo cada año. Probablemente algunos de estos cayeron en la categoría de tortura, según la definición de la política del SAPS, y/o de la CAT. Además, dada la ausencia de mecanismos correctivos alternativos disponibles o legítimos, es probable que muchos otros no levanten quejas.

Estadísticas disponibles

Las estadísticas del Registro de Quejas del ICD están contenidas en los reportes anuales del Directorado (disponibles en Internet - www.icd.gov.za). De acuerdo a su último reporte, para el período de 2000/2001, ellos recibieron aumento de casi 20% en el número total de quejas recibidas (de 4380 a 5225). En el mismo período, sin embargo, el número de casos graves decreció un 27.4% —aunque el reporte advierte que esto no significa que el número real de incidentes haya disminuido.²¹

Como hemos podido apreciar, la responsabilidad del ICD en cuanto al monitoreo efectivo de los abusos de la policía y la producción de estadísticas confiables es limitada en varios aspectos. Los reportes del ICD acerca de tortura y

²⁰ es decir, Reporte acerca de casos de tortura investigados por el ICD, 1 de enero de 2001 - <http://www.icd.gov.za/reports/torture.htm>.

²¹ <http://www.icd.gov.za/reports/2001/areport01.pdf>.

otros abusos son, en la mayoría de los casos, descriptivos. Las posibilidades de rectificar esta situación son, sin embargo, aparentes. Las estadísticas oficiales acerca de temas policíacos son recopiladas por el ramo estadístico del SAPS, el Centro de Análisis de Información Acerca del Crimen (Crime Information Analysis Centre, CIAC). Varias categorías del crimen se monitorean constantemente, aunque el proceso para mejorar la recolección de datos es un proyecto constante —que compite por fondos entre una amplia gama de otras prioridades de acciones policíacas (y otras). La infraestructura existente claramente es insuficiente, y es empeorada por problemas de recursos humanos, tales como entrenamiento insuficiente, recursos inadecuados y apoyo computarizado a nivel de estación y de unidad, así como los constantes cambios de personal calificado.²² Esta situación refleja el legado de una cultura o estado policíaco que aún está luchando por aceptar el carácter práctico de la tecnología de la información básica.²³ El resultado es que el monitoreo cuantitativo del crimen en general para el propósito de informar a las estrategias de manejo del crimen sigue estado en sus etapas formativas.

Aunque el CIAC recopila estadísticas acerca de diversas categorías del crimen, no están involucrados en el monitoreo o coordinación sistemática de datos disponibles acerca de alegatos de abuso de la policía. El monitoreo de estos temas lo sobrelleva el departamento del SAPS responsable del ‘manejo de la disciplina’, (con excepción de los alegatos de corrupción, que son manejados por un departamento separado —la Unidad Contra la Corrupción o Anti Corruption Unit - ACU). La ACU ha desarrollado su propia base de datos, así como su propio sitio de Internet, en el que se publican y actualizan sus estadísticas con regularidad.)²⁴

Cada año, el Ministro responsable de la policía responde a preguntas Parlamentarias acerca del número de personal policíaco acusado y condenado cada año. Estas estadísticas son recopiladas por el departamento de manejo de la disciplina y son reunidas a partir de estadísticas que deben ser proporcionadas

²² *Figuring it out: Getting to know police crime statistics* -Nedbank / Institute of Security Studies Crime Index, Volume 5, 2001, Number 2, May-June

²³ Mientras que Sudáfrica puede presumir su capacidad para conducir investigaciones forenses con DNA en casos de robo de ganado, por ejemplo, aún está luchando por generar y mantener sistemas de datos relativamente básicos, tales como el Sistema de Administración de Casos (Case Administration System, CAS).

²⁴ www.saps.co.za/16_divstat/anticor/index.html.

por cada una de las provincias (y niveles de áreas dentro de las provincias) mensualmente. El departamento, sin embargo, únicamente registra los asuntos relacionados con acción disciplinaria. En teoría, todos los alegatos criminales contra miembros del SAPS, que se denotan como “mala conducta grave”, también deben sujetarse a una investigación disciplinaria interna. Por lo tanto, la estadísticas acerca de la disciplina interna deben proporcionar una vista general relativamente precisa de los cargos criminales que son de naturaleza grave. Las estadísticas provinciales se dividen en categorías de distintos crímenes, pero no se genera ningún detalle acerca de qué estaciones o unidades son las más afectadas. La ausencia de una base de datos apropiada significa que las estadísticas disponibles acerca de supuesta mala conducta están limitadas a muy pocas variables.

La información no es compartida ni utilizada con efectividad entre los departamentos relevantes. El Departamento de Administración de la Disciplina, por ejemplo, tiene poco que ver con CIAC, y únicamente lidia con el ICD en términos de los casos que recibe de ellos (para propósitos de monitoreo específico). En otras palabras, el ICD no recibe las cifras mensuales generadas por cada una de las provincias en términos de casos disciplinarios internos entablados contra miembros específicos. Esto es sorprendente, dado el mandato de supervisión general del ICD, y significa que entre todos los cuerpos de supervisión civil nadie cuenta con una perspectiva detallada de los alegatos contra la policía. El jefe de Administración de la Disciplina se apresuró a hacer notar que la responsabilidad del Departamento no era con respecto a asuntos criminales, sino para asuntos disciplinarios internos. Por ejemplo, no monitoreaba el progreso de asuntos criminales, aunque se puntualizó que esto sería posible en base a la información disponible. Aparentemente, también existen planes en trámite para desarrollar una base de datos funcional, que a su vez requerirá de mejoras y estandarización en procesos de recolección y captura de datos.²⁵

A pesar de la producción irregular de cifras totales acerca de la criminalidad policíaca, la administración de la policía no cuenta con una idea detallada de la información recopilada, y como tal no la utiliza para el propósito de administración y evaluación de desempeño. No se han hecho planes aparentes

²⁵ Consulta telefónica, Superintendente Superior A Khan, Departamento de Administración de la Disciplina, 28 de marzo de 2002.

para rectificar esta situación, y la criminalidad dentro de la policía, o por lo menos los reportes de violaciones a los derechos humanos probablemente no sean sujetos a monitoreo riguroso por parte de la policía.

El ICD está bien posicionado para desarrollar una relación de trabajo más estrecha con los componentes relevantes del SAPS, como las Unidades de Investigación Interna propias de la SAPS (IIUs), que operan a niveles de área y de provincia y que son responsables por la mayor parte de las investigaciones criminales respecto a alegatos contra miembros del SAPS.²⁶ Aunque las IIU se enlazan con la administración de Disciplina, no existe una correlación formal de sus casos. Hasta donde nosotros estamos enterados, los IIU no proporcionan estadísticas basados en sus propias investigaciones. El ICD podría ciertamente jugar un papel asistiendo a mejorar y estandarizar sus propios sistemas de monitoreo y reporte. En ausencia de un marco reglamentario apropiado, sin embargo, el ICD depende de la cooperación de la policía al compartir información - algo que no siempre ha sucedido. El ICD espera rectificar esta situación y redactar nueva legislación antes de que el gabinete exija aclaración de estos tipos de asuntos.

El monitoreo de los abusos de la policía por parte de agencias de la sociedad civil casi ha desaparecido en la dispensación post-apartheid. Aunque algunas víctimas de abuso han encontrado remedios legales y otra índole para lidiar con las violaciones y que los medios continúan reportando ciertos casos (especialmente aquellos sensacionales), el monitoreo de las ONG respecto de los abusos de la policía es virtualmente inexistente.

Esta falta de participación es equiparable a la atención limitada que se le da al tema de los abusos de la policía por parte de la Comisión Sudafricana de los Derechos Humanos (South African Human Rights Comisión, SAHRC). La Comisión ha lidiado con varios incidentes individuales, especialmente aquellos que contienen un componente racial muy claro. Además, la Comisión se ha enfrentado a la policía (y otros) con relación al trato hacia inmigrantes y refugiados. Desde sus principios en 1996, sin embargo, no ha proporcionado un enfoque en el tema del abuso sistemático y cultura organizacional, sino que

²⁶ A pesar de esta intención, muchas áreas de acción policíaca en el país no reciben el servicio de las IIU, y las investigaciones contra miembros de la policía son conducidas por otros miembros del SAPS. En algunos casos esto tiene como resultado que algunas investigaciones son conducidas por alguien de la misma estación de policía.

ha preferido remitir asuntos al ICD, caso por caso. No se ha hecho ningún intento por lidiar con los problemas sistemáticos con respecto a los abusos de la policía y su relación a metas más amplias de transformación para el desarrollo de la integridad, el profesionalismo y la responsabilidad.

ERA DEL APARTHEID / ERA POST-APARTHEID - DIFERENCIAS Y CONTINUIDADES

Los importantes desarrollos en el marco legal y reglamentario de Sudáfrica no han sido complementados con una capacidad de monitoreo y supervisión adecuada con respecto a las prácticas de abusos, ya sea dentro del SAPS o del cuerpo externo independiente de monitoreo e investigación, el ICD. Aunque se han dado pasos importantes en materia de transparencia y responsabilidad en algunas áreas, sigue habiendo la necesidad de mejorar en términos del desarrollo interno de los mecanismos de monitoreo interno del SAPS con respecto a comportamiento criminal y poco profesional, así como de la consolidación de la supervisión civil.

Especialmente preocupante es el fracaso al ubicar prácticas de criminalidad y corrupción dentro de la policía, siendo el uso ilegal de la fuerza tan sólo uno de los componentes, de mayor importancia en la lista de prioridades en la campaña general contra el crimen, que sigue siendo una preocupación central de casi todos los sudafricanos. El manejo de las prácticas de abuso es casi en su totalidad reactivo, y generalmente limitado a casos muy públicos. A pesar de un importante giro del interés hacia la disciplina interna como función administrativa, el sistema disciplinario interno sigue estando en estado de desorganización.²⁷ Como consecuencia, la violencia y criminalidad policíacas no han sido tomadas en cuenta, en términos de los objetivos prioritarios de la administración de la policía, ni siquiera como indicadores para alcanzar objetivos dentro del campo de la disciplina.

²⁷ Newham, G. (2000). *Transformation and the Internal Disciplinary System of the South African Police Service*. Reporte ocasional escrito para el Centro para el Estudio de la Violencia y Reconciliación (Centre for the Study of Violence and Reconciliation), Noviembre. <http://www.csvr.org.za/papers/papnwhm6.htm>.

En vez de esto, las energías se han enfocado en otras prioridades (importantes) con relación a otras áreas de la lucha contra el crimen. La Estrategia Nacional para la Prevención del Crimen y las prioridades de las acciones policíacas que se publican anualmente no hacen mención al asunto de la criminalidad policíaca. La falta de datos adecuados les permite a las autoridades seguir tratando el tema como una preocupación de poca prioridad que se maneja a través de medidas a largo plazo, tales como el programa de entrenamiento en derechos humanos. Cuando se hacen públicos casos de abuso se escuchan expresiones de sorpresa y se prometen acciones estrictas, pero aún no se han tomado medidas para lidiar con la criminalidad policíaca como función administrativa prioritaria. Aunque no existe un conocimiento detallado de las distintas circunstancias en las cuales suceden los abusos, claramente hay patrones de abuso que están emergiendo de ciertas unidades de investigación y estaciones de policía. ¿Por qué, entonces, no se toman medidas significativas?

Desde 1994, ha habido una preocupación general en cuanto a que un esfuerzo concertado y riguroso por lidiar con el abuso de la policía sería contraproducente. Por esta razón, se ha adoptado una actitud de “no tocar”, con la intención de que sería mejor que la administración de la policía misma manejara dichos ‘problemas’. A pesar del papel central de la policía en las violaciones del apartheid, las prácticas abusivas de la policía no llaman la atención de manera significativa. La lucha contra el crimen es una prioridad nacional, tanto para el gobierno como para el público en general, y existe una comprensión pública generalizada por el trato cruel de los sospechosos criminales. Una encuesta nacional llevada a cabo en 1998, por ejemplo, encontró que una tercera parte de los sudafricanos apoyaba el derecho de la policía a utilizar la fuerza para extraer información de un sospechoso criminal. (Otro 25% expresó sentir indiferencia en cuanto al tema.). El abuso físico ha sido una metodología tradicional de la policía en términos de sus diversas funciones de protección, aplicación de la ley e investigación. Como tal, existe una dependencia generalizada en la policía que emplea o tolera dichas prácticas.

La criminalidad y corrupción policíacas, sin embargo, se han convertido en serios obstáculos a la transformación del SAPS, que a su vez mina los prospectos a largo plazo para lidiar con el crimen. A pesar de esto, la violencia y la tortura policiaca no son consideradas dentro del ámbito más amplio de la criminalidad, ya sea dentro de la policía misma o dentro de un contexto más general. De hecho, en enfoque en términos de criminalidad de la policía parece quedar

en casos de corrupción, aunque no ha emergido información detallada con respecto a la relación entre la corrupción y otras ofensas. Tampoco se manejan la violencia y la tortura en términos de disciplina y responsabilidad como asunto profesional y administrativo. En vez de esto, se ha retenido un enfoque ad hoc en gran parte reactivo, existe una negación generalizada de la existencia de problemas sistémicos, y persiste una explicación tradicional de que los abusos son obra de individuos malhechores. Mientras que los alegatos de abuso no necesariamente se encuentran con los mismos repudios feroces de administraciones anteriores, las acciones y sentimientos de la administración de la policía sigue siendo en general de protección.

En términos de tiroteos de la policía, los esfuerzos para alinear la legislación con los estándares internacionales se han enfrentado a muchas complicaciones, así como a una feroz oposición desde dentro del mismo SAPS. Aunque la situación actual sigue siendo legalmente confusa y poco clara, es extremadamente improbable que se de un retorno al tipo de impunidad que existía dentro del SAP.²⁸ Cualesquiera que sean los detalles de la legislación final, la constitución de Sudáfrica exige mayores niveles de responsabilidad, que ayudarán a controlar el número de incidentes de abuso.

En términos de tortura y asalto físico, estas prácticas continúan y se manejan caso por caso con diversos grados de sanción - pero típicamente no severos. Existen, por ejemplo, casos de oficiales de la policía que han sido acusados de aplicar tortura por medio de electrochoques, por ejemplo, que han sido multados en las cortes, sólo para regresar a su trabajo con las mismas unidades. El hecho de no tomar medidas apropiadas seguramente alimenta a una cultura de la impunidad que parece infiltrarse a muchas partes del SAPS.

CONCLUSIÓN

Es claro que se debe hacer una distinción entre los líderes democráticamente electos de Sudáfrica y sus predecesores, y es obvio que el liderazgo actual se

²⁸ Para una discusión acerca de asuntos legales clave no resueltos con relación al uso de fuerza legal, consultar Bruse, D. (2002). *The Legal Framework on the Use of Letal Force in Effecting Arrest - a new Section 49?* Memorando producido por el Centro para el Estudio de la Violencia y Reconciliación, marzo.

ha expresado relativamente estricto al exigir la protección de los derechos humanos. Aunque algunas de sus palabras se han traducido en acciones concretas, en el contexto de los abusos continuos de la policía, siguen pendientes cuestiones pertinentes en cuanto a si se ha hecho lo suficiente para finalmente terminar con la violencia y la tortura policíacas en la nueva Sudáfrica.

Sudáfrica se ha dado a conocer por contar con una de las Constituciones más progresistas del mundo, con un régimen de derechos humanos poderoso. Una de las críticas centrales de la transición de Sudáfrica ha sido la brecha que existe entre el desarrollo de políticas y su implementación. El SAPS debe implementar un régimen informativo efectivo para apoyar a la campaña para eliminar la criminalidad dentro del servicio policiaco. Dicho régimen requiere de acción a varios niveles, incluyendo un componente estadístico de monitoreo efectivo y la voluntad para usar esta información como herramienta administrativa efectiva para mejorar el servicio y la responsabilidad. Sin contar con un cabildo efectivo dentro de la sociedad civil que luche por esta causa en el presente, los desarrollos necesarios dependen de los esfuerzos del ICD con su capacidad limitada y de un puñado de otros individuos. Las oportunidades para dicho desarrollo claramente siguen existiendo —pero sigue siendo vital asumir una promoción apropiada de la causa.

Al mismo tiempo, se debe hacer un esfuerzo por galvanizar a las estructuras relevantes de la sociedad civil para que continúen registrando y reuniendo datos cualitativos relacionados con supuestas violaciones cometidas por miembros de la policía. Dichos registros pueden convertirse posteriormente en datos estadísticos. En 1994, uno de los factores más importantes para incitar la intervención inmediata del gobierno para obtener una investigación de la tortura en el Triángulo Vaal fue el mero número de alegatos detallados que fueron colocados frente al Ministro provincial de la policía.

En 1995, como miembro del Consejo de Oficiales Encargados de Reportar a la Policía, una estructura provisional que facilitó la transición del sistema de Oficial Encargado de Reportar²⁹ al ICD, yo sugerí que si era posible que el Ministro le proporcionara al Parlamento una cifra anual de la supuesta criminalidad dentro del SAPS, seguramente sería posible desarrollar un sistema de monitoreo que nos permitiera contar con una visión más detallada de cuáles eran los problemas, que a su vez facilitaría las intervenciones buscadas —lo

²⁹ Consultar pie de página 12.

cual era particularmente importante en el contexto de recursos limitados. Un representante superior del SAPS me informó que esto ya “estaba manejándose”, y que estos datos estarían disponibles para el ICD cuando estuviera instalado dicho sistema. Casi siete años después, sin embargo, aún no ha habido acciones al respecto, y la preocupación sigue siendo que la criminalidad de la policía, incluyendo las violaciones a los derechos humanos, continúe siendo generalizada. La oportunidad para construir un sistema efectivo de monitoreo sigue existiendo, pero sin un cambio en la política que coloque al asunto de la criminalidad policíaca dentro de los parámetros más amplios de la lucha contra el crimen, así como la voluntad política que pueda convertir a esto en una realidad, parece probable que el abuso de la policía seguirá siendo parte del panorama policíaco de Sudáfrica en el futuro previsible.

Mérida, México
Abril 2002

CONSIDERACIONES PARA LA IMPLANTACIÓN DE UN SISTEMA DE DIFUSIÓN DE ESTADÍSTICAS DE LAS QUEJAS RECIBIDAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

*Dr. Gabriel Vera Ferrer**

1. ANTECEDENTES

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) desde sus orígenes ha registrado en medios magnéticos algunos datos de las quejas que ha recibido, y los resultados de los procesos que se les ha sometido. Algunas de las quejas terminan en recomendaciones a las diversas autoridades involucradas, pero otras finalizaron su proceso antes de esta instancia, ya sea porque no cumplían con los requerimientos para llegar a una recomendación, o porque hubo un acuerdo entre los involucrados.

2. NECESIDAD DE UN SISTEMA DE DIFUSIÓN DE ESTADÍSTICAS BÁSICAS Y DERIVADAS DE LAS QUEJAS RECIBIDAS POR LA CNDH

A partir de los registros de las quejas y de su evolución se pueden generar un sistema de información para la difusión de estadísticas básicas y algunas derivadas, con el fin de mantener informada oportunamente a la opinión pública de la evolución de los trabajos de la CNDH en este contexto.

* Director de Sistematización de Información Económica y Servicios del Banco de México.

3. ACTIVIDADES DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN PARA REALIZAR UN ANÁLISIS

Para poder elaborar dicho sistema es necesario llevar a cabo varias actividades de diferente naturaleza.

En primer lugar es indispensable analizar las características de la información contenida en los archivos magnéticos actuales de la CNDH, entre otras:

Con respecto a las características de la información contenida en los registros:

- el nombre, el tipo y el significado de los datos almacenados;
- la granularidad de los registros, es decir si cada registro contiene datos sobre una queja o si se representa ya agregaciones sobre alguna variable, por ejemplo si los registros son agrupaciones por tipo de queja, etcétera;
- la fecha desde la cual se están conservando dichos registros;
- la unidad de tiempo en que se expresan, es decir si son datos diarios semanales, mensuales, etcétera;
- los formatos en los cuales están almacenados los registros (formatos dbf de dBase, Clipper, Visual Fox Pro, Pascal, etcétera);
- los sistemas o fuentes de alimentación que permiten crear estos registros, por ejemplo los datos provienen de datos capturados por sistemas de captura en la CNDH.

Con respecto a las necesidades de consulta y seguridad:

- las variables o criterios por los cuales se consultan los datos almacenados, por ejemplo por tipo de queja, etcétera;
- las unidades de tiempo a considerar, es decir si se desea realizar consultas por día, mes, semestre y/o años;
- las clasificaciones de los criterios sobre cuales se consultan los datos, por ejemplo si el tiempo se considera como una variable de consulta una clasificación jerárquica es año, semestre, etcétera;
- la frecuencia de las consultas y los criterios involucrados en ellas, por ejemplo si un reporte en particular contiene el tipo de queja en cada período de tiempo (semestre, mes, día);

- los cálculos y fórmulas a realizar sobre los datos almacenados, por ejemplo si se desea obtener el número promedio de quejas por período de tiempo o la diferencia porcentual del número de quejas en el mes de enero del 2002 con respecto a enero del 2001;
- los niveles de seguridad requeridos, por ejemplo si las consultas no pueden involucrar algunos criterios para ciertos usuarios;
- los medios por los cuales se considera distribuir la información (por interfaces web con características a través de intranet, internet o extranet).

Un segundo aspecto a considerar se refiere a la infraestructura informática en la CNDH en particular conocer:

- las características del hardware de la CNDH (número de servidores, número de PCs, velocidades de los procesadores, dispositivos periféricos disponibles, capacidades de los medios de almacenamiento, cantidad disponible en memoria principal, etcétera);
- las características de la arquitectura de redes y comunicaciones;
- las plataformas, por ejemplo Unix, NT, etcétera;
- los ambientes y lenguajes desarrollados autorizados y disponibles en la CNDH;
- los sistemas de administración de bases de datos disponibles, por ejemplo Oracle, Sybase, Progress, etcétera;
- las características tecnológicas de los servidores web de la CNDH;
- las características del software de seguridad (firewalls) para impedir el acceso de intrusos a los sistemas de la CNDH y al cambio de datos disponibles en los sitios web;
- los medios de para respaldar los datos en la CNDH.

La organización administrativa de las funciones de tecnologías de información es un tercer punto a tomar en cuenta. En específico considerar:

- políticas y lineamientos de la planeación informática en la CNDH;
- políticas y lineamientos de distribución de datos por intra e internet;
- políticas y lineamientos de seguridad y respaldos.

4. OBJETIVO DEL SISTEMA A DESARROLLAR

Dependiendo del análisis de los puntos anteriores, puede planearse el desarrollo de un sistema de difusión de estadísticas de la CNDH a través de un sitio web. Dicho sistema debe permitir la difusión permanente, sistemática, confiable, completa, oportuna y eficiente de las estadísticas de las quejas recibidas por la CNDH.

DESARROLLO Y APLICACIÓN DE MÉTODOS ESTADÍSTICOS PARA LA MEDICIÓN DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS

*Jana Asher**

PERSPECTIVA GENERAL

- Antecedentes
- Cálculo de sistemas múltiples
— Ejemplo: Kosovo
- Análisis de circuito
— Ejemplo: País X vs. Kosovo
- Modelaje basado en testigos
— Ejemplo: País X
- Función del estadístico

ANTECEDENTES

- Los investigadores desean conocer el conteo de una violación específica a los derechos humanos (por ej. muertes de civiles, casos de tortura) en un área/país específico.
- Pregunta: ¿cómo se calcula un conteo de violaciones de derechos humanos?
- Respuesta: ¡depende de la manera en que se recopilan los datos!
- Lo que he encontrado hasta la fecha son datos de entrevista/exhumación.
— Recopilación de datos de investigación.

* Carnegie Mellon University.

- Recopilación de datos de enumeración.
- En ambos casos, los datos no son fortuitos.
- Ideal: encuesta de muestras fortuitas de población meta conducida cuidadosamente. Entonces el calculo es “fácil.”
- En lugar de que: el calculo se base en maquinaria estadística...

CÁLCULO DE SISTEMAS MÚLTIPLES

- CSM es una técnica estadística para usar dos o mas listas incompletas recopiladas por separado de una población a fin de calcular el tamaño de la misma.
- Dominios entre listas y diferentes probabilidades de captura de miembros de la población (heterogeneidad) pueden incorporarse al proceso de modelaje.
- Modelaje de bitácora lineal, modelaje Rasch, Métodos Bayesianos, etc... complejo!

CÁLCULO DE SISTEMAS MÚLTIPLES: KOSOVO

- Patrones de conteos de muertes/migraciones usados para descartar teorías sobre sus causas de muerte/migración. Datos de entrevistas de 3 proyectos y datos de información forman 4 “listas” de muertes albanesas que se correlacionan para determinar superposiciones entre las listas.
- Cálculos para determinar muertes por periodos de 6 días en las 4 regiones, por periodos de 2 días y por un periodo total de tiempo/país.
- Modelo basado en Dominio, heterogeneidad a través de estratificación de tiempo/espacio.

CÁLCULO DE SISTEMAS MÚLTIPLES PARA UN PROYECTO/LISTA

- Permita que la lista sea una entrevista/testigo específico.
 - Recopilación de datos de investigación causan la superposición de entrevistas.

— Mi opinión: es necesaria la recopilación substancial y costosa de datos para que esto funcione.

Pregunta de Investigación

¿Es posible desarrollar otras metodologías estadísticas para crear un conteo de violaciones a derechos humanos con datos de entrevista?

ANÁLISIS DE CIRCUITO

- Define un circuito como un grupo de testigos unidos por muertes compartidas.
- Define análisis de circuito como análisis de datos exploratorios enfocados en la estructura y distribución de los circuitos dentro de un grupo de datos.
- Características de circuito como tamaño, densidad, y composición pueden resumirse por número.

ANÁLISIS DE CIRCUITO

<i>Pais</i>	<i>Estrategia de recopilacion de datos</i>	<i>Numero de circuitos</i>	<i>Conteo general de testigos</i>	<i>Conteo general de violaciones</i>
Pais X	enumeracion	611	804	1302
Kosovo	investigacion	308	529	1947
Pais	Testigos promedio por circuito	Violaciones promedio por circuito	Violaciones por Testigo	
			Promedio final de circuitos	Promedio general
Pais X	1.32	2.13	1.51	1.62
Kosovo	1.72	6.32	2.80	3.38

ANÁLISIS DE CIRCUITO: USOS POTENCIALES

- El análisis de circuito cuantifica características del proceso de recopilación de datos (enumeración versus investigación).
- Los circuitos reflejan redes sociales que generan los datos.
- El “vendedor viajero.”
- El análisis de circuito podría usarse para asesorar la recopilación de datos conforme ocurre.
- Pueden usarse resúmenes numéricos de circuitos para formar covariables para modelos de cálculo de violaciones de derechos humanos.

MODELAJE BASADO EN TESTIGOS

- Modelos basados en el número de testigos detenidos en caso de muerte.
 - Sin covariables, simple.
 - Sin covariables, complicado, pero cálculos potencialmente mejores.
 - Uso de resúmenes numéricos de circuitos al tiempo de las covariables aportan una estrategia de recopilación de datos al modelo.

EJEMPLO: PAÍS X

- Tabla de frecuencia creada de la siguiente forma:
 - 1103 muertes observadas por 1 testigo.
 - 142 muertes observadas por 2 testigos.
 - 40 muertes observadas por 3 testigos.
 - 13 muertes observadas por 4 testigos.
 - 2 muertes observadas por 5 testigos.
 - 2 muertes observadas por 6 testigos.
 - 1302 muertes, 1582 pares de testigo-muerte.
- Calcular el número de muertes para el que el número de testigos detenidos sea cero.
- Cálculo simple: 4000 muertes; se está desarrollando un proceso de cálculo más complicado.

LA FUNCIÓN DEL ESTADÍSTICO

Ayudar en todos los pasos del proyecto de investigación:

- Desarrollar preguntas de interés.
- Desarrollar técnicas apropiadas de recopilación de datos (Por ej. Diseño de encuestas, diseño experimental, plan de recopilación de datos).
- Desarrollar la metodología estadística para analizar los datos recopilados.
- Interpretar los resultados del análisis.

TEXTOS ADICIONALES

- Ball, P., Betts, W., Scheuren, F., Dudukovich, J., y Asher, J. (2002). *Killings and Refugee Flow in Kosovo March - June 1999: A Report to the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*. American Association for the Advancement of Science, Washington, DC.
- Asher, J. and Ball, P. (2001). *Understanding Human Rights Violation Data through the Analysis of Circuits*. Invited paper presented at the Joint Statistical Meetings, August 8, 2001.

MONITOREO CUANTITATIVO DE VIOLENCIA O VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS EN INSTITUCIONES DE JUSTICIA

*Bruno Aubusson De Cavarlay**

El tema de este papel principalmente es metodológico. ¿Es posible obtener cifras acerca de la tortura, el maltrato o la violencia dentro del sistema de justicia criminal? Estos actos son ilegales y nos enfrentamos a problemas comunes para los criminólogos que intentan obtener cifras acerca del crimen. El primero se relaciona con la definición del crimen; el segundo es acerca de la brecha entre las ofensas cometidas y las ofensas registradas; la tercera es acerca de las reglas estadísticas adoptadas con relación a unidad de conteo y variables descriptivas.

Las estadísticas criminales cuentan con una historia muy larga pero han sido usadas erróneamente durante un periodo muy prolongado —y aún se utilizan erróneamente— debido a lo que denominamos “cifra negra”. Las fuerzas policíacas o los fiscales públicos recopilan estadísticas criminales. Las cifras se relacionan únicamente con el crimen reportado¹ y no el crimen real. Estos debates acerca de la medición del crimen se reestablecieron hace aproximadamente veinte años mediante encuestas de victimización, los cuales han resultado bastante útiles para determinar qué está ocurriendo en torno al crimen cuando personas civiles son víctimas de ciertos tipos de agravios. Estas encuestas no han sido diseñadas únicamente con el fin de medir el crimen real. También recaudan información relacionada con aquello que ocurre después del crimen desde el punto de vista de la víctima. ¿Reporta la víctima el agravio a

* Centro de Investigación Sociológica sobre el Derecho y las Instituciones Penales, (CEDIP-CNRS, Francia) aubusson@ext.jussieu.fr.

¹ Reporte de crimen: notificar el crimen a las autoridades.

la policía o a alguna otra institución? ¿Registraron las fuerzas policíacas el agravio? ¿Fue arrestado el autor del crimen?

Por otra parte, las estadísticas criminales ya no deben ser usadas como una forma de medición de crimen, pero aún son bastante útiles para determinar la respuesta social ante el crimen registrado. Posteriormente, los criminólogos estudian procesos de selección desde la etapa policíaca hasta las instituciones de corrección: cuántos casos son registrados por la policía, cuántos son reportados a un fiscal público, y así sucesivamente.

A largo plazo, cuando se encuentran disponibles ambas fuentes, uno puede buscar una posible interacción entre ambos niveles: ¿cómo reacciona el sistema de justicia criminal ante una inquietud creciente entre las víctimas o la sociedad en torno a un agravio específico? Al reportar una ofensa, ¿cómo influye la respuesta judicial sobre las víctimas?

Es de suponerse que el enfoque de dos niveles ha sido algo alterado al ocurrir agravios dentro del sistema de justicia criminal (abreviado SJC e incluyendo a la policía, las cortes, las prisiones y las instituciones correccionales...). En dicha situación, ¿cómo nos podemos adaptar a dicho esquema?

A. ¿QUÉ TIPO DE MEDICIÓN DE PRIMER NIVEL?

A.1 Encuestas de victimización

El problema general en torno a las encuestas de victimización es que es necesario tomar muestras muy grandes debido la baja incidencia o al crimen. Por ejemplo, el índice de victimización con relación a ataques en Europa fluctúa entre 2 y 5 por ciento de las muestras nacionales. A fin de obtener una exactitud razonable, se podría considerar a diez mil entrevistados como el tamaño mínimo de la muestra.

Obviamente, las encuestas entre la población general no serían adaptadas para obtener cifras en torno a víctimas de violencia dentro del SJC, pero quizá podemos imaginar el uso de encuestas entre personas que han tenido contacto con el SJC (por ejemplo, aquellos que fueron arrestados o detenidos).

La viabilidad de dicha encuesta depende de la definición de maltrato o violencia. Entre más amplia sea la definición, más alto será el índice de victimización. Nuevamente, esto se aplica a la población general. La mayoría

de los agravios severos son mucho menos frecuentes que aquellos menores dentro de períodos comunes. Sin embargo, existe un límite a la ampliación de la definición de los maltratos dentro de la justicia, dado que la definición estándar excluye el dolor causado por el proceso legal. La respuesta a una pregunta como “¿fue sometido a violencia cuando fue arrestado?” probablemente no correspondería a esta definición.

A2. Métodos de captura-recaptura

Otra manera de obtener cifras además de los crímenes reportados, es adaptar el método de captura-recaptura a la situación en la que existen dos fuentes de datos individuales e independientes en torno al mismo crimen durante el mismo periodo y en el mismo lugar. Algunos historiadores lo hicieron para calcular índices de homicidio comparando expedientes obtenidos de archivos judiciales y expedientes obtenidos de reseñas periodísticas. No ahondaré en detalles técnicos acerca de este método, pero cabe señalar que se requiere la independencia estadística entre ambas fuentes para aplicar este método. Y, a fin de comprobar esta hipótesis fundamental, debemos encontrar evidencia cuantitativa acerca del vínculo entre la victimización y los casos reportados.

Nuevamente, es más importante comprender los mecanismos seleccionados que determinar la diferencia exacta entre la cifra real de casos y la cifra reportada.

A3. Registros de agencia intermediaria

Una característica distintiva del reporte de un crimen relacionado con la violencia dentro del SJC es que, la mayor parte del tiempo, se requiere de la participación de una agencia intermediaria (una o más). Dado que la violencia y el maltrato contra personas arrestadas por fuerzas policíacas obviamente no es reportada a estas fuerzas, las víctimas únicamente pueden registrar una queja en contra de la policía si alguna agencia especial actúa en representación de estas víctimas. Puede tratarse de un ONG, un organismo dedicado a la disciplina policíaca o alguna institución similar como la CNDH en México.

Consecuentemente, el primer nivel de medición cuantitativa será responsabilidad de la agencia intermediaria. Las cifras nos informarán acerca de su actividad y no del nivel real de violencia dentro del SJC.

Esta situación puede considerarse un impedimento claro para la evaluación cuantitativa del impacto de estas agencias. Si, según las cifras, su actividad crece, la conclusión no es el deterioro de la aplicación de Derechos Humanos (dado que la violación estaría aumentando) ni tampoco lo opuesto (dado que las reacciones a estas violaciones estaría creciendo). De hecho, como regla general, cuando la creación de una agencia oficial dedicada a un problema específico sigue la publicación de un indicador estadístico (generado por esta nueva agencia), ¡las cifras muestran que está creciendo!

Por el contrario, al considerar la aplicación de Derechos Humanos como un proceso dinámico, podemos adaptarnos a esta situación metodológica y abandonar la idea de medir un nivel real de violencia dentro del SJC. Sin embargo, en el primer nivel de respuesta social, la descripción cuantitativa exacta es aún más necesaria dentro de este enfoque de Derechos Humanos como un proceso.

B. DESCRIPCIÓN CUANTITATIVA DE LA RESPUESTA A LA VIOLENCIA DENTRO DEL SJC

Aún si una agencia especializada se encuentra involucrada en el primer paso de una respuesta social o judicial a la violencia dentro del SJC, los casos deben ser llevados ya sea a cortes ordinarias o a cortes internacionales a fin de obtener castigos formales. Cuando se ofrecen ciertas cifras acerca de estos casos, generalmente se trata de cifras bajas. Los especialistas en estadística posiblemente consideren que son tan bajas que no es necesario recurrir a un sistema estandarizado de trabajo a fin de recaudar datos. ¡Aquí no hay cabida para un especialista en estadística!

Por ejemplo, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (UN-Ginebra) ofrece en su sitio en la red una *Encuesta estadística de quejas individuales recibidas por el Comité en contra de la tortura bajo el procedimiento gobernado por el artículo 22 de la convención en contra de la tortura y demás trato o castigo cruel, inhumano o degradante* (www.unhchr.ch). La tabla, actualizada en Febrero del 2002, presenta un total de 200 casos corres-

pendientes a los 45 estados que han aceptado la autoridad del Comité. Entre éstos, 160 casos involucran a seis Estados (Australia, Canadá, Francia, Países Bajos, Suecia y Suiza). La tabla abarca alrededor de cinco años en estos seis países, es decir, un flujo promedio de 5 casos por país.

El desglose del total se ha presentado de acuerdo al procedimiento seguido por el Comité: 38 casos se encuentran en una columna con el encabezado “pre-admisibles”, 4 se cuentan como admisibles, 4 como suspendidos, 37 como inadmisibles, 55 como discontinuados. Con relación a los últimos 62 casos restantes, el Comité expresó su punto de vista: en 20 casos se reveló una violación, entre los cuales 14 involucraban a seis de los países señalados anteriormente. Una nota al pie de la página le indica al lector que 46 casos fueron casos vivientes (es decir, casos pendientes).

¿Cómo debemos computar un índice de respuesta positivo? El resultado puede fluctuar entre uno de diez (20/200) y uno de tres (20/62) con muchas otras soluciones admisibles.

A partir de comentarios en torno a este ejemplo común, es posible derivar algunos parámetros acerca de la metodología estadística: primero, la recopilación de datos estadísticos debe adoptar un esquema general que describa las contribuciones y los resultados de agencias e instituciones, segundo, las reglas estadísticas deben ser claras y adaptarse a los objetivos de medición.

B1. Esquema general (modelo de contribución-resultado)

Las agencias especializadas y las diferentes partes del SJC (policía, fiscales, cortes) pueden ser descritas como cajas que reciben casos y envían casos a otras cajas o pasos dentro del sistema. Con el fin de obtener una producción estadística constante, debe elegirse un periodo de observación —generalmente el año— a fin de medir los flujos durante el periodo y los balances al comienzo o al final del periodo. Los flujos se cuentan como contribuciones o resultados. Durante un periodo —digamos un año— los flujos de contribuciones y resultados no son iguales y la diferencia radica en los casos pendientes o “casos vivientes”. Dicho balance requiere de definiciones muy claras acerca de las contribuciones y los resultados en un nivel determinado. Normalmente, el desarrollo de algunos casos se detiene a este nivel y estos casos suspendidos deben contarse como resultados (y contribuciones).

Hablando en términos estadísticos, se obtiene una descripción muy deficiente cuando el resultado sólo incluye flujos hacia los siguiente niveles del sistema (los casos suspendidos se omiten) o cuando los casos suspendidos se mezclan con casos pendientes.

Dado que la proporción de casos suspendidos es indudablemente una de las variables clave de un análisis estadístico, se debe prestar mayor atención a la definición de contribución y a los motivos para los rechazos o suspensiones. Una descripción estadística completa debe incluir como contribución todos aquellos casos reportados a un nivel determinado y permite comprender cómo es que un subconjunto se selecciona para su interposición y por qué otros son abandonados.

B2. Reglas estadísticas: campo, unidades de conteo y nomenclaturas.

Consecuentemente, esta descripción del proceso de selección primero requiere de una definición exacta del *campo estadístico*. En el primer nivel, que supuestamente se trata de una agencia especializada contra la tortura, el maltrato y la violencia dentro del SJC, esta definición debe apoyarse en criterio prácticos a fin de lograr cierta consistencia a través del paso del tiempo. ¿Qué debe contarse como ingreso: una queja escrita? ¿Una llamada telefónica? ¿Una denuncia anónima?

Además, esta definición implica algunas elecciones en torno al tipo de evento que deben ser registrados y acerca de su nomenclatura. En el primer nivel, estas elecciones deben permitir el registro de casos que no serán tomados en consideración por la agencia según su dictamen tras la primera inspección.

El aspecto muy técnico de *unidades de conteo* es la causa de muchos dolores de cabeza para los expertos en estadística. En ocasiones, se cuentan casos (expedientes), a veces personas, que pueden ser víctimas o los autores de crímenes o violencia. Los agravios también pueden ser contados y entonces es necesario crear un vínculo con los autores cuando se está lidiando con agravios múltiples o agravios repetidos. Dado que no se ha adoptado una regla general dentro de cada país para la estadística criminal, no existe algún tipo de estandarización disponible en esta etapa. Una recomendación podría ser la de manejar la recopilación de datos mediante la combinación de conteo de casos

y conteo de personas dado que cada uno puede ser inevitable durante algún nivel determinado del procedimiento.

Finalmente, pero de igual importancia, es necesario contar con nomenclaturas. A los expertos en estadística no les agrada contar con una sola cifra general. Su actividad principal consiste en desglosarlo todo en categorías y comparaciones. Las nomenclaturas son necesarias para crear variables. Previamente ya enfatiqué la necesidad de poseer una nomenclatura en torno a las bases para suspender casos cuando alguna otra agencia de primer nivel se encuentra involucrada en una selección preliminar de casos que serán llevadas a juicio de una u otra manera. A fin de compensar por la falta de información desde el punto de vista de las víctimas, otra importante variable podría describir la manera en que las víctimas o los testigos reportan los casos a la agencia.

Con el fin de obtener consistencia en comparaciones internacionales y también en análisis durante un periodo de tiempo determinado, podría ser apropiado llegar a un acuerdo acerca de alguna nomenclatura estadística que describa la violencia dentro del SJC. Ya existe algún esquema general que contiene la diferencia entre tortura, maltrato o violencia dentro del SJC. Independientemente de un acuerdo general en torno a estas categorías, en práctica, las definiciones precisas no serán iguales para cada agencia nacional o internacional. Dichas diferencias podrían ser manejadas por agencias internacionales con una lista que incluyera todos los criterios existentes. Pero este enfoque es inútil cuando se está tratando con todas las definiciones nacionales específicas.

Se puede argumentar que las definiciones internacionales, resultado de grandes convenciones legales, son la referencia relevante para una nomenclatura estadística sobre la tortura, el maltrato y la violencia dentro del SJC. Sin embargo, esta solución presenta dos dificultades metodológicas.

Primero, como regla general, la distribución de casos a las categorías legales es una decisión de resultado y quizá sea imposible —considerando la información administrativa disponible— usar definiciones legales para describir las contribuciones de agencias especializadas (a menos que el especialista en estadística tome decisiones legales por sí mismo);

Segundo y consecuentemente, esta distribución de casos puede cambiar con el tiempo y de (o para) un país hacia otro. A fin de monitorear dicho proceso “dinámico”, cierta descripción concreta de la violencia dentro del SJC sería más eficiente que un enfoque exclusivamente legal. La elaboración de dicha

nomenclatura debe involucrar agencias que trabajen en el área de Derechos Humanos pero la perspectiva legal no debe ser dominante.

C. ENFOQUE AMBIENTAL

Todas estas consideraciones en torno a la metodología se aplican a estadísticas criminales comunes. En algunos países, el SJC puede proporcionar datos exactos acerca de los procesos legales en casos de agravios que pudieran definirse como tortura y maltrato. Aún en el caso de alcanzarse esta situación favorable, como se mencionó anteriormente, es posible que debido a cifras muy bajas, no resulte importante el análisis estadístico. Generalmente, los reportes de agencias internacionales que lidian con tortura o maltrato únicamente reportan listas de casos terminados mediante una decisión judicial. Una presentación estadística sería imperativa únicamente si las listas fueran más largas.

Independientemente de la necesidad de un enfoque estadístico, sigue siendo necesario recopilar información acerca de decisiones judiciales que finalizan un proceso legal en casos de violencia dentro del SJC. Sin embargo, el enfoque cuantitativo sería útil para monitorear el contexto ambiental de este caso de violencia.

Por ejemplo, si estudiamos el procedimiento CPT europeo, podemos observar que el protocolo de interrogatorio presta gran atención a las condiciones generales de detención de una manera que podría conducir a enfoque estadístico. Nuevamente, no encontramos muchas estadísticas en torno a reportes CPT. La explicación podría ser que estas estadísticas no se encuentran disponibles y que la opción del CPT es apoyarse en la observación directa. No obstante, cierta labor estadística y colaboración dentro del Consejo Europeo puede ser útil para la futura perspectiva de los indicadores de Derechos Humanos. Por ejemplo, la medición de la sobrepoblación penitenciaria plantea problemas metodológicos que se vinculan de cerca con la medición de castigo inhumano o degradante.

Dentro de dicho enfoque ambiental, podemos señalar algunas situaciones en las que existe o donde podría adoptarse un enfoque cuantitativo.

A nivel policial:

— frecuencia y condiciones de la custodia policíaca,

- supervisión médica durante custodia policíaca,
- acceso a un abogado durante custodia policíaca;

A nivel judicial:

- límite de tiempo para procesos judiciales;
- frecuencia y duración de detención previa al juicio,
- acceso a un abogado;

A nivel penitenciario:

- sobrepoblación en prisión,
- actividades en prisión (trabajo, entrenamiento y educación),
- proporción de celdas e instalaciones comunitarias en la prisión,
- supervisión médica (lo cual incluye casos violentos registrados en una forma médica forense)
- suicidio,
- castigos y medidas disciplinarias.

La disponibilidad de datos depende principalmente de sistemas de registro oficial, por los cuales son responsables los Estados. Desde una perspectiva de desarrollo de Derechos Humanos, dichos indicadores estadísticos serían necesarios para complementar a los indicadores criminales y penitenciarios. Sin embargo, la capacidad comparativa internacional indudablemente será un proceso dinámico muy largo en lo que respecta estadísticas criminales comunes.

MESA REDONDA

IMPLEMENTACIÓN DEL PROTOCOLO DE ESTAMBUL

*Dr. Raúl Plascencia Villanueva**

El Protocolo de Estambul es un manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. Ustedes han estado trabajando en muy intensas jornadas sobre el tema de la tortura, sobre la manera en que puede ser conceptualizado y, sobre todo, cómo generar indicadores respecto a lo que está aconteciendo en algún país. Pero debo hacer una aclaración a este respecto, este manual para la investigación y documentación eficaz de la tortura, también conocido como el Protocolo de Estambul, se elaboró con bases jurídicas y normativas, esto es, tuvo que partir de un marco de referencia, de conceptos preestablecidos para determinar si nos encontramos o no ante el tema de la tortura y para ello se tomaron en cuenta varios instrumentos de corte internacional. Solo como referencia, quisiera enunciarlos.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, que prohíbe la tortura, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas Contra la Tortura, el Código de Conducta de Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, las Reglas Mínimas para el Trato de los Reclusos, los Principios Básicos

* Segundo Visitador General de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (México).

para el Trato de los Reclusos, la Convención Europea para la Prevención de la Tortura y la Convención Europea sobre la Protección de los Derechos Humanos y los Derechos Fundamentales.

Existe un marco jurídico que es la base del Protocolo de Estambul, que no es posible soslayar, que no podemos dejar a un lado, ya que es el que nos permite acercarnos a la tortura.

La tortura, en este contexto y desde el punto de vista jurídico, puede ser analizada desde dos perspectivas:

Como una violación a los derechos humanos, calificada como deshumanidad al constituir una de las prácticas más reprobables, y por otra parte, también se puede aludir a la tortura como tipo penal, como delito. Los elementos para configurar un concepto y otro, aún cuando tienen una gran cercanía, también guardan diferencias sustanciales.

La tortura es, sin lugar a dudas, uno de los fenómenos de mayor preocupación para toda la humanidad, pues aún cuando se han llevado a cabo esfuerzos muy importantes para erradicarla en los últimos años, a la fecha aún continúa. En países como el nuestro, la tortura ha estado prohibida desde 1857 en nuestra constitución; en los códigos penales se encuentra prevista como delito y, no obstante, aún encontramos casos de tortura en nuestro país. Por esto nos preguntamos, ¿Por qué persiste la tortura? ¿Qué podemos hacer para desterrar esta práctica en definitiva? Por otra parte, ¿cómo podemos entender de manera clara el concepto de tortura para que no haya ninguna duda en todos nosotros?

La tortura es muy diferente si la vemos como un delito, como un tipo penal, que si la vemos como una violación a los derechos humanos. Los órganos que investigan cada tipo de caso son totalmente distintos. Así entonces, existen Comités Internacionales para investigar la tortura, pero no tienen facultades para solicitar la aplicación de penas, ni para poner a disposición de los tribunales a alguna persona, para ello están las leyes y los códigos internos. Generalmente, todo país que ha suscrito un compromiso internacional en materia de tortura: la Convención de Naciones Unidas, la Convención Europea o bien la Convención Interamericana, ha incorporado a sus leyes internas una definición o fórmulas que en todo caso prevén sanción para toda aquella persona que incurra en un acto de estas características.

Desde los orígenes del concepto de la tortura, se identificó a este término, a este concepto, con básicamente 3 elementos o componentes: 1.- Que procede de un servidor público o de alguna persona que ejerce actividad pública. Es

un elemento fundamental que ha sido característico desde la Edad Media o desde que existe la tortura. 2.- Que dicho Servidor Público le aplica un sufrimiento o maltrato a una persona. 3.- Que este sufrimiento o maltrato tiene una finalidad determinada. El antiguo principio *inquisitio veritatis pertormenta* nos deja muy en claro todo esto: investigar la verdad a través de la tortura. Sin embargo, estamos muy lejos de aquellas épocas en donde la tortura estaba prevista en las leyes o decretos, cuando se permitía o toleraba y se practicaba de manera cotidiana con apego a la ley.

Hoy por hoy, en un país como el nuestro y en los estados democráticos de este planeta, la tortura está prohibida por ser una práctica reprobable. A partir de este concepto, en 1975 en las Naciones Unidas se aprobó una Declaración sobre la Protección de Todas las Personas en Contra de la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes. Es importante analizar esta declaración de 1975 porque es el precedente de la convención de 1984 de las propias Naciones Unidas sobre el tema de la tortura. Y en esta declaración se estableció un concepto que persiste hasta la fecha y que refiere a la tortura de la siguiente manera:

Se entiende por tortura todo acto por el cual intencionalmente se infrinjan a alguna persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infringidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas a instigación suya o con su consentimiento o aquí esencia.

Esta concepción de la tortura nos recuerda a los elementos naturales, esenciales, originales del concepto de tortura, por supuesto con una visión legal o una versión que incorpora a un instrumento internacional con los elementos que permitan que la justicia opere. Pero la Convención de las Naciones Unidas también presenta una definición que tiene un grado de complejidad porque distingue entre los tratos crueles, inhumanos o degradantes. Esto no solo nos da el indicativo de lo que es la tortura, sino que también establece que hay otro tipo de sufrimientos o males que se le pueden infringir a una persona que no se consideran como tortura, pero que tienen cierta cercanía. Y establece a cada estado el compromiso de prohibir cualquier acto que se refiera a un trato o pena cruel, inhumana o degradante que no llegue a ser tortura, tal como está definida.

La nota distintiva entre la tortura y el trato cruel, desde esta perspectiva de esta Convención de las Naciones Unidas, es, por exclusión, lo que no alcanza a ser tortura pero que tiene la esencia de la misma, sin agotar todos los extremos; es decir que, alcanza el tema de trato cruel, inhumano o degradante.

Por ejemplo, el trato discriminatorio de un servidor público hacia una persona puede llegar a ser un trato cruel o degradante.

La tortura en México está inscrita desde 1986 en las leyes federales. Esto es, la Convención de las Naciones Unidas en materia de tortura es de 1985 y en nuestro país surge una ley para prevenir o sancionar la tortura que retoma el concepto tal como está en la Convención de las Naciones Unidas y lo prevé no como violación a los derechos humanos sino como delito y lo vincula una pena específica a aquel servidor público que le ocasione a una persona un sufrimiento o dolor grave con los fines a los que he hecho referencia.

Desde la edad media hasta la fecha, la tortura ha venido evolucionando y transformándose. Aunque originalmente se aplicaba para investigaciones criminales, hoy por hoy no solamente se aplica para una investigación criminal o bien para obtener confesiones, sino que también puede utilizarse como un medio intimatorio, para que alguien no haga algo que tiene derecho de hacer, como castigo personal o para cualquier otro fin. En esta rúbrica, donde se hace referencia a “cualquier fin” es donde la legislación mexicana no nos deja muy claro cuáles son estos fines, lo cual ha despertado la preocupación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que busca regular de manera efectiva y adecuada este fenómeno.

En nuestro país, la evolución legislativa a sido también muy importante en los últimos años en materia de tortura y esta evolución legislativa ha ido permitiendo que tanto la Constitución como las leyes que emanan de ella vayan adecuando su contenido a los compromisos internacionales que nuestro país ha adquirido en los tratados o convenciones que ha suscrito.

En México, cuando el Gobierno Federal suscribe un tratado internacional o una convención internacional, y si el Senado de la República lo aprueba, este tratado o convención adquiere el carácter de ley suprema, y por consecuencia, las leyes secundarias deben irse adecuando al contenido de dichos compromisos, como si la convención en materia de tortura fuera la constitución en nuestro país, en caso contrario las leyes serían institucionales.

El Protocolo de Estambul nos proporciona elementos muy importantes para que, a través de una investigación jurídica, podamos determinar si estamos o

no ante un caso de tortura y podamos llegar a conclusiones definitivas. También nos brinda elementos necesarios y suficientes para que los médicos puedan guiar en todo caso su criterio, a efecto de identificar el tipo de maltrato o de daño que presenta una persona y, en su caso, concluir si la misma sufrió alguna tortura o daño.

Es muy importante y a la vez urgente que en el sistema jurídico mexicano se lleven a cabo reformas profundas que permitan en todo caso no solo poder identificar la tortura sino poder llevar ante la justicia a los responsables de la misma.

Nos parece que, a la luz del contenido del Protocolo de Estambul, deben formularse los siguientes tipos de reformas:

1. Debe establecerse un criterio de excusas, impedimentos y casos de excepción para que bajo ninguna circunstancia un servidor público de una dependencia a la cual se le atribuya haber cometido un acto de tortura, pueda ser investigado por la dependencia a la cual pertenece. Si un servidor público comete un acto de tortura o se le acusa de haber torturado a alguien y quien investiga el caso es su superior o miembro del personal que labora en la misma dependencia pública, se corre el riesgo de que la investigación no se lleve a cabo de manera imparcial.

2. Es muy importante, para poder desterrar de manera definitiva la tortura, avanzar en una reforma que permita anular los procedimientos penales totalmente cuando se logre demostrar que una persona ha declarado bajo tortura. En la actualidad, en nuestro país, lo único que se anula es la declaración y el procedimiento penal continúa su curso, lo cual nos lleva al absurdo de suponer que el juez no tome en consideración la declaración de la persona que fue torturada, pero sí todo lo demás que forma parte del procedimiento, lo cual proporciona un cierto margen de impunidad.

El tema de la tortura ha evolucionado en la práctica; en nuestro país las comisiones públicas de promoción y defensa de los derechos humanos surgieron en 1990 y a partir de entonces se fue propiciando una mayor cultura en estos ámbitos y sobre todo en el tema de la tortura. Los servidores públicos fueron conociendo que si cometían actos de esta índole estarían sujetos a la justicia, con las críticas y señalamientos que hemos hecho, pero finalmente a ciertos riesgos legales.

Doce años después, hemos percibido un cambio sustancial en materia de tortura en México. La tortura que se practicaba a las personas hace 12 años, y

que generalmente dejaba huellas materiales en el cuerpo humano, hoy prácticamente se presenta como un caso de excepción. Lo que sí tenemos son casos de tortura psicológica donde no hay huellas externas presentes en el sujeto y que permitan fácilmente acreditar que ha sido víctima de ese maltrato.

El Protocolo de Estambul es de gran importancia en este tema de la tortura psicológica, porque precisamente uno de los grandes retos para las leyes en la actualidad estriba en establecer los criterios bajo los cuales puede acreditarse si una persona fue sometida a una tortura de esta índole, si se intentó anular su personalidad para infundir temor absoluto. En este caso, la persona no es víctima de quemaduras ni es sometida a golpes, es sometida a amenazas, a incomunicación, a actos de intimidación que alteran su mente y hacen posible que la persona responda a placer del torturador.

En el Protocolo de Estambul están claramente definidos algunos elementos que es importante incluir en las leyes penales para que, tan pronto como estén presentes, puedan ser indicativos de la tortura, entre estos está el estrés traumático —un estado de ansiedad después de haber sido sometido a tortura psicológica. Este elemento debe ser incorporado en la ley para que no haya ninguna duda por parte del Ministerio Público y de los jueces que dicho estado es indicativo de una tortura psicológica.

ACTUACIÓN DEL MÉDICO LEGISTA ANTE LA PRÁCTICA DE LA TORTURA

*Dr. Fernando Cervantes Duarte**

En la actuación del médico legista ante la práctica de la tortura, es importante primeramente estar convencidos de que la medicina legal es una ciencia auxiliar del derecho que ayuda a resolver cuestiones jurídicas. Recordando siempre que la última instancia de la medicina legal: es ayudar en la toma de decisiones, más nunca tratar de suplantar a un juez.

En las conclusiones que emitimos algunas veces los médicos forenses podemos alcanzar una convicción absoluta, queriéndola comparar con una verdad matemática donde la prueba adquiere el carácter de evidencia y encierra una certeza sin refutación posible siendo esta una prueba plena. En otras ocasiones, será una certeza relativa, pero capaz de generar una fuerte convicción moral en función de un análisis de probabilidades de un hecho. Por último, tenemos la prueba negativa por exclusión que tiene el mismo grado de certeza pero que es de nula eficacia pericial, es por esto que las instituciones afines deberían de difundir con mayor interés para que haya más foros donde se traten estos temas con la participación de más profesionales para retroalimentarnos a lo que corresponde a nuestro quehacer diario y llegar a la certeza con un solo criterio, hablando todos y cada uno de los médicos legistas el mismo idioma; esto se puede lograr en estos momentos, tomando como base el “Protocolo de Estambul”.

El protocolo es el punto de partida que gran parte de los médicos esperábamos, ya que es una guía universal basado en principios de una serie de textos legales y declaraciones internacionales en la materia para la unificación de criterios.

* Coordinador de Peritos de la Segunda Visitaduría de la Comisión Nacional de la CNDH-México.

Ya comentó el Dr. Plascencia acerca de todas las trabas, problemas y estudios por las que tuvieron que atravesar para llegar a la investigación, análisis y la redacción para que cada uno de los médicos que intervenimos y conocemos la materia, podamos hablar y llegar a entendernos. En la elaboración de este documento intervinieron 75 expertos de 40 asociaciones e instituciones de 15 países, es por esto que el protocolo tiene un amplio reconocimiento y múltiples usos en los campos de la prevención y el uso de tortura. Asimismo el Consejo Internacional para la Rehabilitación de las Víctimas de la Tortura, establece una interpretación autorizada sobre los requisitos de una investigación profesional concienzuda, verdaderamente creo que todos debemos estar satisfechos con estos documentos ya que las áreas que abarca un peritaje pueden ser tan diversas como la misma condición humana.

Este protocolo, llevado en forma adecuada, es un arma eficaz y de gran ayuda para diagnosticar y combatir la tortura, ya que contiene una guía para la investigación completa desde los puntos menos intrascendentes hasta el examen médico de alta especialidad, llevada a cabo por profesionales de cada área específica con la finalidad de llegar a una certeza en los casos que se ocupa una investigación en materia de tortura. En este orden de ideas, todos los médicos del país deben de estar informados y sensibilizados para la atención y el auxilio de las probables víctimas de la tortura sobre todo aquellos médicos que trabajen en instituciones que mantienen personas bajo custodia o que se encuentran en grupos vulnerables a la tortura o al maltrato. Este protocolo surge como una nueva herramienta para realizar un análisis confiable, con instrumentos confiables y aplicables en el ámbito de la tortura, recordando que los puntos a examinar deben de ser cumplidos para llegar a una investigación certera, eficaz y efectiva.

Gracias al estudio concienzudo de los distintos elementos que conforman algunos de los casos en particular, se puede conocer lo ocurrido a un individuo y la forma en que se violentaron sus derechos y si estos lo afectaron física o psicológicamente ya que invariablemente siempre queda una pista, huella, indicio o secuela que puede ser localizada gracias a la aplicación del método científico utilizado para la investigación.

Por esto me gustaría subrayar los puntos básicos de un examen médico que no debemos de olvidar, primeramente debemos de puntualizar que el médico forense debe de contar con un perfil profesional muy bien definido, tener una idea clara y precisa del valor de las técnicas que practica; su exactitud, preci-

sión y especificidad deben de darle un margen de seguridad en la obtención de datos, y sobre todo permitirle trabajar con mayor certeza en su practica. Es por esto que el médico forense debe contar con los siguientes atributos: estar calificado en su materia, ser objetivo, tener alto espíritu de investigación, y sobre todo, aprender a trabajar en equipo. En la actualidad creo firmemente que ningún medico sólo puede llegar a la certeza de una investigación por ello debemos de apoyarnos en el equipo interdisciplinario, ya sea de psicólogos, o siquiатras, ginecólogos, traumatólogos, urólogos, médicos internistas y cirujanos, es importante que se forme un solo equipo de trabajo. Todo con el único fin de poder enfrentarnos a los grupos que hoy en día se preparan con métodos sumamente sofisticados para producir daño sin dejar huella alguna en el afectado.

Nuestro Objetivo común es coadyuvar en la investigación y aclarar los hechos con relación a los presuntos incidentes de tortura, así como preservar las pruebas médicas y tratar de determinar el ¿cómo, cuando donde y quienes?, de los incidentes de tortura. El examen médico deberá incluir la evaluación de la necesidad de tratar las lesiones y enfermedades, así como brindar ayuda psicológica junto con el asesoramiento y sobre todo darle seguimiento a la persona agredida. No hay que olvidar que dentro de la oficiosidad que marca el “Protocolo de Estambul” para llegar a una certeza el estado tiene la obligación de implementar medidas para asegurar que quienes conozcan de la existencia de un posible caso de tortura no tengan traba alguna y reciban facilidades para hacerlo del conocimiento de la autoridad investigadora.

Es importante que todos trabajemos juntos para quitar estos obstáculos. Se me ocurre mencionar a manera de ejemplo lo que sucede cuando llegamos a un penal y nos encontramos con la falta de autorización para entrar al mismo con las consabidas respuestas “ el señor Director no se encuentra”. “El señor Subdirector está en una junta y no lo puede atender”, “a su oficio le falta esto, le sobra aquello”, etcétera, etcétera. Cuando finalmente podemos entrar no podemos ingresar con nuestro equipo de trabajo como grabadora, cámara de Vídeo, o fotográfica, y los instrumentos de trabajo tales como baumanometro, estetoscopio, estuche de diagnostico, lámparas etcétera. Siempre encontramos mil pretextos. Una vez dentro para nuestra entrevista nos quieren dar un cuarto mal oliente, sin luz, o una celda compartida o una oficina de guardias debajo de una escalera, todo esto parecería ser una consigna de que el agraviado no se sienta con libertad de expresar su versión.

Otras de las grandes trabas que nos ponen son los horarios para revisar a nuestros agraviados: nos dicen que solo diez minutos, o una hora y este tiempo resulta insuficiente ya que para iniciar un buen trabajo probablemente necesitamos entre 4 y 6 horas por lo menos y no solo en una ocasión quizás necesitaremos cuatro o cinco ocasiones mas o las veces que sean necesarias hasta llegar a la certeza del hecho que investigamos.

Para iniciar un interrogatorio es importante en este punto recalcar que debemos de ganarnos la confianza del agraviado y para ello, debemos de solicitar que la entrevista y revisión, se realice sin la presencia de personal de la institución que se presume se cometió el delito de tortura, (agentes judiciales, policías, custodios) si el agraviado solicita la presencia de un familiar o de su abogado mucho mejor de igual forma en los casos de una mujer o un menor deben de ser acompañados por un familiar o personas de toda su confianza.

Ante la sospecha de tortura el medico forense debe plantearse los siguientes cuestionamientos:

¿Es un caso de tortura? ¿Son lesiones por sujeción, sometimiento, resistencia, o riña?

Por eso necesitamos primeramente conocer las circunstancias de los hechos.

- Lugar de la detención inicial y si existieron lugares posteriores, (cronología, transporte y condiciones de la detención).
- Narración de los hechos de tortura o malos tratos en cada uno de los lugares donde estuvo detenido, que tiempo aproximado permaneció en cada lugar.
- Condiciones de los domicilios, secos, húmedos, fríos, subió o bajo escaleras que olores se percibían, que tipo de ruidos, sonidos voces se escuchaban.
- Descripción de los métodos de tortura aplicados: cuantas personas participaron que tiempo aproximado duró la tortura era de día, de noche como se dio cuenta del horario, ¿comió, bebió, durmió? en que condiciones realizo estas actividades, había mas personas en su misma situación quienes eran etcétera. O sea que tenemos que aplicar el que, cuando, cuantos, como, quien, con que, porque y donde.
- Con todos nuestros datos clasificamos la clase de tortura si fue tortura física, mental o mixta?

Si es tortura física, tenemos que establecer el tipo de traumatismo y establecer el cronodiagnóstico de las lesiones, así como el, o los probables agentes empleados. (evidencias físicas) para ello necesitamos primeramente:

Correlacionar el grado de consistencia entre la historia de síntomas e incapacidades agudas y crónicas con las denuncias de tortura y mal trato.

Posteriormente correlacionar el grado de consistencia entre los hallazgos del examen físico y las denuncias de abuso.

Asimismo correlacionar el grado de consistencia entre los hallazgos del examen del individuo con el conocimiento de los métodos de tortura comúnmente utilizados en una región particular y sus efectos posteriores.

Los métodos de tortura física que más comúnmente encontramos son: contusiones en cabeza, en la planta de los pies, (falanges), arrancamiento de uñas, trauma térmico, como quemaduras de cigarro o metales incandescentes, traumas eléctricos como es la aplicación de la “picana eléctrica”, especialmente sobre cabeza y genitales externos, sumersión en agua helada, confinamiento en lugares calientes, muy húmedos, fríos, mal olientes, con presencia fauna nociva propia del lugar (roedores insectos).

En caso de tortura antigua aclarar secuelas. y sustentarlas con valoraciones por especialistas y pruebas diagnosticas (radiografías simples, tomografía computarizada, resonancia magnética, ultrasonografía, electroencefalograma, endoscopias, etcétera) y clasificarlas de acuerdo a la mecánica de lesiones, si estas fueron contemporáneas a la fecha de los hechos, establecer si estas fueron ocasionadas por terceras personas o autoinfligidas, y por sus características si son de maniobras de sujeción, sometimiento, abuso de fuerza física o de tortura.

Ahora bien cuando de trata de tortura mental debemos de recordar que es causado también por terceras personas cuya intención deliberada es reprimir, dañar, destruir su autoestima, confinarla en un lugar secreto demostrar que esta indefenso, abrumado sin dejar una sola huella traumática.

Ésta situación nos pone en una situación difícil a los médicos para asumir e integrar un verdadero diagnostico, y para ello necesitamos la intervención de un profesional en su campo con un abordaje clínico psicológico apropiado; tanto para aliviar el dolor del individuo afectado como el de los miembros de la familia.

Los métodos de tortura mental que más comúnmente encontramos son:

Amenaza de daño corporal a familiares y amigos, simulación de ejecuciones, insultos y juicios hirientes al honor personal y familiar, confinamiento

solitario prolongado, obligación de presenciar o escuchar tortura hacia otros compañeros.

Con relación a los métodos de tortura mixta debemos de aplicarnos como en las dos formas anteriores con el fin de llegar a la certeza del hecho, siendo lo más común además de las lesiones lo siguiente:

Permanencia prolongada en posturas incómodas de pie, de rodillas en cuclillas, boca abajo, sumersión por lapsos cortos para provocar asfixia en diversas formas en agua, excremento, sepultamiento bajo tierra y/o granos, privación de agua y alimentos, realizar ejercicios desgastantes como correr, hacer sentadillas, lagartijas, vejaciones sexuales, exposición ante luz cegadora, permanencia ante ruido estridente aplicación de sustancias psicoactivas.

La experiencia del examinador, junto con el documento de Estambul como guía, nos debe de dar la pauta para practicar una metodología adecuada en la evaluación del agraviado y podemos estar en condiciones de establecer y emitir un diagnóstico bien fundamentado acerca del daño corporal del sujeto en cuestión. La exploración deberá, de seguir el lineamiento ya establecido y estar apoyada paso a paso, en el mismo protocolo, de forma ordenada, sistemática y minuciosa. Cuando se hayan descubierto los órganos afectados, debemos de poner toda nuestra atención en ellos y sobre todo solicitar cuando el caso lo amerite estudios de laboratorio, gabinete o alguna interconsulta con médicos especialistas siempre es mejor tenerlos y no necesitarles que necesitarles y no contar con ellos.

El protocolo de Estambul posee muchas bondades las cuales deben de ser aprovechadas para la elaboración de certificaciones como guía y vector para poder llegar a la certeza de los actos, pero también presenta un sin fin de obstáculos del tipo administrativo por parte de servidores públicos y los mismos profesionistas de la salud y de los cuales me gustaría mencionar algunos puntos.

Por parte de los médicos:

1. Desconocimiento de los procedimientos legales en cuanto a la obligación de dar parte de una presunta tortura.
2. Los insuficientes recursos técnicos y humanos.
3. Desconocimiento de la existencia de un protocolo base para la investigación de la tortura como rutina
4. El mismo órgano investigador que comete la tortura es a quien se le encarga la investigación de violación

5. Dificultad y en muchos casos imposibilidad para realizar estudios técnicos para poder llegar a un diagnóstico.
6. No existe una institución educativa que certifique a un profesional para el estudio de la tortura
7. Necesidad de implementar un examen médico de ingreso completo de los detenidos a los centros de readaptación o en el mismo Ministerio Público,
8. No existe una reparación del daño por lo tanto hay falta de confianza y credibilidad por parte de las víctimas hacia las autoridades
9. Largo procedimiento jurídico
10. Problemas económicos de parte del agraviado tanto para eventos administrativos como para solventar gastos de estudios de especialidad.

CONCLUSIONES

La evaluación médica con fines legales debe de ser realizada de manera objetiva e imparcial. Dicha evaluación debe basarse en la pericia clínica del médico, en su experiencia profesional, y sobre todo en su sentido práctico, todo ello con la alta responsabilidad de reportar todos los hallazgos, por muy triviales que parezcan por esto nunca deben excluirse del informe médico legal los descubrimientos que puedan ser indicativos de tortura u otras formas de maltrato, es por esto que hacemos un llamado a todos los médicos, y a todas y cada una de nuestras instituciones, para que tomen en cuenta la importancia de una capacitación continua y profesional del personal médico. Con esta nueva herramienta eficaz llamada “ Protocolo de Estambul” podemos evitar tener que seguir recurriendo en muchas entidades del país a los médicos habilitados que con muchas ganas de trabajar pero con poca experiencia en este campo nos ponen en desventaja con los agresores que practican esta vergonzosa actividad llamada Tortura.

ESTUDIO DE LA TORTURA COMO CASOS Y FENÓMENOS
EN EL PROTOCOLO DE ESTAMBUL. DIFICULTADES Y
NECESIDADES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROTOCOLO
DE ESTAMBUL PARA EL ESTUDIO DE CASOS
DE TORTURA EN MÉXICO

*Dr. Javier Enriquez Sam**

Existen problemas fundamentales en materia de derechos humanos, y en particular sobre la tortura, tales como el incumplimiento de pactos y convenios internacionales y la necesidad de que todos los estados de la República Mexicana cuenten con una legislación para sancionar la tortura, como sucede en este Estado de Yucatán. Existe además la necesidad de la autonomía de las comisiones de derechos humanos, para exigir la investigación y no uso de la tortura como instrumento de trabajo para la obtención de confesiones o declaraciones falsas por parte de las fuerzas del orden. Las autoridades gubernamentales que procuran el cumplimiento de la justicia a menudo asumen el papel de juez y parte en materia de tortura, en la cual llega a permitirse la impunidad.

En México la tortura es utilizada de manera sistemática por parte de las fuerzas del orden para que el supuesto delincuente se confiese culpable de delitos que no cometió. Esta primera declaración o testimonio es considerada por los órganos de la justicia como prueba irrefutable de su culpabilidad, desechando cualquier otro tipo de prueba como herramienta para revertir o modificar dicha declaración. Por tal motivo, en esta situación se hace imprescindible utilizar como herramienta fundamental para la investigación y documentación eficaces de la tortura el modelo de examinación médica que promueve el Protocolo de Estambul, que es un estándar internacional reconocido y que permite ser veraz en los resultados presentados. En este país todavía no se aplica este modelo en todas las instituciones encargadas de resolver esta problemática.

* ACAT – México .

Se han empezado a hacer algunos esfuerzos dentro del convenio de cooperación técnica entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas y el Gobierno Mexicano. En ese contexto se realizó el año pasado un primer curso a nivel nacional sobre el conocimiento del procedimiento modelo para la examinación médica en la tortura y otros abusos físicos, pero este proceso todavía no es puesto en práctica por todos los centros involucrados en esta problemática.

La utilización del procedimiento modelo para la examinación médica de la tortura tiene, en nuestra experiencia, una aplicación muy importante en la veracidad y en la confiabilidad de lo que podamos obtener para dictaminar si se ha dado o no la tortura. Nosotros hemos vivido una situación en que al aplicarlo se requiere del accionar conjunto de dos disciplinas de la salud: la médica y psicológica, en donde la salud física y mental se integran para reconocer a la tortura; no como la suma de lo físico, psicológico o mental, sino como la compleja manifestación de la patología de la tortura, como es el caso del estrés postraumático, y no solo de las lesiones visibles, así como su vinculación o relación con los métodos de tortura aplicados.

Esta manera de acercarnos y reconocer las secuelas de la tortura, permiten aportar pruebas desde el plano de la salud, de que se ha producido la tortura. Por supuesto que, en la medida de la complejidad del fenómeno, se requiere de la intervención de otras disciplinas de la salud.

Es frecuente también encontrar hoy en día que algunas áreas involucradas en esta cuestión de la tortura hacen referencia al Protocolo de Estambul, sin embargo, en la práctica no se aplica como es debido y esto conlleva a dos situaciones: que por un lado se simule, y por otro, a que no se genere información veraz y confiable que sirva a la investigación de la tortura. Es decir, si lo vamos a utilizar tenemos que ponerlo en práctica. Si queremos información o datos confiables y veraces hay que utilizarlo como lo indican los principios del protocolo y entonces podremos generar indicadores que nos permitan, con mayor veracidad, acercarnos al fenómeno o a la problemática casuística de la tortura.

Entonces es necesario que generemos una fuente de datos veraces y confiables que se puedan aplicar hacia el estudio de los casos. Este instrumento —el Protocolo de Estambul— nos permite además promover las acciones de prevención y reparación del daño. Sin embargo, dada su trascendencia social en el reconocimiento de la magnitud y cambios de este fenómeno de la tortura en nuestra sociedad, se requiere de la implementación de otras metodologías

que permitan abordar el problema en su real dimensión a través de estudios epidemiológicos que tomen en cuenta a los grupos más vulnerables, los lugares donde más se produce, como son los centros de detención, así como establecer comparaciones en sitios o regiones que son potencialmente susceptibles de padecerla o enfrentarla, para poder valorar su comportamiento y tomar acciones preventivas.

Este fenómeno es muy complejo y se requiere de la construcción de variables en un marco conceptual bien delimitado y consensuado por los sujetos involucrados en dicho estudio, en donde el proceso de dialogo y voluntades sea la cohesión y la construcción del mismo.

IMPLEMENTACIÓN DEL PROTOCOLO DE ESTAMBUL

*Dr. Jens Modvig**

Seminario sobre Derechos Humanos Cívicos en México abordando el tema de la importancia que tiene implementar instrumentos de investigación internacionalmente reconocidos para la investigación y la inspección de la tortura.

Los argumentos que se han planteado hasta el momento han resultado muy convincentes. De hecho, los antecedentes del Protocolo de Estambul pueden rastrearse a la Convención contra la Tortura de la ONU. Esta convención estableció un esquema de trabajo internacionalmente aceptado cuyo objetivo es la batalla efectiva contra la tortura. De acuerdo al IRCT, nuestra Organización No Gubernamental Internacional, probablemente se trate del instrumento más importante para combatir la tortura a nivel global.

México es una nación que participa en la Convención, como ya se mencionó y, de manera correspondiente, México se encuentra obligado a implementar los estándares de la convención y, en este contexto, el Protocolo de Estambul proporciona un instrumento internacionalmente aceptado para la implementación de los estándares de la ONU en el área de la investigación y la documentación efectiva en torno a la tortura.

La definición ya se ha establecido, pero considero que quizá podemos examinarla una vez más. Según la Convención de la ONU en Contra de la Tortura, hablamos de dolor o sufrimiento severo, ya sea mental o físico. Es un acto intencional con un propósito específico, llevado a cabo por una persona que desempeña un cargo público.

* Consejo Internacional para Rehabilitación de Víctimas de Tortura (IRCT), Dinamarca.

Las obligaciones más importantes de los segmentos estatales partícipes de la convención son, entre otras: asegurar que la tortura sea una ofensa penada por la ley criminal. Como ya mencioné anteriormente, considero que ésta área de actividad exhibe problemas en la actualidad, aunque, como se me ha indicado, esta norma ya se ha implementado en Yucatán, donde es obligatoria.

Segundo, proporcionar educación y entrenamiento a todo el personal involucrado en arrestos, detenciones y encarcelamientos.

Tercero, monitorear las reglas y prácticas de detención para impedir actos de tortura, asegurar una investigación pronta e imparcial en posibles casos de tortura y es en esta etapa que interviene el Protocolo de Estambul, brindando direcciones y parámetros de cómo llevar a cabo este proceso.

En lo que se refiere a asegurar la protección de denunciantes de tortura. No debe resultar peligroso presentar una acusación de tortura, ni para la víctima de tortura, su familia o los testigos involucrados, existe la obligación de proporcionar derechos de libre expresión, asistencia, y la rehabilitación más integral posible.

Existe la obligación de asegurar que ninguna declaración obtenida mediante la tortura sea involucrada como evidencia. También existe la obligación de impedir cualquier otro tipo de situación cruel e inhumana dentro del contexto al cual nos referimos. Los indicadores relevantes para el área de tortura podrían considerarse una fuente diferente de indicadores generados a partir de las obligaciones de la Comisión de la ONU Contra la Tortura.

- Por ejemplo, sería apropiado determinar el grado en el que la convención se ha implementado en ley nacional.
- El grado en el cual el personal de detención ha recibido entrenamiento preventivo.
- El grado en el cual las reglas de detención se encuentran sujetas a un monitoreo eficaz.
- El grado de prontitud e imparcialidad de las investigaciones.

Aquí cabe mencionar, dado que también estamos hablando acerca de los parámetros médicos del Protocolo de Estambul, que un indicador interesante podría ser el tiempo transcurrido entre el evento y el examen médico, es decir, el tiempo promedio de distribución de tiempo desperdiciado.

La protección de los denunciantes de tortura es realmente necesaria, así como la información proporcionada en casos de tortura y el uso de información

obtenida mediante cuestionarios como parte de la declaración ofrecida en los tribunales.

Quiero mencionar, bajo riesgo de repetir las palabras de previos oradores, que es Protocolo de Estambul no es una guía médica. Ofrece parámetros médicos, y también ofrece orientación de cómo realizar la investigación de posibles casos. Como es sabido, el Protocolo de Estambul es una iniciativa de la ONU y un estándar de la ONU. Los principios más importantes del Protocolo de Estambul en términos de investigación de casos de posible tortura son la habilidad, la imparcialidad, la independencia, la prontitud, la ética médica, y la confidencialidad. Un elemento clave es la investigación oportuna y activa, no debemos esperar sentados a que el caso se resuelva solo, de hecho, de acuerdo al Protocolo de Estambul, es necesario tomar una actitud decisiva cuando existen bases para creer que existe un problema de tortura en alguna parte.

También me gustaría señalar que el Protocolo de Estambul proporciona un enfoque integral hacia la tortura, no sólo nos referimos a la tortura física; como es posible en el caso del submarino, esta pobre víctima de tortura, si hay un doctor, como podemos ver, pero no creo que este doctor le sea de gran ayuda a la víctima de tortura, por el contrario, está monitoreando su respiración para asegurarse de que no muera. Lo más probable es que esta víctima de tortura haya inhalado agua contaminada, no sabemos bajo qué condiciones se encontraba esa agua antes de esta situación de tortura, pero probablemente no sea agradable.

Sin embargo, también existe el aspecto de tortura psicológica, es decir, cuando experimentamos la tortura a nuestro alrededor, afectando quizá a amigos, quizá a parientes; por ejemplo, la violación de tu hija si no confiesas, así como la mayoría de las ejecuciones que no dejan marca, una técnica muy real que forma parte del espectro de la tortura y sus consecuencias, incluida en el Protocolo de Estambul.

De modo que examinar indicadores y aquellas que podrían ser fuentes de datos en torno a la tortura, es indispensable. Entre dichas fuentes de datos, se encuentra, por supuesto, la información proporcionada por víctimas, la cual nos permite clasificar la naturaleza del caso, a lo cual prosigue la aprobación. Considero que ha quedado claro que este último recurso incluye las medidas del organismo pertinente.

Los profesionales de la medicina también pueden contribuir su conocimiento a la investigación y asistencia en casos de tortura y, en este momento, me

gustaría mencionar que el Protocolo de Estambul es, de hecho, una guía de cómo evaluar a un experto en la materia. Supongo que no sería realista esperar que cualquier caso de tortura pueda ser sujeto en un breve periodo de tiempo a una investigación experta en conformidad con el aspecto legal del Protocolo de Estambul.

Por este motivo, es importante que toda documentación médica obtenida durante la primera reunión con el doctor sea conservada y protegida. Ya sea que se trate de un doctor tradicional, un doctor de prisión, o un doctor de alguna organización no gubernamental, que quizá no pueda llevar a cabo un examen completo en conformidad con el Protocolo de Estambul, es necesario que registre los resultados, mismos que posteriormente podrán ser incorporados al Protocolo de Estambul.

De hecho, el programa de cooperación técnica entre el gobierno mexicano y el Alto Comisionado de Derechos Humanos reporta que ya se han desarrollado parámetros para dichas circunstancias.

Esto daría lugar a que todos los potenciales médicos de México pudieran elaborar un breve registro de casos que posiblemente requieran una inspección mediante el Protocolo de Estambul. Estas fuentes, según mi punto de vista, podrían ser muy importantes a largo plazo y existe interés potencial en este enfoque.

Sin embargo, como ya se ha dicho en varias ocasiones, la tortura es una experiencia horrible rodeada por temores, silencio y falta de confianza, de modo que nos enfrentamos a un fenómeno civil que carece de documentación. Aquello que quizá refleja lo que está ocurriendo es la atroz impunidad legal que genera tantas quejas.

Existen pocos casos que puedan enjuiciarse; si existen pocos enjuiciamientos, los autores de crímenes serán liberados; si los autores de crímenes son liberados, no se genera confianza en el sistema, por el contrario, surgen muchas quejas.

De modo que, a largo plazo, muy adelante en el camino, podría implementarse el Protocolo de Estambul, incluyendo mecanismos de reporte por parte de todos los doctores, así como el fomento de confianza de la víctima durante las investigaciones y consecuentemente el rechazo a la marginación que se ha mencionado varias veces durante este seminario.

Pero hasta que dicho sistema de recopilación rutinaria de datos, se haya establecido, probablemente sea necesario tomar pasos activos en lo que espec-

ta a iniciativas de recaudación de información. Una opción para hacer esto podría ser la realización de encuestas de inspección en centros de detención o en otras áreas de alto riesgo de tortura. Actividades de este tipo pueden conducirse en colaboración con Organismos No Gubernamentales. Le podría resultar de gran beneficio a la Comisión de Derechos Humanos autorizar a ciertos Organismos No Gubernamentales para conducir las inspecciones y definir un formato para dichas inspecciones, procurando que sean lo más simples posibles. Todas estas medidas contribuirán a la obtención de datos, lo cual, a su vez, servirá como fundamento para desarrollar recursos rutinarios de recopilación de datos e incluso nos permitirá generar una herramienta para el monitoreo continuo en centros de detención.

Los centros sujetos a inspección serían seleccionados de forma fortuita o siguiendo cierto esquema privado y, de hecho, serían visitados por abogados y médicos competentes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de ONGs. De esta manera, se establecería una responsabilidad nacional, incluso referente a problemas de ausencia de datos, lo cual se ha abordado el día de hoy.

No es tan sencillo, quizá surjan importantes obstáculos para tales inspecciones, pues, siempre y cuando a nadie le interese, la tortura puede continuar, pero en el momento en que alguien se encuentre bajo riesgo, que hayamos conducido una entrevista que contenga todos los detalles, que hayamos detectado la frecuencia de este incidente, que hayamos determinado sus consecuencias, entonces dificultaremos mucho más la violación de los derechos humanos.

CUARTA SESIÓN

LECCIONES PARA LA OPERATIVIDAD DEL DIAGNÓSTICO DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

*Verónica Velo y Valencia**

En primera instancia, nosotros consideramos que es importante no nada más tener un punto de vista desde una perspectiva que en este caso podría ser la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que es la encargada de realizar el diagnóstico, sino se tienen que tomar en cuenta otros puntos de vista como los de la Academia, las Organizaciones Civiles, y otras Instituciones y organismos gubernamentales. No debemos de partir solamente desde una sola perspectiva, tenemos que partir desde un punto de vista más global y no muy específico.

También debemos tomar en cuenta todos estos puntos de vista para actualizar nuestra base de datos o bien la base de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, respecto a los derechos humanos. Una vez que se tenga actualizada, dicha base de datos debe estar disponible para el público. Actualmente estamos trabajando en el acceso a la información pública; una vez que se tenga esta base de datos, deberá estar disponible para todos nosotros.

Tenemos que ver el concepto de los derechos humanos de una forma más integral, en este caso el problema de la tortura. Las organizaciones civiles de derechos humanos consideramos pertinente que para la construcción de indicadores es necesario avanzar en una definición del concepto de tortura, en el sentido que lo establece la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, y no limitarlo a la definición de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, que si bien está vigente en México, su concepto de la tortura aún es limitado. De la misma forma, consideramos que los indicado-

* Centro Nacional de Comunicación Social Cencos (México).

res de medición para el diagnóstico, deben partir desde una perspectiva integral de los derechos humanos, buscando siempre proteger la integridad y dignidad de las personas y no limitarse a la simple evaluación del hecho. En este aspecto es importante insistir que detrás de cada dato o estadística acerca de la tortura, hay una víctima, cuestión que no hemos abordado; no nada más se trata de proporcionar los datos cualitativamente, sino también de ver el problema desde otro punto de vista.

La tortura es un problema que no se resuelve solamente con el establecimiento de indicadores cuantitativos sino que hay que abordar el problema de fondo que es la práctica sistemática de la tortura como un método de investigación policíaca. Este fenómeno debe resolverse también analizando el marco legislativo, las deficiencias administrativas e institucionales, la aceptación social de esta práctica y la falta de voluntad política de las autoridades para resolver el problema de la práctica de la tortura en México.

El tema de la tortura no es solamente un problema sociológico sino también de un fenómeno político que cuenta con recursos e infraestructura y cuyos responsables tienen nombre y rostro y deben de ser sancionados.

EL SEMINARIO DE MÉRIDA DENTRO DEL ESQUEMA DEL PROCESO MONTREAU-MUNICH

*Carol Mottet y Raúl Suárez de Miguel**

La búsqueda de una ciencia para la dignidad humana.

Mary Robinson
Alta Comisionada de la ONU
para los Derechos Humanos

EL ESPÍRITU DE MONTREAU

- Un *objetivo* desafiante: mejorar la confiabilidad, consistencia y eficiencia del monitoreo y los reportes de los Derechos Humanos.
- Un *enfoque* en los métodos estadísticos, el análisis cuantitativo y la creación de indicadores.
- Una *iniciativa orientada hacia las políticas* basada en las agendas de derechos humanos nacionales e internacionales.
- Un *enfoque de aprendizaje* con base en trabajo concreto e iniciativas innovadoras.
- *Participación del Sur* fuerte y calificada.
- *Dialogo multidisciplinario*: especialistas en derechos humanos, expertos en estadística, profesionales en derechos humanos y expertos en desarrollo.

* Oficina de Asuntos Internacionales, Agencia Federal de Estadística, Suiza.

- *Dialogo multi-institucional*: administraciones nacionales, ONGs, Comisiones de derechos humanos, universidades y centros de investigación, parlamentarios, agencias internacionales.

RESULTADOS DE LA CONFERENCIA

- Monitoreo: dar visibilidad a un *problema emergente*
- Evaluación mundial de las experiencias más avanzadas, óptimas e innovadoras.
- Creación de una *red multidisciplinaria* de instituciones y expertos
- Conclusiones orientadas hacia *la implementación de trabajo concreto*.
- Antecedentes y objetivos
- Programa detallado de la conferencia
- Todos los textos invitados y contribuidos se encuentran disponibles en línea (www.iaos2000.admin.ch).

LECCIONES DE MONTREAUX

- Necesidad urgente de aplicar técnicas profesionales en el reporte de derechos humanos.
- Necesidad de un método de trabajo basado en la sociedad y un enfoque multidisciplinario
- Necesidad de consolidar el esquema conceptual de los indicadores de derechos humanos
- Necesidad de desarrollar equipos científicos sólidos y redes eficientes

GUÍAS PARA MEDIDAS DE SEGUIMIENTO CONCRETAS

- Enfoque pragmático enfocado hacia las políticas: facilitar e implementar la investigación aplicada y conducir proyectos para manejar necesidades nacionales actuales.
- Aprender con la practica: establecer, probar y evaluar métodos cuantitativos e indicadores enfocados en el reporte de derechos humanos.

- Maximizar los recursos y el conocimiento disponibles: adoptar una estrategia coherente y un programa de acción integral.

EJEMPLOS CONCRETOS DEL SEGUIMIENTO DE MONTREAUX

- Encuesta sobre el conocimiento de los Derechos Humanos (Angola)
- Medición de la democratización, el gobierno y los Derechos Humanos mediante encuestas domesticas (8 países africanos)
- Investigación en torno a procedimientos de fiabilidad interna (Sri Lanka)
- Plataformas de acción nacionales (Filipinas, Benin, Sudáfrica)
- Apoyo científico internacional al reporte AAAS en torno a los crímenes en contra de la humanidad en Kosovo.

MUNICH: MEDICIÓN DE DEMOCRACIA Y GOBIERNO (ENERO 2002)

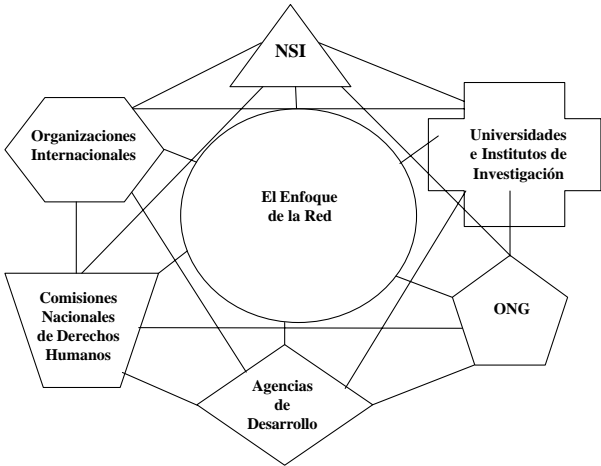
- Reconocimiento del vínculo esencial entre los derechos humanos, la democracia y la gobernabilidad.
- Gama de temas a ser medidos y evaluados, usando como base los Derechos Humanos y la regla de ley.
- Orientado hacia las necesidades normativas, con base en las prioridades nacionales y la concesión de poder a figuras nacionales
- Enfoque en métodos de desarrollo y capacidades para la medición de democracia y gobierno, un conocimiento necesario y con capacidad de reproducción
- Extracción de conclusiones normativas a partir de resultados piloto
- Interacción del trabajo en torno a derechos humanos con el monitoreo del desarrollo humano.

OPERATIVIDAD DE MONTREAUX-MUNICH

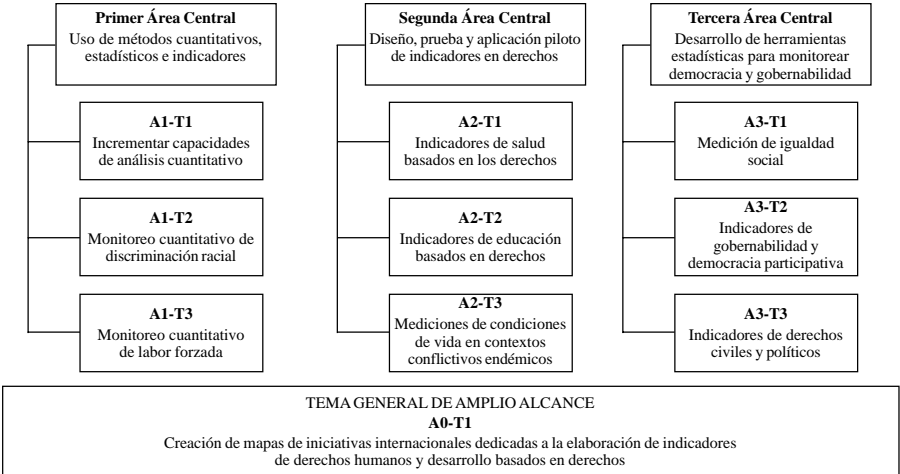
- Consolidación y ampliación del enfoque de red
- Movilización eficaz del conocimiento científico
- Lanzamiento de un consorcio internacional y creación de un punto central para la coordinación y facilitación

- Conceder mayor valor para iniciativas nacionales
- Manejo de iniciativas dentro de la agenda identificada: seminario de Mérida, seminario de EC, etcétera.

EL ENFOQUE DE RED



ÁREAS PRIORITARIAS DE TRABAJO Y COHERENCIA



EXPECTATIVAS DEL SEMINARIO DE MÉRIDA

- Un seminario orientado por proyectos: no un intercambio único de opiniones entre expertos, sino el reconocimiento de necesidades para realizar labor en el campo exploratorio
- El lanzamiento de un proceso laboral participativo, multi-institucional (CNDH, organismos gubernamentales, ONG y universidades)
- Un proyecto piloto con base nacional supervisado internacionalmente y orientado internacionalmente
- Capacidad de programa

ENFOQUE DEL DIAGNÓSTICO DE DERECHOS HUMANOS

El camino hacia el progreso:
pasos concretos,
diálogo participativo
y mucho trabajo y trabajo... porque

LAS PAPAS NO CRECEN EN EL SUPERMERCADO

ALGUNAS ESTADÍSTICAS DE FILIPINAS

Ana Elsy Ofreneo*

POBREZA

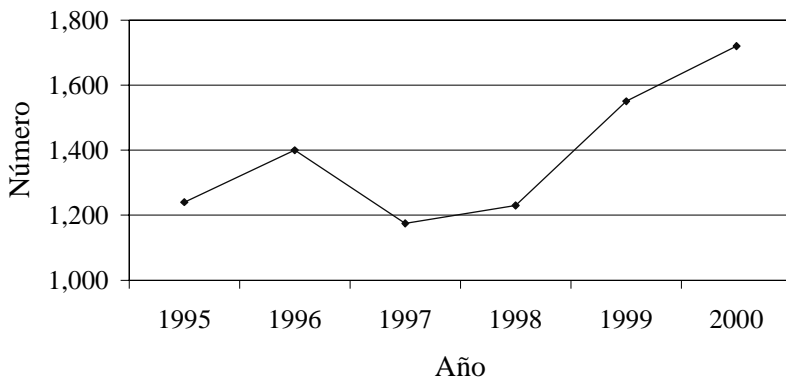
- 33.7% de las familias son pobres
- 39.4% de la población es pobre

Clasificación HDI (1998), posición 77 de 174 países

Clasificación GDI (1998), posición 64 de 174 países

Clasificación GEM (1998), posición 44 de 174 países

Violación de Derechos Humanos 1995-2000



* Oficina de Educación e Investigación en materia de Derechos Humanos, CNDH-Filipinas.

ACTIVIDADES ECONÓMICAS

- Agricultura, 20%
- Industria, 34%
- Servicios, 46%

EMPLEADO (29.2M EN 2001)

- Hombres, 61%
- Mujeres, 39%

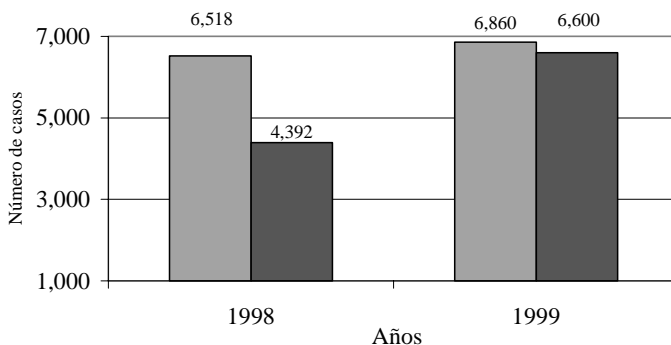
DESEMPLEADO (3.7M)

- Hombres, 59%
- Mujeres, 41%

DERECHOS HUMANOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

Indicadores de violencia en contra de mujeres y niños para el análisis y monitoreo de políticas en las Filipinas

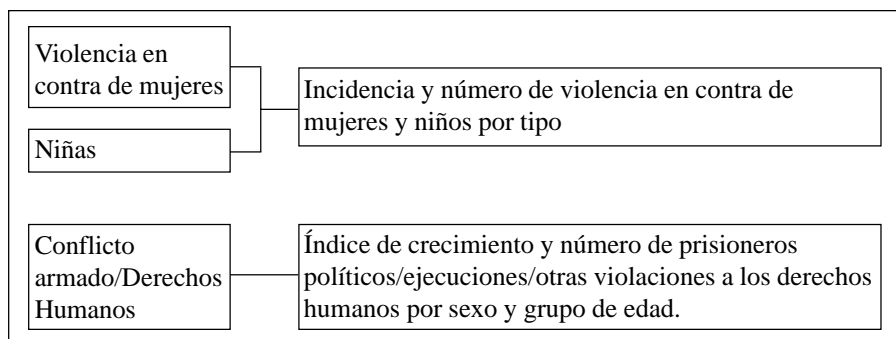
Número de casos de violencia reportados



POBLACIÓN

- 76.5 Millones (2000); 79.5M (2002)
- Décimo tercer país más poblado
- 2.36% cambio anual (1995-2000)
- Índice de sexo: (Hombres, 50.4%; Mujeres, 49.6%)
- Las mujeres viven 5.25 años más que los hombres
- 45% niños, 0-17 años de edad

*Plataforma de Beijing para la acción en áreas de interés
y la lista final de indicadores GAD*



INDICADORES GAD BÁSICOS EN TORNO A LA VCMN

- Esquema
- Otros parámetros
 - Mide inquietudes generales de GAD
 - Cantidad relativamente pequeña
 - Mensurable
 - Fácil de comprender
 - Fiable y consistente
 - Implica intervención/acción/política específica
 - Orientado hacia los resultados

OBJETIVOS DE LA PRESENTACIÓN

- Compartir experiencias
- Aprender a partir de otras experiencias

GÉNERO Y DESARROLLO

- Dio lugar a la iniciativa estadística en torno a VCMN
- Mejoramiento del Proyecto de Estadísticas sobre Problemas de Género (CIDA)
- 1 – Desarrollo de una metodología para generar estadísticas en torno a VCMN
- 2 – Conducción de una encuesta piloto sobre uso de tiempo; Desarrollo de esquema para medir la contribución de mujeres y hombres a la economía.
- 3 – Refinamiento de indicadores de género y desarrollo existentes.

ESQUEMA DE LA PRESENTACIÓN

- Objetivos del documento/la presentación
- GAD: una iniciativa estadística en torno a la medición de VCMN
- Desarrollo de una metodología para generar estadísticas en torno a la VCMN
- Algunos problemas y recomendaciones
- Conclusión

ESTADÍSTICAS PROPUESTAS DE VCMN PARA SU RECOPIACIÓN

- Estadísticas/indicadores sobre la víctima
 - Perfil demográfico de víctima mujer/niño
 - Número de víctimas por relación al autor del crimen
 - Índice de victimización
 - Crímenes de mayor incidencia
- Estadísticas sobre servicios de apoyo a las víctimas
 - prevención y eliminación de violencia

- apoyo de servicios a víctimas
- castigo y rehabilitación de criminales

OTRAS INICIATIVAS

- Evaluación de formas de ingreso existentes
 - ∅ Datos, frecuencia, división, flujos, diseminación, capacidad de la agencia
- Algunas recomendaciones
 - ∅ Unificación de las formas de ingreso mediante una captura de datos estandarizada
 - ∅ Estandarización de conceptos y definiciones
 - ∅ Mejoramiento de capacidad estadística de las agencias
 - ∅ Formación de redes

OTRAS INICIATIVAS

Glosario sobre VCMN y conceptos relacionados con fines estadísticos

- ∅ Comprensión e interpretación común
- ∅ Consistencia y capacidad de comparación
- ∅ 2 partes – Violencia contra mujeres; Violencia contra niños
- ∅ En conformidad con CEDAW, CRC y leyes Filipinas relacionadas

OTRAS INICIATIVAS

Manual estadístico 2001 sobre VCMN (edición inaugural)

- ∅ Proporciona información valiosa acerca de tendencias y patrones
- ∅ Únicamente casos reportados
- ∅ Reveló que el número de casos de VCMN es importante

Referencia

Manual estadístico 2001 sobre Violencia en contra de mujeres y niños

(Consejo de Coordinación Estadística Nacional)

Mayo 2001

PROBLEMAS Y RECOMENDACIONES:

- Trabajo en progreso relacionado con la medición de derechos humanos
 - Ø Mejoramiento de comprensión/conciencia en torno a la VCMN
 - Ø Predominancia de VCMN, un vacío de información
 - Ø Dificultades en la recopilación de datos –“cultura de silencio.” estigma y situaciones personales

- Algunas recomendaciones
 - Ø Encuesta nacional en torno a VCMN; parámetros como base de cálculos
 - Ø Esquema de VCMN con respecto a sistemas de monitoreo de orden público, seguridad y justicia y derechos humanos
 - Ø Indicadores relacionados con niños usando un enfoque basado en los derechos y el ciclo de vida

Conclusión

- El sistema estadístico Filipino enfrenta enormes desafíos en torno a la VCMN y el desarrollo/mantenimiento de un sistema indicador de derechos humanos
- Aprender mediante la metodología y asistencia de los demás

ESQUEMA ESTADÍSTICO DE LA VCMN*Objetivos*

1. Identificar las diferentes temáticas e inquietudes relacionadas con la VCMN; y

2. Definir el apoyo de datos requerido para examinar las condiciones predominantes en el país.

Sin embargo, muchos casos de violencia permanecen ocultos y sin reportar debido al temor y humillación experimentado por las víctimas al reportar el incidente.

La ausencia de estadísticas veraces en torno a la predominancia de VCMN dificulta la medición de la propagación del problema.

> *Equipo operativo para generar estadísticas en torno a la VCMN*

- Gobierno; ONG; Academia — 20 miembros
- Apoyo al proyecto CIDA-ISP

Introducción

La violencia en contra de mujeres y niños existe de diversas formas. Éstos son golpeados, mutilados, hostigados sexualmente, violados y asesinados.

A. Tres objetivos de acción:

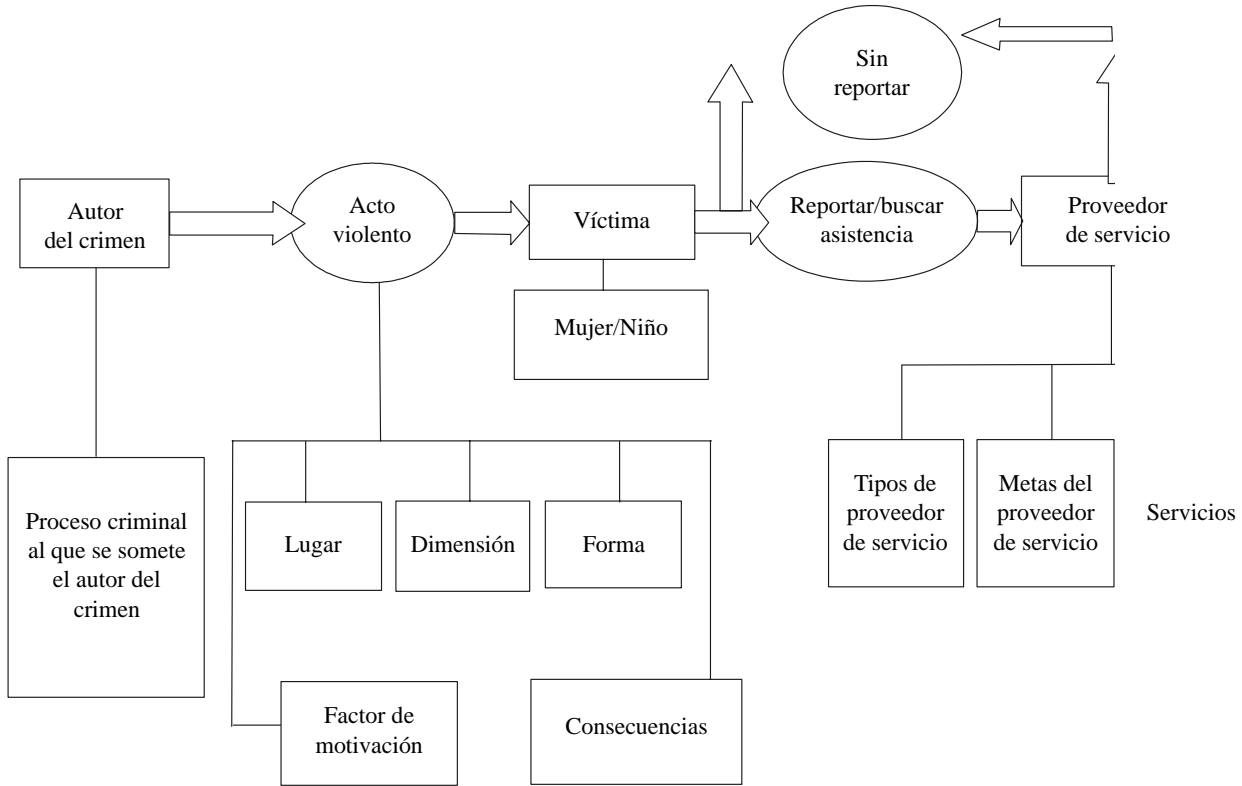
1. Prevención y eliminación de VCMN;
2. Facilitación de servicios de apoyo adecuados a las víctimas; y
3. Castigo y rehabilitación de los autores del crimen.

B. Alcance de la violencia:

1. Violencia en casa o violencia doméstica;
2. Violencia en la escuela/trabajo/vecindario; y
3. Violencia perpetuada o aceptada por el Estado.

C. Formas de violencia:

1. Abuso físico;
2. Abuso sexual;
3. Abuso emocional/psicológico; y
4. Abuso económico.



- Lugar en donde ocurrió el incidente
 - Ø hogar
 - Ø escuela
 - Ø trabajo
 - Ø vecindario
 - Ø otros

- Proceso criminal al cual quizá se someta al autor del crimen
 - aplicación de la ley (investigación)
 - acción judicial (litigio)
 - tribunal (condena)
 - corrección (reforma y rehabilitación)
 - comunidad (involucramiento y participación)

- Formas de violencia
 - Ø física
 - Ø sexual
 - Ø emocional/psicológica
 - Ø económica

- Fuerzas motivadoras/ causas subyacentes de violencia
 - alcoholismo
 - drogadicción
 - celos
 - infidelidad
 - otros
 - desempleo
 - pobreza extrema
 - medios de difusión
 - demencia

- Consecuencias de la violencia
 - lesión física
 - discapacidad permanente
 - trauma emocional

- muerte
 - institucionalización
 - deterioro en las relaciones familiares
 - oportunidades de empleo, educación y progreso profesional disminuidas
 - otros
- Tipos de proveedor de servicio
 - barangay
 - policía
 - hospital
 - escuela
 - otros (familia inmediata, parientes, sacerdote, vecinos y/o amigos)
 - trabajadores sociales
 - ONG
 - tribunal
 - demencia
 - Objetivos del proveedor de servicio
 - prevención y eliminación de la violencia
 - servicios de apoyo a las víctimas
 - castigo y rehabilitación de los criminales

ANTECEDENTES

- Lo que he encontrado hasta la fecha son datos obtenidos mediante entrevista/exhumación.
 - Recopilación de datos de investigación.
 - Recopilación de datos de enumeración.
 - En ambos casos, los datos no son fortuitos.
- Ideal: encuesta de una muestra fortuita de la población objetivo desarrollada cuidadosamente. Entonces el cálculo se torna “fácil”.
- Realidad: el cálculo se apoya en sofisticada maquinaria estadística...

Cálculo Mediante Sistemas Múltiples

- CSM es una técnica estadística para usar dos o más listas incompletas recopiladas por separado, obtenidas a partir de una población para calcular el tamaño de la población.
- Las correlaciones entre listas y las diferentes opciones de captación de miembros de la población (heterogeneidad) pueden incorporarse al proceso de modelaje.
- Modelaje lineal basado en bitácoras, modelaje Rasch, métodos Bayesianos, etc. ... ¡complejo!

Cálculo Mediante Sistemas Múltiples

Kosovo

- Patrones de conteo de muertes/migración usados para refutar teorías relacionadas con las causas de muertes/migración.
- Datos de entrevista obtenidos de tres proyectos y datos de exhumación forman cuatro “listas” de muertes albanesas que se correlacionan para identificar coincidencias entre las listas.
- Cálculos creados para conteos de muertes por períodos de seis días para cada una de las cuatro regiones, por períodos de dos días y por período total de tiempo/país.
- Modelado para cada dependencia, heterogeneidad abordada mediante estratificación de tiempo/espacio.

QUINTA SESIÓN

PERSPECTIVAS PARA DESARROLLOS INTERNACIONALES. EL CASO DE SUDÁFRICA

*Piers Pigou**

Las conferencias en Mérida han sido una muy importante “reunión de mentes” para la consolidación de los derechos humanos como una realidad para todos. Una lección clave que he aprendido a partir de esta conferencia, en términos del estudio de tortura y la importancia de una recopilación cuantitativa durante ese proceso, es que no existe un patrón o molde que pueda ser utilizado para medir su predominancia. Efectivamente, debido a la constitución multidimensional de la tortura, como por ejemplo las interpretaciones y definiciones variables del fenómeno, así como los contextos en los cuales se manifiesta y las diversas formas de abordarlo, las prioridades y enfoques siempre variarán de situación y situación. Sin embargo, es indispensable que, sin importar lo que hagamos, todo ello sea guiado por el objetivo central de erradicar la tortura.

En lo que se refiere a la situación de Sudáfrica, los prospectos y el potencial para desarrollar fuentes de datos actuales en torno a la presunta criminalidad y la falta de ética profesional de las fuerzas policíacas de Sudáfrica que podrían ser usados tanto para mejorar los asuntos disciplinarios internos y relacionados con la administración es algo evidente. Además, el mejoramiento en la recopilación y la compaginación de datos podría fomentar en gran medida la supervisión civil de presuntos abusos, que, a su vez, podría dar lugar a la responsabilidad política y funcionaria, así como la congruencia de recomendaciones para intervenciones dirigidas a un objetivo. Las fuentes de información no gubernamentales se encuentran limitadas, dado que solo algunos cuantos

* Centro para el Estudio de la Violencia y la Reconciliación. Sudáfrica.

Organismos No Gubernamentales se encuentran activamente involucrados en este campo. A pesar de ello, varias organizaciones sí abordan casos individuales a nivel local, y algunos incidentes sí reciben cobertura por parte de medios de difusión. Por este motivo, el enfoque de las recomendaciones se ha mantenido en el desarrollo de fuentes de información oficial, y acceso a la información por parte de la sociedad civil / supervisión civil. En el contexto de la gama de otras prioridades enfrentadas por los líderes políticos y administrativos de Sudáfrica, quienes son responsables por la elaboración de políticas, será necesario estudiar a fondo la manera de desarrollar una estrategia que propicie el desarrollo de fuentes de datos actuales y de otro tipo.

Aunque claramente existe la necesidad de esclarecer una gama de problemas relacionados con la definición de tortura, especialmente en términos de recopilación de datos confiables, y de poder medir de forma exacta los temas de mayor predominancia, se recomienda que el primer paso sea el de ‘lanzar la red’ ampliamente, a fin de captar la gama de casos y problemas. Es importante recordar que la tortura no existe de forma aislada con relación a una gama de otros problemas, inquietudes e intervenciones. Este enfoque, más amplio, permitiría una perspectiva general del área en el que existen ciertos problemas /acusaciones, que a su vez haría posible la aplicación de intervenciones más dirigidas (incluyendo una investigación más detallada).

Otra lección clave derivada de Mérida ha sido la importancia de optimizar los beneficios de un enfoque interdisciplinario. En este contexto, estadistas y profesionales de los derechos humanos deben trabajar para alcanzar razonamientos comunes acerca de los temas bajo consideración. En ciertas situaciones, como el caso de Sudáfrica, los “expertos” en derechos humanos deben encontrarse entrenados / equipados de forma apropiada para comprender los beneficios actuales y potenciales de la recaudación y el análisis efectivo de datos, y que la importancia de los métodos cuantitativos depende en gran medida de la calidad de la información recopilada —después de todo, “la basura ingresada tendrá como resultado basura expulsada”. Mejorar nuestra educación estadística es extremadamente importante en lo que se refiere a iniciativas para desarrollar una “Ciencia de Dignidad Humana”. Por otra parte, los estadistas y los expertos en metodología cuantitativa también deben profundizar su comprensión acerca de los problemas relacionados con los derechos humanos que deben ser medidos, y cómo asegurar de la mejor manera que la información recopilada sea fiable y de buena calidad.

Existe una gran oportunidad en Sudáfrica para incorporar este pensamiento en las iniciativas más amplias de transformación dentro de nuestro propio servicio policíaco. Esto nos obliga a crear conciencia en torno al contexto político en el que nos encontramos, lo cual exige de un enfoque estratégico que le demuestra tanto a los líderes políticos como a la sociedad civil los beneficios tangibles de enfrentar la conducta de abuso en el servicio policíaco, y cómo esto se vincula con el fortalecimiento de los valores democráticos. Nuestra estrategia revelará cuáles son las fuentes de información que necesitamos acceder y/o desarrollar. Por este motivo, en el contexto Sudafricano, es importante enfatizar (a) el vínculo entre la (presunta) criminalidad y falta de ética profesional de la policía, que figura a la tortura como un componente importante y el crimen en general. Además es crucial examinar el vínculo entre tal conducta abusiva y el desarrollo general de un servicio de vigilancia profesional y responsable, lo cual requiere de un esfuerzo concentrado y deliberado para romper el ciclo constante de impunidad. Esto, a su vez, promoverá la legitimidad de las instituciones de vigilancia, que desempeñan un papel muy específico en términos de la protección de derechos humanos dentro de la colección más amplia de la responsabilidad constitucionales del Estado.

Nos sentimos afortunados en Sudáfrica de contar con un potencial considerable para desarrollar nuestras fuentes de datos en torno a asuntos de presunta criminalidad policíaca, incluyendo problemas de tortura —esto ofrece una importante oportunidad para desarrollar aquello que ya fue planteado durante el proceso de Montreux, dentro de los parámetros de presuntos abusos policíacos. La oportunidad para difundir esta metodología en otras áreas también es evidente, y podría ser desarrollado con relación a las iniciativas clave de derechos humanos, como la obligación constitucional del Plan de Acción Nacional para el Fomento y la Protección de los Derechos Humanos del propio gobierno y de la Comisión Sudafricana de Derechos Humanos en torno al monitoreo de la implementación gubernamental de derechos sociales y económicos. Sin embargo, como primer paso, es importante que exista mayor orientación y conciencia acerca de qué se pretende con este proceso, lo cual requerirá una estrategia de “venta” del “Espíritu de Montreux” aplicada a los accionistas clave. En Sudáfrica, Montreux debe ser comercializado dentro del contexto de obligaciones legales domésticas e internacionales existentes, y es muy importante que esto se haga dentro del contexto de desarrollo de políticas desti-

nadas a abordar problemas de pobreza e inequidad. Es claro que también existe espacio para una labor de colaboración con los colegas de la región de Sudáfrica, lo cual, a su vez, podría ayudar a la estandarización de los elementos contenidos en los retos de investigación que ha planteado el proceso de Montreux.

PERSPECTIVA PARA DESARROLLOS INTERNACIONALES. EL CASO DE ANGOLA

*Mario Adauta de Sousa**

¿CUÁLES SON LAS ENSEÑANZAS CLAVE DE ESTE SEMINARIO
RELEVANTES PARA EL ESTUDIO DE TORTURA EN SU PROPIO PAÍS?

Personalmente, he encontrado muy edificante este seminario de 3 días acerca del tema tan delicado de la tortura, lo cual me ha hecho reflexionar más acerca de la naturaleza del ser humano y la manera en que la sociedad enfrenta tal problema.

Supongo que durante estos días se hizo mucho énfasis sobre la búsqueda de una definición de la tortura. No soy un experto en el campo de la tortura, pero he descubierto que tantas discusiones en torno al concepto invariablemente tienen repercusión sobre la manera en que los individuos y los grupos enfrentan un problema como la tortura en la vida real. Esto es particularmente cierto cuando intentamos fomentar un enfoque basado en principios de Derechos Humanos.

Lo que he aprendido es que un acto de tortura es el resultado directo de la negación de un derecho humano a la integridad física; el derecho al acceso a un juicio justo; el derecho de acceso a asistencia legal; derecho a condiciones de detención sensatas, etcétera, lo cual finalmente conduce a la ausencia de derecho a la vida. Es un proceso que involucra cuando menos a una víctima y un victimario, y, sobre todo, al Estado. El papel del Estado dentro del acto de la

* Director ejecutivo de A-IP, Instituto de Investigación Socioeconómica de Angola, msousa_mpa99@hotmail.com.

tortura es un ejemplo de un severo fracaso institucional público y también la expresión de relaciones históricas, culturales, políticas y de poder dentro de una sociedad.

Me parece que existen cuando menos dos maneras de combatir la tortura dentro de un esquema basado en los derechos humanos.

- Un enfoque legal, correctivo y reformatorio destinado a reparar una violación severa a los derechos humanos que ya ha ocurrido. Este es un método posterior a los hechos, centrado en los síntomas de fracasos institucionales y humanos que han conducido a la práctica de tortura;
- Una defensa activa, preventiva, que incremente el conocimiento público, destinada al cambio de políticas. Este enfoque está centrado en los fracasos institucionales, humanos y sociales o las causas que condujeron a la práctica de tortura.

A pesar de su naturaleza diferente, ambos enfoques podrían complementarse mutuamente si uno busca erradicar la práctica institucionalizada de tortura. Uno de ellos se identifica más con el aspecto de suministro de derechos humanos, siendo su objetivo la creación de un ambiente social, económico, político e institucional que conduzca a la prevención de la práctica de tortura. Es un enfoque sistémico y a largo plazo que pretende cambios sociales crecientes y uniformes. El otro se identifica más con el aspecto de demanda dentro de la aplicación de derechos humanos y pretende proporcionar medidas correctivas, casuísticas y reformatorias que responderán a las demandas de las víctimas de tortura.

Ambos exigen de diferentes datos, información y planes de acción y conllevan la necesidad de usar herramientas de diferentes campos de ciencias sociales, políticas, económicas e informativas (por ejemplo, métodos estadísticos; sistemas de manejo de información; bases de datos; solución de conflictos y técnicas de prevención de conflicto; cabildeo y mercadeo político; experiencia legal, médica y en el área de ciencias sociales; etcetera).

En resumen, nos enfrentamos a un tema multidimensional complejo cuya solución no podría ser el resultado directo de una “solución correctiva mágica” como, por ejemplo, la promulgación de una ley, sino que podría encontrarse de alguna manera dentro de un proceso adoptivo carente de estructura que aborde diversas dimensiones del mismo problema.

Si pudiera resumir las enseñanzas clave en torno a la tortura que se expusieron durante estos tres días, podría decir:

1. La definición y el alcance del concepto de tortura es importante cuando uno desea comprender y actuar en torno a un fenómeno que es de naturaleza multidimensional. Sin embargo, una falta de precisión con respecto al alcance del concepto nunca debe ser visto como un impedimento para combatir la práctica de tortura en la sociedad;
2. La creación de consenso en torno a la necesidad de monitorear y erradicar la práctica de tortura dentro de la sociedad es algo vital y debe involucrar a diferentes personas afectadas. Organismos tales como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en donde quiera que exista, deben desempeñar un papel fundamental en ese movimiento;
3. Existen diferentes maneras de lidiar con el fenómeno de la tortura y, por tanto, diferentes papeles que pueden desempeñar los diversos involucrados, además de varios planes de acción. La búsqueda de aspectos complementarios, mayor coordinación institucional y el uso eficiente de recursos escasos, por ejemplo, compartir información, es indispensable para alcanzar resultados positivos.
4. La búsqueda de una mayor comprensión de la tortura como un proceso debe satisfacer la necesidad de estudiar las funciones del Estado, la víctima y el autor del crimen involucrados en el proceso de tortura.

Preguntas tales como: ¿Cuáles son los principales factores determinantes de la práctica de tortura por parte de oficiales de la ley? ¿Cuáles son las percepciones de la elite y de la gente en torno a la tortura y cómo han evolucionado a través del tiempo? ¿Cuáles son las principales amenazas percibidas por aquellos en posiciones de poder que les impiden desarrollar cambios políticos con relación a temas tales como la práctica institucionalizada de la tortura? ¿Qué se puede hacer para conferir una sensación de valía a las víctimas de tortura que buscan compensación moral y material? Todos estos aspectos deben formar parte de un plan de investigación y deben ser abordados de tal manera que se incorporen cambios de política y que contribuyan al diseño de planes adecuados de acción.

Dentro del contexto específico de Angola, un país en transición hacia la democracia, que vive los rezagos de un conflicto, yo pondría una estrate-

gia de dos puntos, como se describió anteriormente. El desarrollo de capacidad institucional; la reforma del sistema judicial y legal; la concesión de autoridad a los ciudadanos y el fomento de su ejercicio de ciudadanía; la producción, diseminación y el uso de información relacionada con el ejercicio de derechos humanos y la percepción de las personas acerca de sus derechos; todos estos elementos son algunos componentes que podrían formar parte de un plan nacional para erradicar la tortura.

¿CUÁLES SON LAS ENSEÑANZAS CLAVE DE ESTE SEMINARIO QUE PUDIERAN APLICARSE A UN DIAGNÓSTICO MÁS AMPLIO DE DERECHOS HUMANOS EN SU PROPIO PAÍS?

Existen algunas enseñanzas clave que usaría para crear un diagnóstico más amplio de derechos humanos en mi país. El más importante probablemente sería la estrategia misma para conducir un diagnóstico de derechos humanos. En mi opinión, comenzaría por responder a las siguientes preguntas:

- ¿Por qué es importante para un país un diagnóstico de derechos humanos?
- ¿Quién debe formar parte de la conducción de dicha actividad?
- ¿Cuál debe ser el contenido de dicho diagnóstico?
- ¿A quiénes nos dirigimos cuando conducimos un diagnóstico de derechos humanos?

Independientemente del formato que adopte el diagnóstico, siempre debe procurar identificar las principales limitaciones actuales dentro del ejercicio de derechos humanos en el país y la naturaleza de dichas limitaciones.

En términos de contenido del diagnóstico, deberá contener, entre otros elementos, lo siguiente:

- Un análisis de los involucrados destinado a comprender la dinámica del poder en la sociedad;
- Un perfil de pobreza del país dividido por regiones, categorías socioeconómicas y género destinado a comprender la economía de la práctica de los derechos humanos;

- Un análisis institucional de algunos proveedores vitales de servicios públicos destinado a comprender los impedimentos institucionales para la realización de la práctica de los derechos humanos;
- Un perfil de valores, normas y percepciones de las personas en torno al conocimiento y la práctica de los derechos humanos;
- Un perfil informativo que contenga la descripción de los principales proveedores de información; el tipo de productos disponibles, tales como estadística, indicadores, registros administrativos, bases de datos e información general con el fin de proporcionar una dimensión informativa de un enfoque basado en los derechos humanos;
- Un perfil/directorio de quién es quién en el campo de los derechos humanos, sus fortalezas, necesidades (particularmente en el campo de la creación y el uso de información estadística) y contribuciones que pueden ofrecer al monitoreo y el fomento de los intereses de los derechos humanos.

En términos del procesamiento, dicho diagnóstico debe involucrar desde su concepción la participación de varias instituciones tanto gubernamentales como no gubernamentales. Haciendo esto, se logrará un incremento en términos de propiedad y creación de consenso en torno a los temas principales y, sobre todo, la creación de confianza institucional e individual entre todos los participantes.

¿DE QUÉ MANERA ORGANIZARÍA USTED UN SEMINARIO RELACIONADO CON EL PROCESO DE MONTREAUX EN SU PROPIO PAÍS?

Supongo que el primer paso sería vender el “espíritu de Montreaux” a una serie de involucrados que ya tienen, o que en el futuro tendrán interés en los temas de derechos humanos y cuya contribución y función se consideraría vital para la reforma de políticas en el campo de los derechos humanos.

Como parte de la estrategia de fomento de participación, sería importante descubrir las razones por las que se debe convertir al “espíritu de Montreaux” en algo de importancia local. Un punto de inicio podría ser la importancia de aplicar enfoques de desarrollo humano basados en derechos y además, sustentables, tales como los DERP (Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza). Ya ha habido algunas actividades en torno a los DERP que

involucran a algunos grupos de la sociedad civil y al gobierno. Asimismo, el gobierno se está convirtiendo cada vez más en una de las principales prioridades de la agenda del país.

Otro problema que debe considerarse es la organización institucional del Seminario. Considerando que no existe un organismo como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, será necesario encontrar un patrocinador o un conjunto de patrocinadores que pudieran ser el punto básico para aplicar el “espíritu de Montreaux”. Instituciones tales como el Ministerio de Justicia, la Asociación de Abogacía de Angola, la Iglesia Católica, la red de Jubileo 2000, los Organismos No Gubernamentales individuales y los institutos de investigación podrían formar parte del consorcio con ese fin.

La temática del seminario, ya sea abierta o centrada en un sólo problema, como la tortura en el caso mexicano, o en el contexto de una temática más amplia, podría ser el resultado de la formación de consenso entre aquellos involucrados en la realización de dicho evento.

Finalmente, dicho evento debe recurrir a experiencias previas en el campo de los derechos humanos y buscar aportar información a un plan nacional de acción centrado en el “espíritu de Montreaux”.

PERSPECTIVAS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL
“DETRÁS DE CADA FIGURA/LAS ESTADÍSTICAS
SON UN ROSTRO HUMANO, UNA HISTORIA HUMANA...”

*Resurreccione Lao-Manolo**

FLUJO

- I. Algunas iniciativas domesticas
- II. Algunas lecciones/reflexiones aprendidas en Mérida
- III. Algunas propuestas viables (Filipinas/Asia/Internacional)

I. ALGUNAS INICIATIVAS DOMESTICAS

1. *Defensa de políticas*: Resoluciones presentadas/Proyectos de ley en la Cámara de Representantes de Filipinas (Comité de Asuntos Civiles, Políticos y Derechos Humanos).

- Reiteración de la prohibición de: a) tortura; b) exhibición pública de criminales; c) indemnización a más de 10,000 víctimas de violaciones a los derechos humanos durante el periodo de Marcos (Acción Popular Hawaii)
- Incorporar esquemas de DH al planeamiento de desarrollo /trabajo legislativo en el Congreso

* ESC Right Asia (Filipinas).

2. *Educación-Entrenamiento:*

2.1. 43 Jueces ejecutivos filipinos sobre Derechos Humanos, específicamente en el ICESCR. (Las violaciones a CP replantea problemas de demoliciones de viviendas, etcétera.)

2.2. El entrenamiento filipino otorgado por la ONU sobre el Desarrollo basado en Derechos (ILO, UNICEF, UNIFEM, UNDP, etcétera): usando un esquema de solicitante-derecho-deber-poseedor-obligaciones

3. *Orden Ejecutiva:* Reactivación del Comité de Derechos Humanos (2001)

—diálogo mensual/reunión entre militares, Cámara de Representante, Departamento de Justicia, ONG selectas (por ejemplo, desapariciones involuntarias)

—Expansión de la autoridad del Comité, temas relacionados con ESCR- (vivienda, nutrición, educación.)

4. *Situación estándar y de indicador:*

4.1 Comentarios filipinos acerca de los DH: se desarrolló un plan nacional que incluye a grupos de trabajadores por sector

4.2 Establecimiento de indicadores en torno a DH y gobernabilidad.

4.3 Resultados del Indicador de Estándares de la Fase 2 enfocado en 5 derechos relacionados con ESC (trabajo, salud, educación, vivienda y suministro de alimentos): Junio 2002.*

El estudio contiene:

a) esquema propuesto para monitorear ESCR

b) crítica del índice de desviación del enfoque de derechos humanos de UNDP

4.3 Un memorándum conjunto de acuerdo (MCA) entre el Centro de información filipino de DH (Phil Rights) y la Comisión Filipina de Derechos Hu-

* Usando un enfoque de raíz nacional y expertos.

manos (CHR): adoptar estándares y establecer indicadores sobre derechos económicos, sociales y culturales.

II. LECCIONES APRENDIDAS EN MÉRIDA

“Montreaux no fue un evento aislado.....”

Encuentro de Mérida:

- a) Continuar reforzando un “matrimonio de 3 disciplinas (DH, estadísticas y desarrollo)
- b) una iniciativa piloto en torno a la identificación de un conjunto de estándares nacionales (enfoque: en derechos civiles y políticos-tortura)
- c) intento/aplicación de un enfoque de orden descendente-ascendente

Mérida también:

- Estímulo/creó una evaluación de violaciones de orden político-civil, por ejemplo, tortura
- Violaciones a los DH cometidos por el Estado (desapariciones involuntarias, tortura, detención, etcétera) han sido el enfoque de grupos de DH durante los últimos 20 años
- Evaluación de actuales formatos estándar

III. OPCIONES VIABLES...INTERNACIONALES

Filipinas/ Asia/ Nivel internacional

1. Continuar duplicando el proceso Montreaux hasta llegar a las raíces nacionales: una perspectiva asiática/filipina
2. Sueño: Una educación-entrenamiento filipino o un instituto/centro con capacidad de integración. Las 3 áreas de experiencia: DH, Estadística y Desarrollo.

- a) Entrenamiento normal y profesional (ejemplo: *Uso/abuso de las estadísticas en el monitoreo, establecimiento de estándares e indicadores de DH. La forma correcta*).
- b) Desarrollo de módulos especializados para la educación popular /programas. Beneficiarios objetivo: recaudadores locales/de campo, trabajadores de DH (no solo profesionales técnicos)
- c) Concepto de instituto de entrenamiento (3 años):
 - piloto, desarrollo por etapas; instructores de áreas S, D y de DH con experiencia en el campo (por ejemplo, expertos en estadística, no solo académicos, planificadores de estrategias y no simples teóricos, activistas de DH y no abogados, etcétera).
 - Creación de planes de estudio en torno a S, D y DH. Desarrollo de cursos de entrenamiento mas formales, quizá conduciendo a una licenciatura diplomático o normal.

3. “*Vengan a ver un bello volcán en medio del lago*”: Una conferencia filipina sobre estadística, DH y Desarrollo (con delegados asiáticos selectos): fines de 2002 o comienzos de 2003

Participantes por concepto/objetivo: Oficinas filipinas/asiáticas, Agencias gubernamentales (oficinas económicas, de planeamiento de desarrollo -NEDA, ADB), comisiones nacionales, grupos de derechos humanos.*

4. Hacia el desarrollo de parámetros internacionales (para ESCR): 2 vías paralelas

a) nivel nacional:

- un sistema eficaz para compartir “las mejores practicas” al institucionalizar enfoques basados en derechos con respecto al planeamiento/ establecimiento de parámetros nacionales

b) nivel internacional

* “Espíritu de Montreaux” crea un dialogo/concretizando al desarrollo multidisciplinario.

Requisito: mediante la ONU, una Conferencia/Consulta Internacional Tripartita compuesta por gobiernos, Organizaciones Gubernamentales Internacionales y la sociedad civil para llegar a un acuerdo común internacional sobre una uniformidad y continuidad de parámetros.

Enfoque flexible hacia el establecimiento de estándares:

a) Estándares mínimos

- de aplicación internacional
- definir la responsabilidad absoluta del Estado hacia sus ciudadanos en torno a DH
- el no cumplimiento constituye una violación de DH

b) Estándares óptimos

- adaptado a la situación específica de un país, comunidad o sector
- aplicar únicamente a esos países, comunidades o sectores
- el no cumplimiento constituye una violación de DH

c) Estándares Máximos

- Incentivos morales u objetivos prestigiados de aquellos Estados más experimentados
- mide la capacidad de la realización progresiva de derechos ESC
- el incumplimiento *quizá no* constituya una violación a los derechos humanos

Con relación al establecimiento de estándares:

- a) participación de la gente, especialmente los miembros comunes, para determinarlos estándares aplicables.
- b) Acuerdo entre el Estado y la Sociedad Civil
- c) Enfoque/Proceso flexible en el establecimiento de estándares

Una Reunión Tripartita de Consultores/Expertos Internacionales que actualice, y critique la posición de las diversas propuestas y de los establecimientos de indicadores en ESCR.

5. Generación de recursos: humanos, experiencia técnica y recursos logísticos/financieros

—las Iniciativas del Sur requieren de apoyo

MANEJO DEL DESAFÍO DE MEDIR DERECHOS HUMANOS

*Aline Bouzergan**

ANTECEDENTES

La Unión Europea (UE) busca defender la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos –civiles, políticos, económicos, sociales y culturales– según lo establece la *Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena*. La UE también defiende el principio de que los derechos humanos de mujeres y adolescentes son una parte inalienable, integral e indivisible de los derechos humanos universales, como lo señala la *declaración de Beijing de 1995* y la plataforma para la acción. La protección de dichos derechos, junto con el fomento de la democracia pluralista y las garantías efectivas en torno al precepto de ley y la pelea en contra de la pobreza, se encuentran entre los objetivos básicos de la UE.

El *tratado de Ámsterdam* (que entró en vigor el 1º de mayo de 1999) señala en su Artículo 6 que la UE *‘se fundamenta en los principios de libertad, democracia, respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como el precepto de ley, principios que comparten los Estados Miembro’* y enfatiza en el artículo 49 que el respeto por estos principios también es indispensable para países que solicitan membresía a la UE. Asimismo, en el

* Eurostat. Directorado C: información y difusión; transporte; cooperación técnica con países no miembros (excepto Phare y Tacis); externas y estadísticas del comercio intracomunitario de Eurostat.

Artículo 7o., se introduce un mecanismo para castigar las violaciones severas y persistentes a los derechos humanos por parte de los Estados Miembro de la UE. El *tratado de Niza* finalizado en diciembre de 2000 apoyó aún más este mecanismo. Dicho tratado también amplió su concepto de cooperación para el desarrollo de tal manera que se incorporaran todas las formas de cooperación con terceros países (artículo 181bis TEC).

Desde 1992, la CE ha incluido en todos sus acuerdos con terceros países, que actualmente abarca a 120 países, una cláusula que define el respeto por los derechos humanos y la democracia como ‘elementos esenciales’ en las relaciones de la UE. Esto constituye un paso importante dentro del desarrollo de las políticas de derechos humanos de la UE.

La CE considera que la inclusión más sistemática de temas sobre derechos humanos y de democracia dentro del diálogo político le darán *fortaleza a las cláusulas esenciales y requerirán que tanto la CE como sus contrapartes identifiquen las medidas más efectivas para crear estabilidad política y económica.*

La insistencia de la UE en torno a la inclusión de cláusulas de elementos esenciales en los acuerdos con terceros países no pretende implicar un enfoque negativo o punitivo. Su intención es promover el diálogo y las medidas positivas, como por ejemplo el apoyo conjunto hacia la democracia y los derechos humanos, el acceso, la ratificación y la implementación de los instrumentos internacionales de derechos humanos en donde éstos no existen, así como la prevención de crisis mediante el establecimiento de una relación consistente y a largo plazo.

La CE reconoce que la naturaleza global de los derechos humanos y de la democratización requiere de esfuerzos considerables para asegurar la consistencia y la coherencia. La actividad de la comunidad no puede analizarse por separado de otras actividades en progreso dentro de este campo. En lo que a esto se refiere, la adopción de un *Esquema de Cooperación Comunitaria para los Documentos de Estrategia Nacional* en Mayo de 2000 ahora proporciona una base estratégica para dicha coordinación. El objetivo es fomentar un *enfoque más sistemático mediante el requerimiento de un análisis de la situación en cada país con relación a los derechos humanos, la democratización y el precepto de ley.*

Asimismo, la CE recientemente lanzó un “*enfoque de derechos humanos hacia la asistencia humanitaria*”. Esto presenta dos aspectos: las actividades de apoyo de la CE para la protección humanitaria utilizan fondos de emergen-

cias, y las situaciones de derechos humanos convergen en proyectos humanitarios financiados por ECHO (Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea). En este contexto, los socios que solicitan apoyo financiero para la CE con fines de desarrollar proyectos humanitarios deben explicar la manera en que su operación impactará a la situación de los derechos humanos en este campo.

Además, desde 1994, se ha establecido la *Iniciativa europea para la democracia y los derechos humanos (EIDHR)* para apoyar los derechos humanos, la democratización y las actividades de prevención de conflicto que serán llevadas a cabo principalmente en sociedad con Organismos No gubernamentales y organizaciones internacionales. La poderosa voluntad política que se encuentra en el punto de partida de esta iniciativa se puede apreciar claramente a través de la aportación de una cantidad de 100 millones de euros anuales hacia la implementación de las medidas de la EIDHR.

En Mayo de 2001, el Consejo de la UE adoptó el Comunicado de CE en torno al documento de programación de la EIDHR para el periodo de 2002-2004. Este documento enfatiza la necesidad de fomentar el impacto y la flexibilidad de la acción comunitaria, y alcanzar un enfoque más estratégico, de largo plazo, centrado en cuatro campos de acción prioritarios:

- 1) Democratización fortalecedora, buen gobierno y el precepto de ley;
- 2) Actividades destinadas a la abolición de la pena de muerte;
- 3) Apoyo a la batalla contra el crimen y la impunidad, así como a la intervención de tribunales internacionales y cortes criminales;
- 4) Combate contra el racismo y la xenofobia, así como la discriminación en contra de minorías y pueblos indígenas.

El apoyo de la EIDHR a la implementación de actividades en estas áreas prioritarias será proporcionado mediante tres diferentes tipos de instrumentos:

- Convocatorias para propuestas, publicado en el Diario Oficial y en sitio de internet de la CE.
- Microproyectos (<50,000 euros a lo largo de 12 meses), administrados por las Delegaciones de la CE en terceros países y adjudicados mediante Convocatorias locales para propuestas.
- Proyectos específicos, llevados a cabo con el apoyo de objetivos de política que no pueden ser abordados mediante las convocatorias para pro-

puestas o microproyectos. Dichos proyectos serán seleccionados y apoyados en línea utilizando parámetros transparentes y publicados.

Para apoyar todas estas iniciativas, así como monitorear y conducir un diálogo político, la CE requiere de indicadores fiables que recurran a parámetros y puntos de referencia universalmente aceptados en esta área.

En septiembre de 2000, la CE tuvo una parte activa en la *Conferencia internacional de Montreux sobre 'Estadísticas, Desarrollo y Derechos Humanos' organizada en forma conjunta con la Agencia Suiza de Desarrollo y Cooperación y la Oficina Estadística Federal Suiza*. Esta conferencia pretendía evaluar la contribución actual y potencial de métodos estadísticos hacia la medición y el monitoreo de derechos humanos. La conferencia también buscaba mejorar el enfoque de los derechos humanos hacia los problemas de desarrollo y, por tanto, ofrecía la oportunidad de mantener un debate científico, fundamentado en políticas, en torno a la relevancia, precisión y consistencia de los actuales indicadores del desarrollo humano. Esta conferencia de alto nivel reunió a alrededor de 700 participantes de cinco continentes (123 países y 35 organizaciones internacionales), incluyendo a figuras políticas y científicas, representantes de las instituciones responsables por estadísticas oficiales y desarrollo de políticas, de organizaciones activas en el campo de derechos humanos, de instituciones educativas y de los medios de comunicación.

Las conclusiones principales de esta conferencia fueron:

- a) En el área de los derechos humanos, *las estadísticas se consideran esenciales*. Existe una carencia de información estadística en muchas áreas relacionadas con los derechos humanos. Esto se aplica tanto a estadísticas oficiales como no oficiales (por ejemplo, de Organizaciones No Gubernamentales). Sin embargo, las estadísticas e indicadores son instrumentos esenciales para mejorar la fiabilidad y la efectividad del monitoreo durante el periodo de implementación de los derechos humanos y, por tanto, para definir las políticas dirigidas dentro de ese campo. Por tanto, existe una necesidad apremiante de promover el mejor uso de los datos relevantes existentes (frecuentemente recopilados con fines no estadísticos), de recopilar datos estadísticos específicos mediante encuestas apropiadas, así como de desarrollar métodos estadísticos y herramientas profesionales aplicables en este campo.

- b) *El desarrollo de estadísticas e indicadores en el área de derechos humanos debe usar como referencia las definiciones y parámetros proporcionados por instrumentos universalmente aceptados como, por ejemplo, las declaraciones y tratados.* Es indispensable que el trabajo técnico y científico en esta área se base en conceptos preexistentes y aceptados.
- c) En lo que respecta a políticas dentro de la UE, es esencial que los *expertos en estadística, profesionales de los derechos humanos y especialistas en desarrollo se involucren de cerca con este proceso.* Este enfoque multidisciplinario exige una cooperación cercana a fin de establecer una sociedad auténtica en el desarrollo de indicadores, métodos y herramientas analíticas desarrolladas. La red internacional de trabajo, creada en Montreux con miras a incrementar la cooperación entre expertos estadísticos y de derechos humanos, deberá consolidarse.
- d) *La implementación de dicha iniciativa combinada debe ser responsabilidad de varias organizaciones y organismos: instituciones de derechos humanos (como las Comisiones Nacionales para Derechos Humanos), Institutos Estadísticos Nacionales (ISN), Organizaciones No Gubernamentales, Centros Académicos y de Investigación, así como Instituciones Internacionales.* Se deben desarrollar redes eficientes y los mecanismos de difusión apropiados a fin de interconectar y coordinar las iniciativas lanzadas por los representantes de esta área.

MEDIDAS DE SEGUIMIENTO DE LA CE DESPUÉS DE MONTREUX

Como *seguimiento inmediato a la Conferencia de Montreux*, la CE (Eurostat) llevó a cabo las siguientes medidas:

- Se puso en contacto con todas las ISN de los Estados Miembros de la UE para realizar una evaluación completa de los datos disponibles con el fin de promover el desarrollo de las estadísticas de derechos humanos.
- Contactó a varias ONG con el fin de evaluar la labor actualmente desempeñada en esa área.

Asimismo, en enero de 2002, la CE organizó, en colaboración CDG Munich, un taller Norte-Sur sobre “*La Medición de Democracia y buen gobierno*” que se celebró en Munich. El objetivo general de este taller fue reunir a investiga-

dores, expertos en estadística, analistas y profesionales buscando identificar las diferentes opciones metodológicas así como las mejores prácticas en esta área. Asimismo, el taller intencionalmente procuró responder a las recomendaciones específicas de la conferencia de Montreux y, en particular a la solicitud de *medidas concretas dirigidas a diseñar y probar indicadores de gobierno que incorporen por completo a la dimensión de derechos humanos*.

El taller de Munich mostró claramente la importancia de desarrollar una interpretación minuciosa de “gobierno” que incorpora a la democracia, el proceso participativo, la identificación de conductas y la dimensión de derechos humanos. En lo que a esto último se refiere, los participantes enfatizaron que la evolución de la democracia y del buen gobierno debe incluir mejores mediciones de tendencias relacionadas con igualdad, responsabilidad y respeto por los derechos humanos. Hablaron acerca de experiencias actuales en torno a la recopilación y el análisis de datos relacionados con estos aspectos, específicamente dentro de un esquema de encuestas domésticas nacionales. También examinaron problemas teóricos y prácticos en el desarrollo de indicadores consistentes y optaron por un conjunto de características que deben poseer los indicadores de gobierno, incluyendo el aspecto de derechos humanos, a fin de ser justos, fiables y útiles para la creación de reportes fundamentados en políticas.

Uno de los principales resultados concretos del taller de Munich (véase las minutas diseminadas como documento de referencia en este seminario internacional) es que proporcionó a todos los participantes parámetros concretos para la toma de medidas futuras a fin de lograr los objetivos generales definidos dentro del proceso de Montreux. Efectivamente, se acordó que la red multidisciplinaria Norte-Sur debía desarrollarse aún más, basándose en trabajo existente y en intercambios constantes de experiencias a niveles nacionales e internacionales. Algunas organizaciones y expertos se ofrecieron a crear un equipo de trabajo que actualmente está elaborando un programa que detalla el programa de trabajo de la red.

IMPORTANCIA DEL SEMINARIO DE MÉRIDA DENTRO DEL PROCESO DE MONTREUX

Por lo tanto, el Seminario de Mérida ocurre dentro de un proceso que desde la conferencia de Montreux ha crecido y atraído cada vez más a una cantidad

asombrosa de compromiso por parte de muchos actores nacionales e internacionales. El hecho de que la iniciativa de organizar este seminario fue tomada por una institución Mexicana, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), es algo muy importante en muchos aspectos.

Primero, la relevancia del seminario debe ser valorada en términos de su impacto sobre el proceso de profundización y fomento de los valores y principios comunes que fundamentan las relaciones entre la UE y México. Efectivamente, las relaciones bilaterales UE-México son gobernadas por el Acuerdo de Sociedad Económica, Coordinación Política y Cooperación firmado en diciembre de 1997 y puesto en vigor el 1 de octubre de 2000. Este Acuerdo se basa en principios democráticos y el respeto a los derechos humanos, los cuales son un “elemento esencial” que “se encuentra al centro de las políticas domésticas y externas de ambas partes”. En febrero del 2001, el Consejo Conjunto celebró su primera junta dentro del esquema del Acuerdo Global y discutió temas políticos como derechos humanos, desarrollos más recientes en la región, reformas de las Naciones Unidas y operaciones de conservación de la paz. Además, una de las actividades prioritarias de cooperación identificadas en el Documento de Estrategia Nacional (DEN) es la consolidación del precepto de ley y el apoyo institucional en áreas tales como reforma judicial, seguridad pública, descentralización, así como educación civil y de derechos humanos a nivel de la sociedad civil.

La iniciativa tomada por la CNDH al organizar este seminario debe considerarse un paso importante tanto dentro del proceso nacional de defensa y fomento de los derechos humanos, como en el proceso internacional destinado a desarrollar herramientas para mejorar los métodos de monitoreo y los mecanismos en ésta área. En efecto, el proyecto presentado por la CNDH para su consideración por parte de expertos internacionales en este seminario busca lanzar un *diagnóstico sistemático de la situación de derechos humanos en México, basándose en el análisis cuantitativo y cualitativo*. Dicho proyecto constituye una contribución ejemplar al seguimiento concreto del proceso de democratización nacional así como a la implementación de las líneas de medidas internacionales creadas a partir del proceso de Montreux.

En forma paralela con las conclusiones de la conferencia de Montreux y el seminario de Munich, la CNDH propone:

- desarrollar y probar el modelo del diagnóstico de derechos humanos basándose en métodos estadísticos aplicados y proporcionando un conjunto de indicadores claves selectos;
- establecer un equipo de apoyo multidisciplinario internacional destinado a proporcionar asistencia científica y desarrollar las herramientas técnicas necesarias con el fin de lograr los objetivos del proyecto;
- establecer una plataforma para el intercambio de puntos de vista internacionales sobre iniciativas similares realizadas o contempladas en el extranjero;
- desarrollar, con base en los resultados intermedios del proyecto, y en colaboración con las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, una iniciativa internacional destinada a asegurar y apoyar los esfuerzos de duplicación.

La CE, y Eurostat en particular, toman un interés agudo en esta iniciativa, la cual es afín con las conclusiones de Montreux y Munich, e involucra la pericia de muchos participantes, incluyendo ONG nacionales e internacionales, así como universidades y centros de investigación. “El proyecto” presentado por la CNDH y el programa del seminario de Mérida demuestran claramente la importancia de esta iniciativa. Por tanto, los debates del seminario de Mérida deben concentrarse en la implementación operativa del proyecto y también enfocarse en las futuras fechas límite para la agenda del proceso de Montreux.

Es esencial que, dentro de una perspectiva internacional, los debates y las conclusiones del debate de Mérida se relacionen con medidas futuras y, en particular, con la *conferencia internacional sobre “Estadísticas y Derechos Humanos” (Noviembre 2002)* que organiza Eurostat en colaboración cercana con otras organizaciones. En esta ocasión, la CNDH y otras Comisiones nacionales de Derechos Humanos podrían presentar los resultados del trabajo realizado en Mérida así como los planes para medidas de seguimiento concretas.

CONCLUSIONES

SUGERENCIAS ESTADÍSTICAS

OBJETIVOS

- Cuantificación de la magnitud de la violación a los derechos humanos.
- Afinar experiencias entre características socio-demográficas y experiencias en materia de derechos humanos.
- Desarrollar un proyecto específico en el ámbito de malos tratos.

ENCUESTAS VS. CAPTURA-RECAPTURA

- Captura-Recaptura probablemente no sea viable.
 - Encuesta: Muestreo doble.

PRIMERO, UNA ENCUESTA GENERAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.

- Recopilación de información socio-demográfica (ej., características de hogares, sexo, raza, religión) e información sobre experiencias y percepciones sobre cómo se respetan los derechos humanos.
- Potencialmente usar una encuesta general existente y adicionarle preguntas (para reducir costos).
- Encuesta periódica.

SEGUNDO, ENCUESTA ENFOCADA A UN TEMA ESPECÍFICO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS (POR EJEMPLO, MALOS TRATOS) O DIRIGIDA A UNA POBLACIÓN ESPECÍFICA(EJ., TRABAJADORES MIGRANTES)

- Temas diferentes pueden ser tratados en años diferentes.
- La encuesta se aplica a un subgrupo de las personas entrevistadas en la encuesta general. El subgrupo se escogerá con base en las respuestas proporcionadas en la encuesta general.

ENFOQUE CUALITATIVO PARA COMPLEMENTAR LA ENCUESTA

- Entrevistas a profundidad
- Estudios de casos / grupos de enfoque (ej. minoría, abogados).

ALMACENAMIENTO DE DATOS

- Hoja de cálculo para facilitar acceso a los diversos usuarios.
- El público dispondrá de un conjunto de la base de datos que garantice el pleno respeto a la confidencialidad.
- Las filas son los casos y las columnas son sus características.

ANÁLISIS DE DATOS

- Depende de las preguntas de interés.
- En parte es *arte* y en parte es *ciencia*.
- Realizado por los estadísticos nacionales, en caso de necesidad expertos internacionales no residentes en México.

CONCLUSIONES DEL SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE INDICADORES Y DIAGNÓSTICO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

¿QUÉ SUCEDIÓ EN MÉRIDA?

—“Lluvia de ideas para la acción”

- Temas generales en materia de derechos humanos - definiciones, estrategias de compilación de datos, métodos estadísticos.
- Discusión a profundidad sobre la medición de malos tratos.

—Afinar el enfoque y los métodos de trabajo para el diagnóstico nacional en materia de derechos humanos basado en métodos cuantitativos, contenidos cualitativos, generación de indicadores, y análisis.

CONCLUSIONES PARA LOS PASOS CONCRETOS QUE SE TOMARÁN EN MÉXICO

- Trabajo para generar políticas basado en experiencias nacionales en materia de derechos humanos e intercambios internacionales.
- Experiencias piloto - trabajo continuo - enfoque pragmático - aprendizaje como proceso
- Calendarización
- Proceso participativo
 - Diálogo multidisciplinario
 - Diálogo multiinstitucional

- Integración de las experiencias y conocimientos para desarrollar diagnósticos nacionales en materia de derechos humanos con el Proceso Montreux-Munich y el consorcio.
 - Para diseñar e instrumentar una encuesta regular sobre el respeto a los derechos humanos en México.
 - Constituir un grupo de enfoque para laborar sobre la clasificación de los temas tratados, contenidos de los cuestionarios. El grupo incluirá a las ONGs nacionales, comisiones de los derechos humanos, agencias de gobierno, etcétera.
 - Discusión, en el seno del grupo de enfoque, sobre la manera de tomar en consideración los resultados de la validación del cuestionario.
 - Obtener apoyo profesional técnico para fines de los métodos cuantitativos de los estadísticos locales, así como colaboración de los expertos internacionales.
 - Involucrar en los próximos pasos concretos de la iniciativa mexicana a los facilitadores del seguimiento del Proceso de Montreux y de Munich para garantizar la complementariedad de las dos acciones.
- Promover y consolidar un sistema de información sobre la situación de los derechos humanos en México, incluyendo bases de datos apropiadas para:
 - documentación
 - análisis y
 - difusión
- Consolidar métodos para que las bases de datos sean compatibles para proveedores y usuarios de la información (comisiones de los derechos humanos, ONG, etc.)
- Próximas reuniones programadas:
 - Reunión entre los estadísticos mexicanos e internacionales (grupo de apoyo técnico) en verano del 2002.
 - Seminario Internacional sobre Estadística y Derechos Humanos (noviembre del 2002).

Seminario Internacional sobre Indicadores y Diagnóstico en Materia de Derechos Humanos: El Caso de la Tortura en México, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se terminó de imprimir en diciembre de 2003 en los talleres de OFFSET UNIVERSAL, S. A., Calle 2, núm. 113, Col. Granjas San Antonio, C. P. 09070, México, D. F. El tiraje consta de 2,000 ejemplares.

