

**Observaciones del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos
(ACNUDH) sobre la propuesta de Ley de Urgente Consideración**

Jan Jarab, Representante Regional para América del Sur del ACNUDH

Discurso en el Cámara de Diputados de Uruguay, 22 de junio 2020

Estimadas Legisladoras, estimados Legisladores,

Muy buenas tardes. Es un gran honor estar hoy aquí con ustedes, por lo menos de forma virtual, y les agradezco especialmente la oportunidad de poder tener este intercambio con la Comisión que estudia la Ley de Urgente Consideración (LUC) a nivel de Cámara de Diputados.

Como ustedes saben, hace un mes realicé en nombre de mi oficina una presentación ante la Comisión que estudió la LUC en la Cámara de Senadores. Les haremos llegar el documento que presentamos en dicha ocasión, pues a la luz de la revisión del proyecto efectivamente aprobado por dicha cámara el análisis presentado sigue vigente (desde nuestra perspectiva).

En el día de hoy, considero que esta comisión y la posterior discusión que se realizará en la Cámara de Diputados brinda una oportunidad a las y los legisladores para analizar las posibles implicancias que tendrían ciertos artículos de la LUC aquí en estudio.

Es parte del mandato de mi oficina, aportar a las discusiones parlamentarias respecto a los derechos contemplados en la Carta de las Naciones Unidas y en los pactos y convenciones internacionales en materia de derechos humanos. Quiero enfatizar que nuestro análisis se basa principalmente en los estándares internacionales de derechos humanos.

En este contexto, quisiera destacar positivamente que Uruguay ha ratificado todos los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, y por ende se ha comprometido a reflejar en su normativa interna los estándares internacionales que consagran los Tratados. Pero además de las ratificaciones, Uruguay se encuentra en ciertos casos entre los países que están a la vanguardia de la promoción y protección de los derechos humanos.

Internacionalmente, Uruguay ha sido reconocido por diversas leyes y programas que protegen, sobre todo, a aquellas poblaciones que sufren discriminación o están en situación de vulnerabilidad. Sin ir más lejos, mi oficina, junto con OIM y ACNUR, semanas atrás enviamos una comunicación al Canciller reconociendo a Uruguay como país a la vanguardia de la defensa de los derechos de los migrantes y refugiados en sus decretos de cierre de frontera y en su operación Todos en Casa, implementada durante esta pandemia.

Este reconocimiento forma parte de tantos que este país ha tenido en el concierto internacional; podría destacar la promoción de varias resoluciones ejemplares cuando presidió el Consejo de Derechos Humanos.

También cabe destacar que Uruguay tiene una participación ejemplar a la hora de informar a los Comités que vigilan la implementación de los Tratados Internacionales de DDHH a nivel nacional. Sistemáticamente Uruguay participa en las revisiones, escucha respetuosamente las recomendaciones que le hacen. Y ha establecido un Mecanismo Nacional para implementarlas a través de sus tres poderes.

Por eso, preocupa que de aprobarse ciertos ciertos de la LUC, éstos podrían constituir retrocesos en la protección de los derechos humanos y generar la atención internacional de los mecanismos internacionales de DDHH - como de hecho ya ocurrió con varias Relatorías Especiales que voy a mencionar en la parte final de mi presentación.

Si bien entendemos que la LUC trata de dar respuestas a discusiones legítimas de la sociedad, las soluciones particulares y propias que cada sociedad decida dar como respuestas deben estar siempre en línea con los tratados de derechos humanos.

Reitero que les haremos llegar una descripción pormenorizada de nuestro análisis a la Comisión. Sin embargo, me gustaría señalar algunos de los temas que más nos preocupan, sin perjuicio que, por lo extensa de la ley en cuestión, nos hemos enfocado en ciertas secciones, sin desmedro de temas importantes como son los cambios en materia laboral y de seguridad social; pero será OIT, la agencia líder en la materia quien los abordará. En el día de hoy me voy dedicar principalmente a los temas de seguridad y de justicia penal.

Permítanme, por favor, resaltar que es legítimo y entendible que los ciudadanos piden mejoras en la seguridad pública. Sin embargo, la experiencia internacional muestra que las mejoras en este ámbito se logran principalmente con:

- la profesionalización de policías, con la mejora de sus condiciones laborales,
- modelos de policía de proximidad que desarrolla las relaciones de confianza con la ciudadanía,
- mejor investigación y mejor funcionamiento del estado de derecho.

De hecho, la violencia y la criminalidad han bajado de manera sostenida en las últimas décadas en gran parte del mundo, particularmente en aquellos países donde se ha invertido en el enfoque preventivo del trabajo policial más que sólo el represivo y en la humanización de las cárceles. Y por supuesto, estas políticas no están en tensión con los derechos humanos - es un ganar-ganar.

Pero en el imaginario colectivo de muchos países latinoamericanos sigue presente la percepción de que, para tener seguridad, hay que reducir las garantías de derechos humanos, hay que permitir más uso de la fuerza y hay que encarcelar a más personas.

Y en la LUC, se visualiza la promoción de medidas más punitivas en el ámbito de justicia penal y la reducción de las garantías para el acceso a la justicia.

Sin embargo, políticas de este tipo se han mostrado ineficaz y contraproducente en la experiencia internacional, no solo desde la perspectiva de derechos humanos, sino también desde la perspectiva de la propia seguridad ciudadana.

¿Por qué las políticas punitivas habitualmente no traen a los resultados prometidos?

- Primero, porque encarcelar más personas no trae automáticamente más seguridad, sino que sí trae sobrepoblación de las cárceles, con condiciones cada vez más precarias, dificultando la rehabilitación de las personas privadas de libertad, y así se incrementa la reincidencia.
- Segundo, porque enviar a todos los acusados en prisión preventiva desincentiva la calidad de investigación.
- Tercero, porque ampliar la utilización de la fuerza por agentes del estado, sin los límites apropiados, tiene como consecuencia la normalización de la violencia, que repercute a su vez negativamente en la ciudadanía.

En concreto, ya el Artículo 1° del Proyecto, sobre la ampliación de la legítima defensa, se dispone la exención de responsabilidad penal de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, creando nuevas hipótesis de legítima defensa que no reflejan en su totalidad a las normas y estándares internacionales sobre el uso de la fuerza. Se relativizan los requisitos de racionalidad, proporcionalidad y progresividad diciendo que estos funcionarios les utilicen “en cuanto eso sea posible”. Esto puede abrir la puerta a arbitrariedades y al uso innecesario de la fuerza bajo pretexto de la legítima defensa.

Asimismo, nos generan preocupación aquellas disposiciones relacionadas con el desacato a la autoridad policial en los Artículos 4°, 10° y 11° - por ejemplo, la propuesta de sancionar actitudes como el agravio a la autoridad policial con hasta con 18 meses de prisión, lo que puede dar espacio a arbitrariedades, incluyendo la detención arbitraria más allá de la “legalidad formal”, en el sentido explicado por el Comité de Derechos Humanos en su Observación General N° 35.

La criminalización de la vulnerabilidad se ve en particular en el Artículo 14° que crea la figura de la ocupación indebida de los espacios públicos - entonces una respuesta a través del derecho penal al problema de personas en situación de calle que se tiene que solucionar más bien a través de alternativas y programas sociales.

Nos preocupa también una serie de reformas que podrían dar lugar a potenciales casos de malos tratos o incluso tortura en manos de funcionarios policiales. La falta de claridad sobre la comunicación inmediata del procedimiento policial al fiscal (en el Artículo 43°) - sumado a la habilitación de mantener hasta por 24 horas en dependencias policiales a personas eventualmente implicadas (y a testigos, Artículo 52°). De aprobarse este artículo, contradiría el compromiso del Estado Uruguayo al ratificar la Convención contra la Tortura y el Protocolo Facultativo de dicha Convención obligándose a prevenir todo tipo de acción que pueda facilitar la tortura.

El Artículo 45° potencia el uso de la fuerza policial y pone en tensión la propuesta con los estándares internacionales afectando la libertad fundamental de reunión pacífica y los principios sobre gestión adecuada de las manifestaciones. Permitir la ampliación del uso de la fuerza por personal policial, incluso en el contexto de la protesta pacífica y la libertad de expresión, y al mismo tiempo, reducir la rendición de cuentas por el personal de corporaciones de seguridad, puede resultar en violaciones de derechos humanos e impunidad.

Permítanme, por favor, recordar, que en estos días hemos observado protestas masivas contra la violencia institucional de las policías en los Estados Unidos, con repercusiones en otros países. Me parece fundamental aprender de manera correcta la lección de la tragedia de estas víctimas de abusos no sólo en los EUA: la lección general, que una policía que puede utilizar la fuerza con discrecionalidad e impunidad, no es parte de la solución, sino parte del problema.

Asimismo, en el Proyecto de la LUC, se percibe un *debilitamiento del principio de presunción de inocencia y del principio del uso de la privación de libertad como medida de último recurso*. Vemos con especial preocupación la limitación del principio de oportunidad en el Artículo 17° (texto original 18) y la intención de aumentar el uso de la prisión preventiva (en el Artículo 34° (texto original 35)), modificando aspectos clave del nuevo Código del Proceso Penal Uruguayo, y debilitando así el principio de presunción de inocencia y el principio del uso de la privación de libertad como medida de último recurso.

Como ya mencioné en la Comisión que estudiaba la LUC en la Cámara de Senadores, vale destacar que, en diversas instancias internacionales Uruguay ha sido felicitado por la adopción del nuevo Código del Proceso Penal. Por ejemplo, en enero de 2019 en ocasión del 3er Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos, varios Estados Miembros de la ONU felicitaron Uruguay por dicho avance en la generación de

garantías de debido proceso en materia penal, y por haber logrado en solo dos años revertir los porcentajes de personas privadas de libertad sin condena, de 70% en 2017 a 35% en 2019.

En gran parte de los países donde se hizo una transición hacia un sistema de justicia penal oral, acusatorio, existen dificultades iniciales. Pero desde la Oficina estamos convencidos que la solución a estos problemas es haciendo marcha atrás, o quitando o reduciendo las garantías del sistema oral, sino a través de la mejora de la calidad del trabajo de investigación.

Especialmente preocupa la intención de aumentar el uso de privación de libertad para adolescentes en los Artículos 75°, 76°, 77° y 78° (texto original 74, 75, 76 y 77 respectivamente) - se propone el aumento de penas de manera más severa aún que en casos de mayores, aun cuando se ha demostrado que los delitos cometidos por adolescentes han disminuido. Desde la Oficina, seguimos convencidos que esto no es compatible con las obligaciones internacionales de Uruguay bajo la Convención sobre los derechos del niño.

Y finalmente, quiero mencionar las propuestas de endurecer las condiciones en privación de libertad a través de ciertos artículos no sería compatibles con las Reglas Mandela. En este contexto, quiero señalar lo relativo al trabajo para personas privadas de libertad (en el Artículo 81° (texto original 80)). El derecho al trabajo no cesa con la privación de libertad, y la evidencia indica que este derecho es un aspecto relevante de la rehabilitación o reinserción social los internos. Por eso, preocupa que en este artículo se advierte una contradicción entre la idea del trabajo como derecho y trabajo como obligación. Mi Oficina ya ha expresado en la anterior legislatura su análisis sobre este tema en la Contribución a la discusión del Proyecto de Ley de Organización del Sistema Penitenciario Nacional Uruguay de abril 2019. En este documento, que podemos compartir con gusto, hacemos referencia a la necesidad de una reglamentación adecuada del trabajo penitenciario cuya guía está dada por las Reglas Mandela. Nos complace saber que este Parlamento, a través del Comisionado Parlamentario para la Situación Penitenciaria, ha impreso su propia versión de Las Reglas Mandela.

Finalmente, deseo saludar la intención de contar con una Estrategia Nacional de Reforma del Sistema Penitenciario (Artículo 87° - texto original 86). Esto será sin duda de gran utilidad para organizar al sistema. Asimismo, valoramos la creación del Consejo de Política Criminal y Penitenciaria propuesto (Artículo 88° - texto original 87). Para ambos casos, sugerimos que se considere la evidencia disponible, así como las consideraciones realizadas por Comité contra la Tortura, el Subcomité para la

Prevención de Tortura, el Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura y por el Comisionado Parlamentario Penitenciario del Uruguay.

Estimadas y estimados Legisladoras, Legisladores,

Quisiera hacer dos comentarios finales.

Primero, reiterar que la experiencia internacional muestra que las mejoras en el ámbito de seguridad ciudadana no se logran con una política que permita más arbitrariedad y menos garantías, sino con el fortalecimiento profesional y con políticas que favorezcan la rendición de cuentas y la confianza de la población. De hecho, en varios países de la región donde existen hace décadas modelos muy punitivos del actuar policial, con cifras muy altas de homicidios perpetrados por policías, las consecuencias de este modelo generan un círculo vicioso, generando abusos, normalizando la violencia extrema y, por lo tanto, empeorando la seguridad ciudadana. Esperemos que Uruguay pueda evitar este camino.

Segundo, mencionar que varios expertos de Naciones Unidas han hecho llegar al Canciller su preocupación por ciertos aspectos de la LUC. En mayo por su parte el Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible dirigió una carta al Canciller preocupado por las disposiciones relativas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Por su parte, en junio el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; la Relatora Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; y el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión también se dirigieron al país remarcando disposiciones de la LUC que no estarían en línea con los estándares internacionales de los derechos humanos.

Señores y señoras, Uruguay, haciendo uso de soberanía nacional, tiene la posibilidad de revisar las disposiciones de la LUC para alinearlas a sus obligaciones en materia de DDHH, y sobre todo para honrar su reconocimiento internacional como país que respeta, protege y promueve los derechos humanos.

Desde ya cuentan con la colaboración de nuestra oficina si así lo desean.

Muchas gracias.
