

v. 9 • n. 16 • jun. 2012  
Semestral

Edición en Español

**Patricio Galella y Carlos Espósito**

Las *Entregas Extraordinarias* en la Lucha Contra el Terrorismo.  
¿Desapariciones Forzadas?

**Bridget Conley-Zilkic**

Desafíos para los que Trabajan en el Área de la Prevención  
y Respuesta Ante Genocidios

**Marta Rodriguez de Assis Machado, José Rodrigo  
Rodriguez, Flavio Marques Prol, Gabriela Justino  
da Silva, Marina Zanata Ganzarolli y Renata do Vale Elias**

La Disputa sobre la Aplicación de las Leyes: Constitucionalidad  
de la Ley Maria da Penha en los Tribunales Brasileños

**Simon M. Weldehaimanot**

La CADHP en el Caso *Southern Cameroons*

**André Luiz Siciliano**

El Papel de la Universalización de los Derechos Humanos  
y de la Migración en la Formación de la Nueva Gobernanza Global

## SEGURIDAD CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS

**Gino Costa**

Seguridad Ciudadana y Delincuencia Organizada Transnacional  
en las Américas: Situación y Desafíos en el Ámbito Interamericano

**Manuel Tufro**

Participación Ciudadana, Seguridad Democrática y Conflicto  
entre Culturas Políticas. Primeras Observaciones sobre  
una Experiencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

**CELS**

La Agenda Actual de Seguridad y Derechos Humanos en Argentina.  
Un Análisis del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)

**Pedro Abramovay**

La Política de Drogas y *La Marcha de la Insensatez*

**Visiones sobre las Unidades de la Policía Pacificadora  
(UPP) en Río de Janeiro, Brasil**

Rafael Dias – Investigador de Justicia Global  
José Marcelo Zacchi – Investigador Asociado del Instituto  
de Estudios del Trabajo y la Sociedad - IETS





**sur**

---

**revista internacional  
de derechos humanos**

v. 9 • n. 16 • São Paulo • jun. 2012

**16**

#### CONSEJO EDITORIAL

- Christof Heyns** Universidad de Pretoria (Sudáfrica)  
**Emilio García Méndez** Universidad de Buenos Aires (Argentina)  
**Fifi Benaboud** Centro Norte-Sur del Consejo de la Unión Europea (Portugal)  
**Fiona Macaulay** Universidad de Bradford (Reino Unido)  
**Flávia Piovesan** Pontificia Universidad Católica de São Paulo (Brasil)  
**J. Paul Martin** Universidad de Columbia (Estados Unidos)  
**Kwame Karikari** Universidad de Ghana (Ghana)  
**Mustapha Kamel Al-Sayyed** Universidad de El Cairo (Egipto)  
**Roberto Garretón** Ex – Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Chile)  
**Upendra Baxi** Universidad de Warwick (Reino Unido)

#### EDITORES

Pedro Paulo Poppovic  
Oscar Vilhena Vieira

#### COMITÉ EJECUTIVO

Albertina de Oliveira Costa  
Glenda Mezarobba  
Juana Kweitel  
Laura Waisbich  
Lucia Nader  
Thiago Amparo

#### EDICIÓN

Luz González  
Tânia Rodrigues

#### REVISIÓN DE LAS TRADUCCIONES

Carolina Fairstein (Español)  
Renato Barreto (Portugués)  
The Bernard and Audre Rapoport  
Center for Human Rights and Justice,  
University of Texas, Austin (Inglés)

#### DISEÑO GRÁFICO

Oz Design

#### EDICIÓN DE ARTE

Alex Furini

#### DISTRIBUCIÓN

Luz González

#### IMPRESIÓN

Prol Editora Gráfica Ltda

#### CONSEJO CONSULTIVO

- Alejandro M. Garro** Universidad de Columbia (Estados Unidos)  
**Bernardo Sorj** Universidad Federal de Rio de Janeiro/Centro Edelstein (Brasil)  
**Bertrand Badie** Sciences-Po (Francia)  
**Cosmas Gitta** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (Estados Unidos)  
**Daniel Mato** CONICET/Universidad Nacional Tres de Febrero (Argentina)  
**Daniela Ikawa** Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales/Universidad de Columbia (Estados Unidos)  
**Ellen Chapnick** Universidad de Columbia (Estados Unidos)  
**Ernesto Garzon Valdés** Universidad de Mainz (Alemania)  
**Fateh Azzam** Arab Human Rights Fund (Líbano)  
**Guy Haarscher** Universidad Libre de Bruselas (Bélgica)  
**Jeremy Sarkin** Universidad de Western Cape (Sudáfrica)  
**João Batista Costa Saraiva** Tribunal Regional de Niños y Adolescentes de Santo Ângelo/RS (Brasil)  
**José Reinaldo de Lima Lopes** Universidad de São Paulo (Brasil)  
**Juan Amaya Castro** Universidad para la Paz (Costa Rica)/VU University Amsterdam (Países Bajos)  
**Lucia Dammert** Consocio Global para la Transformación de la Seguridad (Chile)  
**Luigi Ferrajoli** Universidad de Roma (Italia)  
**Luiz Eduardo Wanderley** Pontificia Universidad Católica de São Paulo (Brasil)  
**Malak El-Chichini Poppovic** Conectas Derechos Humanos (Brasil)  
**Maria Filomena Gregori** Universidad de Campinas (Brasil)  
**Maria Herminia Tavares de Almeida** Universidad de São Paulo (Brasil)  
**Miguel Cillero** Universidad Diego Portales (Chile)  
**Mudar Kassis** Universidad Birzeit (Palestina)  
**Paul Chevigny** Universidad de Nueva York (Estados Unidos)  
**Philip Alston** Universidad de Nueva York (Estados Unidos)  
**Roberto Cuéllar M.** Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Costa Rica)  
**Roger Raupp Rios** Universidad Federal de Rio Grande do Sul (Brasil)  
**Shepard Forman** Universidad de Nueva York (Estados Unidos)  
**Víctor Abramovich** Universidad de Buenos Aires (UBA)  
**Víctor Topanou** Universidad Nacional de Benin (Benin)  
**Vinodh Jaichand** Centro Irlandés de Derechos Humanos, Universidad Nacional de Irlanda (Irlanda)

**SUR – Revista Internacional de Derechos Humanos** es una revista semestral publicada en inglés, portugués y español por Conectas Derechos Humanos. Disponible en Internet en <[www.revistasur.org](http://www.revistasur.org)>.

SUR está indexada en: IBSS (International Bibliography of the Social Sciences); ISN Zurich (International Relations and Security Network); DOAJ (Directory of Open Access Journals) y SSRN (Social Science Research Network). Se encuentra disponible además en las bases de datos comerciales: EBSCO y HEINonline. SUR ha sido calificada A1 (Colombia) y A2 (Qualis, Brasil).

SUR. Revista Internacional de Direitos Humanos / Sur – Rede Universitária de Direitos Humanos – v.1, n.1, jan.2004 – São Paulo, 2004 - .

Semestral

ISSN 1806-6445

Edições em Inglês, Português e Espanhol.

1. Direitos Humanos 2. ONU I. Rede Universitária de Direitos Humanos

## CONTENIDOS

PATRICIO GALELLA Y CARLOS ESPÓSITO	<b>7</b>	Las <i>Entregas Extraordinarias</i> en la Lucha Contra el Terrorismo. ¿Desapariciones Forzadas?
BRIDGET CONLEY-ZILKIC	<b>35</b>	Desafíos para los que Trabajan en el Área de la Prevención y Respuesta Ante Genocidios
MARTA RODRIGUEZ DE ASSIS MACHADO, JOSÉ RODRIGO RODRIGUEZ, FLAVIO MARQUES PROL, GABRIELA JUSTINO DA SILVA , MARINA ZANATA GANZAROLLI Y RENATA ELIAS	<b>65</b>	La Disputa sobre la Aplicación de las Leyes: Constitucionalidad de la Ley Maria da Penha en los Tribunales Brasileños
SIMON M. WELDEHAIMANOT	<b>91</b>	La CADHP en el Caso <i>Southern Cameroons</i>
ANDRÉ LUIZ SICILIANO	<b>115</b>	El Papel de la Universalización de los Derechos Humanos y de la Migración en la Formación de la Nueva Gobernanza Global
<b>SEGURIDAD CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS</b>		
GINO COSTA	<b>133</b>	Seguridad Ciudadana y Delincuencia Organizada Transnacional en las Américas: Situación y Desafíos en el Ámbito Interamericano
MANUEL TUFRÓ	<b>159</b>	Participación Ciudadana, Seguridad Democrática y Conflicto entre Culturas Políticas. Primeras Observaciones sobre una Experiencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CELS	<b>183</b>	La Agenda Actual de Seguridad y Derechos Humanos en Argentina. Un Análisis del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)
PEDRO ABRAMOVAY	<b>203</b>	La Política de Drogas y <i>La Marcha de la Insensatez</i>
ENTREVISTA	<b>213</b>	Visiones sobre las Unidades de la Policía Pacificadora (UPP) en Río de Janeiro, Brasil Rafael Dias – Investigador de Justicia Global José Marcelo Zacchi – Investigador Asociado del Instituto de Estudios del Trabajo y la Sociedad - IETS

# INTRODUCCIÓN



SUR 16 fue realizada con la colaboración de la **Coalición Regional de Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos**.<sup>1</sup> Diariamente, individuos están sujetos a innumerables formas de violaciones de su seguridad. Comunidades pobres son privadas de su derecho de participar en la toma de decisiones que afectan su seguridad; los ciudadanos están expuestos a violencia tanto de delincuentes cuanto de fuerzas policiales teóricamente responsables por combatir el crimen; desarrollos en términos de seguridad, tanto en el ámbito regional e internacional cuanto en esferas locales y nacionales, han sido desiguales e insatisfactorios. Al discutir estos y otros tópicos, los artículos del dossier **Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos** ejemplifican desafíos y oportunidades en este campo.

Los artículos no temáticos publicados en este número, algunos de los cuales también abordan la cuestión de seguridad, aunque de forma más tangencial, presentan un análisis ilustrativo de otros asuntos relevantes en la agenda de derechos humanos: violencia contra la mujer, desaparecimiento forzado, genocidio, derecho a autodeterminación y migraciones.

## Dossier temático: Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos

Seguridad y derechos humanos poseen una intrínseca – y problemática – relación, sobretudo en regiones con altos índices de violencia y criminalidad. En estos contextos, la falta de seguridad puede ser tanto una consecuencia cuanto un pretexto para violaciones de derechos humanos. Fue justamente con el intuito de conciliar las agendas de seguridad y derechos humanos, especialmente en América Latina, que surgió el concepto de seguridad ciudadana.

La seguridad ciudadana coloca al individuo (y no al Estado o al régimen político) como el foco principal de las políticas dirigidas a prevenir y combatir crimen y violencia. En América Latina, este cambio de paradigma ocurrió en las últimas décadas, como parte del proceso de transición de dictaduras militares para regímenes democráticos. El concepto de seguridad ciudadana busca reforzar la idea de que la seguridad y protección de los derechos humanos están de manos dadas, distanciándose claramente de la idea autoritaria de seguridad como protección del Estado, que era compartida por muchos regímenes militares en América Latina y otras regiones.

En su “Informe sobre Seguridad Ciudadana y

Derechos Humanos” de 2009,<sup>2</sup> la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) define seguridad ciudadana de la siguiente forma: “El concepto de seguridad ciudadana abarca aquellos derechos de todos los miembros de una sociedad de vivir con el mínimo de riesgos posible contra su seguridad personal, sus derechos civiles y sus derechos de uso y gozo de su propiedad” (para. 23). En este sentido, el concepto de seguridad ciudadana utilizado por la CIDH incluye temas relacionados a crimen y violencia y su impacto en el disfrute de libertades individuales, particularmente aquellas que tratan sobre propiedad y derechos civiles.

El informe de la CIDH también pretende influenciar sobre el diseño e implementación de políticas públicas en esta área. En los párrafos 39-49, la Comisión destaca las obligaciones ciudadanas utilizadas por la seguridad ciudadana: (i) Responsabilizarse por los actos de sus agentes así como garantizar el respeto de los derechos humanos por parte de terceros; (ii) Adoptar medidas jurídicas, políticas, administrativas y culturales para prevenir la violación de derechos ligados a la seguridad ciudadana, incluyendo mecanismos de reparación para las víctimas; (iii) Investigar violaciones de derechos humanos; (iv) Prevenir, punir y erradicar la violencia contra las mujeres, de acuerdo con la Convención de Belém do Pará.

Con el intuito de cumplir tales obligaciones, los Estados deben adoptar políticas públicas en el área de seguridad ciudadana que incorporen los principios de derechos humanos y que sean intersectoriales, amplias en términos de derechos, participativas en relación a la población atingida, universales (sin discriminar los grupos vulnerables) y, finalmente, intergubernamentales (involucrando los diferentes niveles de poder) (para.52). Aunque estas directrices no funcionan como recetas precisas, su enfoque en el impacto de las políticas de seguridad en el goce de los derechos individuales, su atención a la naturaleza multisectorial y mecanismos de participación de estas políticas, tanto como la obligación de prevenir el crimen y violencia por medio del combate de sus causas, funciona como una orientación sólida para los Estados y organizaciones de la sociedad civil y víctimas que desean promover políticas de seguridad que promuevan derechos humanos.

En otras palabras, el concepto de seguridad ciudadana resalta que las políticas de seguridad deben ser, centradas en los individuos, multisectoriales, amplias, específicas para cada contexto, orientadas

1. La coalición es formada por las siguientes organizaciones: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) – Argentina; Fórum Brasileiro de Segurança Pública – Brasil; Instituto Sou da Paz – Brasil; Centro de Estudios de Desarrollo (CED) – Chile; Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) – Chile; Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) – Colombia; Washington Office on Latin America (WOLA) – EUA; Fundación Myrna Mack – Guatemala; Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE) – México; Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh) – México; Fundar, Centro de Análisis e Investigación – México; Ciudad Nuestra – Perú; Instituto de Defensa Legal (IDL) – Perú; Red de Apoyo por la Justicia y la Paz – Venezuela. También hicieron parte de algunos encuentros de la coalición representantes de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y de la Open Society Foundations.

2. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos”, Doc. OEA/Ser.L/V/II. Doc.57, 31 Diciembre 2009, disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Seguridad.eng/CitizenSecurity.Toc.htm>. Visitado en: May. 2012

para la prevención,<sup>3</sup> así como participativas y no discriminatorias. Los artículos en este dossier demuestran cuán difícil y necesaria es esta tarea.

En **Seguridad Ciudadana y Delincuencia Organizada Transnacional en las Américas: Situación y Desafíos en el Ámbito Interamericano**, el ex Ministro del Interior de Perú Gino Costa examina algunos de los principales desafíos y avances en el uso concepto de seguridad ciudadana en la región. En **La Agenda Actual de Seguridad y Derechos Humanos en Argentina**, investigadoras del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) de Argentina describen la agenda en seguridad pública en Argentina en el contexto regional, analizando el primer año de operaciones del Ministerio de Seguridad y las tentativas hechas con el sentido de implementar políticas que abarquen el concepto de seguridad ciudadana. Este mismo departamento es asunto de otro artículo en este número. En **Participación Ciudadana, Seguridad Democrática y Conflicto entre Culturas Políticas. Primeras Observaciones sobre una Experiencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**, Manuel Tufro examina el programa piloto implantado recientemente por el Ministerio Argentino con el intuito de ampliar la participación pública en el planeamiento de políticas públicas locales de seguridad. En este artículo, Tufro analiza los conflictos que derivan de esta tentativa de diseminación de una práctica alineada a la agenda ministerial de promoción de "seguridad democrática" en locales donde los mecanismos deben su existencia a lo que el autor denomina como una "cultura política de barrio".

En **La Política de Drogas y La Marcha de la Insensatez**, Pedro Abramovay utiliza el trabajo de Barbara Tuchman para examinar la política de drogas implementada desde 1912, argumentando que éstas son ejemplos de políticas que no defienden el interés de comunidades representadas por los legisladores que las elaboran.

Finalmente, el dossier de este número incluye una entrevista dupla sobre la reciente implementación de las UPP (Unidades de Policía Pacificadora) en las comunidades pobres de Río de Janeiro (Brasil) anteriormente dominadas por organizaciones criminales. Los entrevistados son José Marcelo Zacchi, quien ayudó a diseñar e implementar un programa gubernamental para ampliar el atendimento sociales y urbano en las áreas servidas por las UPP, y Rafael Dias, investigador en la ONG de derechos humanos Justicia Global.

## Artículos no temáticos

Esta edición incluye cinco artículos adiciones que tratan sobre cuestiones importantes de derechos humanos.

En **Las Entregas Extraordinarias en la Lucha Contra el Terrorismo. ¿Desapariciones Forzadas?**, Patricio Galella y Carlos Espósito afirman que la práctica de secuestros, detenciones y transferencia de supuestos terroristas por autoridades de los Estados Unidos a prisiones secretas de Estados terceros donde son presumiblemente torturados – llamado eufemísticamente de "entregas extraordinarias" – tiene similitud con los desaparecimientos forzados. La diferenciación es im-

portante porque significa que los autores de desaparecimientos forzados pueden ser denunciados por haber cometido crímenes contra la humanidad.

Otro artículo que aborda crímenes contra la humanidad es el de Bridget Conley-Zilkic, en el cual la creciente profesionalización del campo de prevención y respuesta al genocidio es analizado. En el artículo, titulado **Desafíos para los que Trabajan en el Área de la Prevención y Respuesta Ante Genocidios**, la autora explora los desafíos conceptuales y prácticos enfrentados por los profesionales de esta área, tales como: cuál debe ser la definición de genocidio; que pueden hacer las organizaciones para prevenirlo; quienes son los beneficiarios del trabajo de estas organizaciones, y como medir el suceso.

Otro artículo, **La CADHP en el Caso Southern Cameroons**, analiza críticamente decisiones de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos acerca del derecho de autodeterminación. En el mismo, Simon M. Weldehaimanot argumenta que el caso de *Southern Cameroons* ignoró la jurisprudencia sobre el asunto y tornó este derecho no accesible para los pueblos.

Tratando también sobre los desafíos a la soberanía de Estados-nación, **El Papel de la Universalización de los Derechos Humanos y de la Migración en la Formación de la Nueva Gobernanza Global**, de André Luiz Siciliano, revé la literatura sobre migraciones para proponer que se trata de una cuestión ligada a nociones Westfalianas anacrónicas, que impiden la protección amplia y efectiva de derechos fundamentales, a diferencia de conceptos más recientes como ciudadanía cosmopolita y responsabilidad de proteger.

En un último artículo, investigadores del Cebrap (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento) examinan los desafíos constitucionales de la reciente legislación sobre violencia doméstica, la Ley Maria da Penha. En **La Disputa sobre la Aplicación de las Leyes: Constitucionalidad de la Ley Maria da Penha en los Tribunales Brasileños**, los autores muestran que la mayor parte de la jurisprudencia favorece la discriminación positiva de mujeres para combatir un escenario de desigualdades crónica. En un contexto histórico y persistente de opresión de las mujeres por hombres, los autores argumentan, tratar hombres que cometen violencia domestica contra mujeres con más rigor de que lo inverso no hiere el principio fundamental de la no discriminación.

Esta es la quinta edición de SUR realizada con el financiamiento y colaboración de la Fundación Carlos Chagas (FCC). Agradecemos a la FCC por el apoyo dado a la Revista Sur desde 2010. También nos gustaría agradecer a Juan Amaya, Flávia Annenberg, Catherine Boone, Nadjita F. Ngarhodjim, Claudia Fuentes, Vinodh Jaichand, Suzeley Kalil Mathias, Pramod Kumar, Laura Mattar, Rafael Mendonça Dias, Paula Miraglia, Roger O'Keefe, Zoran Pajic, Bandana Shrestha, José Francisco Sieber Luz Filho y a Manuela Trindade Vian por los dictámenes realizados sobre los artículos para esta edición de la revista. Nos gustaría agradecer a Thiago de Souza Amparo (Conectas) y a Victoria Wigodzy (CELS) por el tiempo que dedicaron para tornar posible esta edición de la Revista Sur.

3. Vea el informe elaborado por el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en colaboración con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Costa Rica), disponible en: [http://www.iidh.ed.cr/multic/default\\_12.aspx?contenido=ea75e2b1-9265-4296-9d8c-3391de83fb42](http://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenido=ea75e2b1-9265-4296-9d8c-3391de83fb42). Visitado en: May. 2012.



#### PATRICIO GALELLA

Patricio Galella es abogado (Universidad de Mar del Plata, Argentina), Magister en Asuntos Internacionales (Instituto de Estudios Políticos, Francia) y candidato a doctor en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (Universidad Complutense, España). Desde el año 2009 es asistente de investigación en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), de España.

Email: patriciogalella@yahoo.com.ar



#### CARLOS ESPÓSITO

Carlos Espósito es catedrático de Derecho Internacional en la Universidad Autónoma de Madrid. Ha sido asesor jurídico en el Ministerio de Asuntos Exteriores de España e Investigador Principal del *think tank* de relaciones internacionales FRIDE. Recientemente ha coeditado *The Role of Courts in Transitional Justice: Voices from Latin America and Spain* (2012) y es autor de *Inmunidad del Estado y derechos humanos* (2007).

Email: carlos.esposito@uam.es

### RESUMEN

---

Tras los atentados de septiembre de 2001, el Presidente de EE.UU. George W. Bush declaró una 'guerra' global contra el terrorismo internacional y autorizó un programa de secuestros, detenciones y traslados de presuntos terroristas hacia prisiones secretas en terceros Estados, en los que se sospecha que se utiliza la tortura como método interrogatorio, con el objeto de obtener información sobre futuros atentados terroristas. Esta práctica, denominada 'entregas extraordinarias', bajo ciertas condiciones, va más allá de la figura de la detención arbitraria y presenta similitudes con la figura de la desaparición forzada de personas. La distinción tiene relevancia, entre otras razones, porque las entregas extraordinarias que pudieran calificarse como desapariciones forzadas podrían constituir una violación de normas de *ius cogens*, generar una responsabilidad internacional agravada para los Estados a los que se atribuyese la autoría de esos actos ilícitos y la posible comisión de crímenes de lesa humanidad para los autores individuales.

Original en español.

Recibido en noviembre de 2011. Aceptado en abril de 2012.

### PALABRAS CLAVE

---

Entregas extraordinarias – Desapariciones forzadas – *Ius cogens* – Crímenes contra la humanidad



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons*.

Este artículo está disponible en formato digital en <[www.revistasur.org](http://www.revistasur.org)>.

# LAS ENTREGAS EXTRAORDINARIAS EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO. ¿DESAPARICIONES FORZADAS?

Patricio Galella y Carlos Espósito\*

*Si quieres un interrogatorio serio, envía el prisionero a Jordán.  
Si quieres que sea torturado lo envías a Siria. Si quieres que  
alguien desaparezca – no volverlo a ver – envíalo a Egipto.<sup>1</sup>*

## 1 Introducción

Tras los atentados de septiembre de 2001, el presidente de Estados Unidos de América, George W. Bush, declaró una ‘guerra’ global contra el terrorismo internacional (BUSH, 2001) en la que, eludiendo los canales clásicos de la cooperación internacional, autorizó un programa de secuestros, detenciones y traslados de presuntos terroristas hacia prisiones secretas en terceros Estados, en los que se sospecha que se utiliza la tortura como método interrogatorio, con el objeto de obtener información sensible sobre futuros atentados terroristas. Esta práctica de detenciones secretas, secuestros en el extranjero y traslados sin respeto de las garantías mínimas del debido proceso ha recibido el nombre de ‘entregas extraordinarias’ (SADAT, 2005; WEISSBRODT; BERQUIST, 2006).<sup>2</sup>

Como ha indicado el juez Antônio Cançado Trindade en su voto razonado en el caso *Goiburú*, las entregas extraordinarias hacen recordar a las prácticas interestatales de la Operación Cóndor (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2006, Voto razonado, párra. 55), un programa que para la Corte Interamericana de Derechos Humanos constituye una clara situación de terrorismo de Estado (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2006, párra. 66). La Operación Cóndor fue urdida por los regímenes militares de América del Sur en la década de 1970, incluía un plan secreto de intercambio de información, detenciones ilegales, torturas, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales de oponentes políticos, y se fundaba en la doctrina de la seguridad

---

\*Agradecemos los comentarios de Alejandro Chehtman y Pietro Sferrazza a una versión anterior de este trabajo.



nacional. Sabemos que hay muchas diferencias entre estas dos situaciones, que afectan a su justificación, a sus métodos y a sus fines. Sin embargo, la comparación resulta conveniente para poner de manifiesto que en el caso de las entregas extraordinarias la evolución del derecho internacional hace posible que algunas detenciones puedan ser calificadas como desapariciones forzadas. En efecto, el programa de entregas extraordinarias incluye casos en que los presuntos terroristas habrían sido detenidos secretamente y enviados a ‘agujeros negros’, sin información ni constancia alguna sobre su suerte o paradero porque las autoridades se niegan sistemáticamente a reconocer la detención.

En este trabajo sostenemos que, bajo ciertas condiciones, las entregas extraordinarias van más allá de la figura de la detención arbitraria y, en consecuencia, presentan similitudes con la figura de la desaparición forzada de personas. Esta distinción tiene relevancia, entre otras razones, porque las entregas extraordinarias que pudieran calificarse como desapariciones forzadas podrían constituir una violación de normas de *ius cogens*, generar una responsabilidad internacional agravada para los Estados a los que se atribuyese la autoría de esos actos ilícitos y la posible comisión de crímenes de lesa humanidad para los autores individuales.

## 2 Las desapariciones forzadas en el derecho internacional

La figura de la desaparición forzada de personas aparece por primera vez en el “Decreto de noche y niebla” de Adolf Hitler del 7 de diciembre de 1941 por el que se disponía que toda persona que, en territorios ocupados<sup>3</sup> por Alemania, amenazara la seguridad del Estado alemán o de las fuerzas ocupantes, debía ser transportada secretamente a Alemania en donde, sin más, desaparecería. Complementariamente, quedaba estrictamente prohibido entregar información sobre la suerte de estas personas creando así una situación de desesperación e incertidumbre sobre los familiares de la persona desaparecida pero también sobre el conjunto de la población (ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, 1942).

El fenómeno resurgió como política sistemática de represión estatal en los años 1960 cuando las fuerzas de seguridad de Guatemala utilizaron a las desapariciones forzadas como parte de su campaña de lucha contra la insurgencia. Esta estrategia fue recogida posteriormente por otros países del continente, cuando se instalaron regímenes militares en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay (NACIONES UNIDAS, 2002, p. 7). A partir de ese momento las desapariciones forzadas adquirieron trascendencia y atención internacional.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) incluyó por primera vez el tema en su agenda en la década de los 70, pero no fue sino en el año 1980 cuando aprobó la creación de un Grupo de Trabajo destinado a ser un nexo entre los familiares de las víctimas y los Estados. Se trató del primer procedimiento temático de la Comisión de Derechos Humanos.<sup>4</sup> El 13 de febrero de 1975, en ocasión de la situación en Chipre, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU instó a los Estados a realizar esfuerzos para localizar a las personas sobre las que no se conocía su paradero (NACIONES UNIDAS, 1975). Al tratarse de un conflicto armado regido por el derecho internacional humanitario, el término utilizado era

‘personas desaparecidas’ (*missing persons*) o ‘personas cuya desaparición no se ha justificado’ (*persons unaccounted for*) (NACIONES UNIDAS, 2002, párra. 12). Pero en 1977, en relación con Chile, la Asamblea General expresó su preocupación por la “desaparición de personas por motivos políticos” (NACIONES UNIDAS, 1977) y, el 20 de diciembre de 1978, por medio de la resolución 33/173, hizo referencia a la “desaparición forzada o involuntaria de personas a causa de excesos cometidos por autoridades encargadas de hacer cumplir la ley o encargadas de la seguridad, o por organizaciones análogas”.

Estos acontecimientos significaron el inicio de un proceso de codificación de las desapariciones forzadas en el derecho internacional. El primer paso fue dado en 1992 por la Asamblea General de las ONU cuando, preocupada por la persistencia del fenómeno, aprobó la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. En 1994, la Organización de los Estados Americanos aprobó el primer instrumento jurídico vinculante sobre la materia: la Convención Interamericana contra las Desapariciones Forzadas. El camino continuó en el año 1998, cuando el Presidente-Relator del Grupo de Trabajo sobre la administración de justicia de la ONU presentó un Anteproyecto de Convención inspirado fundamentalmente en la Declaración de 1992 y en la Convención contra la Tortura. El proceso concluyó en el año 2006, con la adopción por parte de la Asamblea General de la ONU de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas o involuntarias (GALELLA, 2011).

De acuerdo con el Artículo 2 de la Convención Internacional toda desaparición forzada contiene al menos tres elementos constitutivos y una consecuencia directa. El primer elemento es la privación de la libertad, cualquiera sea la forma que adopte. Si bien en la mayoría de los casos de desapariciones la privación de la libertad se produce sin seguir los procedimientos legales, puede suceder también que la detención se lleve adelante siguiendo una orden judicial y que solo después las autoridades conduzcan a los detenidos a lugares clandestinos de detención, rechacen proveer información o poner la persona a disposición de las autoridades judiciales. La diferencia entre la detención arbitraria y la desaparición forzada radica precisamente en que en esta última figura el Estado se niega a reconocer su participación en la detención así como a facilitar información sobre la suerte de la persona detenida (OTT, 2011, p. 32). El segundo elemento característico es la participación del Estado,<sup>5</sup> sea en forma directa, a través de sus agentes o por medio de la aquiescencia de esta práctica en su territorio por parte de personas ajenas a las instituciones estatales. La necesaria participación del Estado, en cualquiera de las formas mencionadas, es el elemento definitorio y característico y así ha sido sostenido por organizaciones de la sociedad civil que no contemplan la existencia de una desaparición forzada sin la participación del Estado. Si el Estado no participase, estaríamos en presencia de una figura de privación ilegítima de la libertad que debe ser enfrentada por el Estado. Esta diferencia se ve reflejada en la Convención Internacional porque en su Artículo 3 establece la obligación de investigación y sanción de los casos cometidos por agentes no estatales. El tercer elemento es la negativa de las autoridades a informar sobre el paradero o la suerte de la persona

desaparecida; dicha negativa no sólo afecta al desaparecido sino también a sus familiares, generando angustia y desesperación. La negativa se extiende a la propia existencia de la detención y al otorgamiento de información sobre el paradero de la persona desaparecida. Esta negativa nos conduce a la consecuencia directa arriba mencionada: la sustracción de la persona a la protección de la ley. Esto es así porque conlleva automáticamente la imposibilidad para la víctima y sus familiares de cuestionar la legalidad de su detención ante un juez competente y de tener acceso a las garantías del debido proceso propias del Estado de Derecho. A través de una desaparición forzada el Estado no sólo priva de la libertad e incluso, en la mayoría de los casos, de la vida de la persona detenida, sino que lo hace clandestinamente, sin dejar rastro alguno y sin que el Estado pretenda demostrar que la persona está efectivamente desaparecida, dejando así a la víctima en un estado absoluto de indefensión (GOMEZ CAMACHO, 2007, p. 28-29).

### 3 La cooperación penal internacional y sus desviaciones

El intercambio de información e inteligencia así como la coordinación de estrategias en la lucha contra el terrorismo tienen como objetivo último evitar que las amenazas terroristas lleguen a concretarse. Si estas se materializan y los responsables se encuentran fuera de la jurisdicción del Estado afectado, se pueden utilizar procedimientos de cooperación como la extradición, la deportación y el traslado de una persona con el objeto de proceder a su juzgamiento o bien al cumplimiento de una condena existente (EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, 2006).

La extradición es el ejemplo más importante de cooperación internacional en materia judicial. Consiste en la entrega de un fugitivo de la justicia de un Estado a otro Estado para su juzgamiento o para dar cumplimiento a la ejecución de una sentencia condenatoria que ha sido dictada previamente. Se trata de un procedimiento caracterizado por la formalidad y que se encuentra regulado en distintos tratados internacionales. En el ámbito europeo, existe el Convenio Europeo de Extradición, hecho en París, el 13 diciembre de 1957, el Convenio relativo al procedimiento simplificado de extradición entre los Estados miembros de la Unión Europea de 10 de marzo de 1995 y el Convenio de Extradición entre los Estados miembros de la Unión Europea, hecho en Dublín el 27 de septiembre de 1996. El 13 de junio de 2002, la Unión Europea aprobó una decisión marco adoptando la orden europea de detención y entrega (CONSEJO EUROPEO, 2002), que pretende sustituir los instrumentos mencionados y cuya finalidad consiste en agilizar la entrega de personas reclamadas por otro Estado de la Unión Europea para el ejercicio de las acciones penales o para la ejecución de una pena o de una medida de seguridad privativa de la libertad. En el continente americano la extradición está regulada por la Convención Interamericana sobre Extradición de 1981, hecha en Caracas el 25 de febrero de 1981.

Estos tratados regulan la extradición y establecen una serie de requisitos materiales para que sea concedida, como es la existencia de hechos que den lugar a la extradición o la exclusión de delitos políticos, entre otros. Pero además, los

Estados deben tener en cuenta ciertas circunstancias fácticas antes de autorizar una solicitud de extradición. Una de las restricciones más importantes consiste en la obligación del Estado requerido de rechazar el pedido de extradición cuando tenga razones fundadas para creer que en el Estado solicitante la vida o la seguridad de la persona reclamada correrá peligro. Este límite es conocido como el principio de *non refoulement* o no devolución y fue recogido originariamente en el Artículo 33(1) la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951 para aplicarse a los refugiados. Con el paso del tiempo, el principio se ha extendido a otras áreas del derecho internacional y ha sido reconocido en otros instrumentos internacionales como lo demuestra el Artículo 3(1) de la Convención Internacional contra la Tortura, hecha en Nueva York el 10 de diciembre de 1984, el Artículo 16(1) de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, hecha en Nueva York, el 20 de diciembre de 2006, el Artículo 22(8) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, hecha en San José el 22 de noviembre de 1969 y la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura, hecha en Cartagena de Indias el 12 de septiembre de 1985. Si bien el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no contiene una disposición expresa, el Comité de Derechos Humanos, en su observación General N° 20 relativa al Artículo 7 del Pacto, ha señalado que “los Estados Partes no deben exponer a las personas al peligro de ser sometidas a torturas o a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes al regresar a otro país tras la extradición, la expulsión o la devolución” (NACIONES UNIDAS, 1992, p. 35). Por lo tanto, como fuera afirmado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Soering vs Reino Unido* en 1989 (TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS, 1989a, p. 33-36), el Estado requerido deberá abstenerse de autorizar una extradición cuando tenga razones fundadas para creer que la persona reclamada será víctima de torturas u otros tratos inhumanos o que su vida correrá peligro.

La extradición es el procedimiento clásico de cooperación internacional en materia judicial pero no es la única vía ni impide el uso de medios alternativos para entregar a un individuo (REMIRO BROTONS et al., 1997, p. 497). Una de las prácticas utilizadas es la deportación o expulsión de la persona reclamada con la finalidad de acelerar la transferencia o bien para evitar los requisitos que el proceso de extradición exige. La deportación consiste en la expulsión del territorio de un Estado a un extranjero cuya presencia no es querida o es considerada perjudicial para el Estado, según sus leyes. Se trata, por lo general, de procedimientos civiles decididos por el poder ejecutivo en lugar del judicial. Si bien este procedimiento debe realizarse respetando una serie de formalidades, no es tan exigente como la extradición (FINDLAY, 1988, p. 7). Uno de los casos más conocidos es el de Klaus Barbie, expulsado de Bolivia en 1982 y detenido por las autoridades francesas para su posterior juzgamiento en Francia, país en donde existían procesos penales abiertos en su contra por su participación en la Segunda Guerra Mundial. En 1974 Francia había solicitado la extradición a Bolivia, pero había sido denegada sobre la base de la inexistencia de un tratado de extradición entre los dos países. Barbie sostuvo en el juicio que había sido deportado ilegalmente, pero el Tribunal que lo juzgó en Francia rechazó tal afirmación. Barbie llevó el caso a la antigua Comisión

Europea de Derechos Humanos, que consideró que el envío de Barbie a Francia había sido legal, que no había vulnerado el Artículo 5 de la Convenio Europeo de Derechos Humanos relativo al derecho a la libertad y a la seguridad (TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS, 1984, p. 230).

Otra práctica utilizada con el fin de capturar a un sospechoso o un criminal y trasladarlo por la fuerza al territorio de otro Estado para su juzgamiento es el secuestro internacional. Si las acciones del Estado que ejecuta la operación en territorio extranjero se llevan adelante con el consentimiento del Estado territorial, no habría violación de la soberanía del Estado territorial porque mediaría un consentimiento para la incursión en su territorio; se trataría, pues, de una forma de cooperación entre Estados. Pero esto no es obstáculo para la eventual responsabilidad de aquellos que participaron en el secuestro por la violación de los derechos humanos del secuestrado. Por otra parte, si la incursión no hubiese contado con el consentimiento del Estado territorial, el Estado que secuestra o captura habría violado además la soberanía del Estado e incurrido en responsabilidad internacional. Así sucedió, por ejemplo, con el secuestro de Adolf Eichmann en territorio de la República Argentina y su posterior traslado y juzgamiento en Israel. La acción fue organizada secretamente por las fuerzas israelíes y sin el consentimiento del Estado argentino. El Consejo de Seguridad de la ONU exigió al gobierno de Israel reparar adecuadamente a la Argentina (NACIONES UNIDAS, 1960), que dio por saldado el asunto luego de que Israel presentara excusas oficialmente. Sin embargo, la ilegalidad de la detención de Eichmann no fue considerada por el Tribunal en Israel como un impedimento para su juzgamiento (ISRAEL, 1962, párra. 4).

El Tribunal israelí aplicó el principio *male captus bene detentus*, cuyo precedente más conocido se remonta al caso *Ker vs. Illinois* del año 1886 en Estados Unidos de América. En este caso, un estafador se había escapado a Perú y el gobierno estadounidense había decidido contratar a una agencia de detectives para que lo detuviera y lo trasladara a su territorio para juzgarlo. A pesar de que la agencia contaba con la solicitud y todos los documentos necesarios para tramitar la extradición en colaboración con las autoridades peruanas, el Sr. Ker fue secuestrado y trasladado contra su voluntad y sin la participación de las autoridades peruanas. La agencia justificó su accionar en que, como consecuencia de la ocupación de Lima por parte de Chile, no había autoridad con quien tramitar el proceso de extradición. El acusado, por su parte, sostuvo que su arresto había sido ilegal porque se había violado el tratado de extradición existente entre Estados Unidos y Perú. La Corte Suprema señaló que el método por el que el acusado había sido puesto a su disposición no era relevante siempre que no se hubieran violado las leyes de Estados Unidos de América y condenó al Sr. Ker (ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, 1886). Esta regla fue ampliada en el caso *Frisbie v Collins* (1952) para incluir casos en los que además se hubiesen violado las leyes de ese país (ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, 1952).

Otros tribunales, sin embargo, han interpretado de manera diferente el tema. En 1991, la Corte de Apelaciones de Sudáfrica decidió un caso relativo a un miembro del Congreso Nacional Africano (ANC, siglas en inglés) que había huido de Sudáfrica a Swazilandia. Una vez allí, fue secuestrado por agentes sudafricanos,

repatriado para su juzgamiento por traición y condenado a 20 años de prisión por el tribunal de primera instancia. En la apelación, la Corte sostuvo que el secuestro constituía una grave injusticia y que violaba el derecho de los individuos a no ser detenidos ilegalmente ni secuestrados. Afirmó también que los individuos estaban protegidos frente a las detenciones ilegales, que debía asegurarse la imparcialidad del sistema de justicia y que la soberanía y la integridad territorial debían ser respetadas (SUDAFRICA, 1991). En consecuencia, la Corte de Apelaciones anuló la decisión de primera instancia. Otro ejemplo lo encontramos en el caso *R. v Horseferry Road Magistrates Court*, ex parte Bennet, decidido por la Cámara de los Lores en 1994. En aquella oportunidad, el acusado había sido secuestrado y trasladado desde Sudáfrica al Reino Unido, sin respetar el proceso de extradición correspondiente, para su juzgamiento. El acusado fue condenado, pero apeló la decisión ante la Cámara de los Lores que a su vez afirmó que tenía facultad para analizar la legalidad de las acciones por las que una persona había sido llevada ante la justicia británica y finalmente hizo lugar a la apelación presentada (REINO UNIDO, 1994). De acuerdo con esta decisión, la justicia estaba facultada para no oír el caso, lo que viene a confirmar la regla del *male captus bene detentus* ante la inexistencia de una prohibición nacional o internacional para llevar adelante el juicio (CHEHTMAN, 2010).

En Estados Unidos de América, el recurso a secuestros de personas en el extranjero ha sido practicado por las administraciones Reagan, Bush (padre), Clinton y Bush (hijo). En el año 1986, por ejemplo, Reagan autorizó a la CIA a secuestrar a sospechosos de ciertos delitos en el extranjero para su juzgamiento en Estados Unidos de América (FINDLAY, 1988, p. 7; DOWNING, 1990, p. 573). En 1989, como parte de la intervención de Estados Unidos de América en Panamá, el presidente Bush ordenó la captura de Noriega<sup>6</sup> para ser juzgado en el proceso que existía en su contra en los tribunales estadounidenses por tráfico de estupefacientes. Otro de los casos más resonantes es el secuestro en territorio mexicano de Humberto Álvarez Machaín por el asesinato de un agente de la Administración del Control de Drogas –(DEA, sigla en inglés) (ESPÓSITO, 1995).<sup>7</sup> El Tribunal Supremo de Estados Unidos reconoció que el secuestro por la fuerza de un individuo en otro Estado constituía una violación del derecho internacional, pero defendió su derecho a juzgar al responsable por haber violado las leyes penales en Estados Unidos de América. El presidente Clinton, por su parte, autorizó un programa de captura de presuntos terroristas (ESTADOS UNIDOS DA AMERICA, 1995) con el fin de enviarlos a los países en donde existían procesos abiertos en su contra, que podía o no ser en territorio de Estados Unidos de América (FISHER, 2008). En una comparecencia ante el Congreso de 17 de abril de 2007, Michael Scheuer, responsable del programa entre 1995 y 1999, señaló que el propósito era capturar a presuntos terroristas o participantes en un atentado contra Estados Unidos de América o sus aliados, hacerse de documentación y ser juzgados en el país que tuviera abierto un proceso en su contra. Pero advirtió que el objetivo de la detención no era someterlos a interrogatorios (ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, 2007, p. 12). Como veremos a continuación, estas prácticas se intensificarán en la ‘guerra’ contra el terrorismo declarada por la Administración Bush (hijo).



## 4 Las entregas extraordinarias

Tras los atentados del 11 de Septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó la resolución 1373 de 28 de septiembre de 2001, en la que expresó una firme condena contra los actos terroristas e impuso una serie de obligaciones para los Estados destinadas a reforzar la cooperación internacional en la prevención y la lucha contra el terrorismo. Los Estados asumieron, entre otras, la obligación de intercambiar información con otros gobiernos acerca de los grupos que cometan actos de terrorismo o prevean cometerlos y de cooperar con otros gobiernos en la investigación, detección, detención y procesamiento de quienes participen en esos actos. El Consejo de Seguridad decidió también la creación de un Comité encargado de verificar la aplicación de dicha resolución y aumentar la capacidad de los Estados para luchar contra el terrorismo.

Simultáneamente, el gobierno de Estados Unidos de América autorizó la puesta en práctica de una estrategia nacional para evitar ataques terroristas en su territorio o contra ciudadanos o instalaciones estadounidenses en el extranjero. Dicha estrategia incluía el arresto de presuntos terroristas en centros de detención reconocidos o secretos, controlados por Estados Unidos de América pero fuera de su territorio, y la detención en instalaciones controladas por terceros países en “representación” de Estados Unidos de América. Las detenciones se realizaban en violación de las garantías básicas del debido proceso legal y en violación del derecho internacional (SADAT, 2005; WEISSBRODT; BERQUIST, 2006; AMNESTY INTERNATIONAL et al., 2009).

Una de las prácticas autorizadas combinaba detenciones, secuestros y traslados internacionales de presuntos terroristas -sin mediar un procedimiento de extradición, deportación o expulsión- hacia terceros países para ser interrogados utilizando técnicas que equivalen a la tortura o tratos inhumanos o degradantes. Esta combinación ha recibido el nombre de entregas extraordinarias, aunque dicha denominación es inexistente como concepto de derecho internacional (SANDS, 2006). No se trata ya de detener o secuestrar a criminales para su posterior juzgamiento (SANTOS VARA, 2007, p. 177-178), tal y como lo habían hecho las Administraciones Reagan, Bush (padre) y Clinton, sino del secuestro o la detención arbitraria de presuntos terroristas en el territorio de un Estado para su interrogación en otro, utilizando para ello, en algunos casos, métodos prohibidos por el derecho internacional.<sup>8</sup> El programa, conocido como ‘*High Value Terrorist Detainee Program*’, estaba dirigido a detener secretamente y por largos períodos de tiempo a ciertos miembros de Al Qaeda considerados como de alto valor por Estados Unidos de América.

Por lo general, la detención o captura se realizaba con el asentimiento, conocimiento o colaboración de los servicios secretos del Estado en donde se encuentra el presunto terrorista (FOOT, 2007, p 24-25).<sup>9</sup> El órgano ejecutor de la Administración estadounidense habría sido una unidad especial de la Agencia Central de Inteligencia (CIA, siglas en inglés) conocida como *Special Removal Unit* (HERBERT, 2005). Una vez detenidos, los prisioneros de alto valor serían trasladados secretamente y sin el respeto por las garantías mínimas hacia terceros países para su

interrogatorio. En el año 2005, la Secretaria de Estado Condoleezza Rice pretendió justificar y dar un velo de legalidad al uso de las entregas cuando afirmó que durante décadas Estados Unidos de América y otros países habían recurrido a ellas para transportar a presuntos terroristas desde el país donde se encontraban hacia su país de origen u otro país para ser interrogados, detenidos o llevados ante la justicia. Reconoció además que en ciertos casos la extradición no era efectiva y que las entregas eran una alternativa válida y permitida por el derecho internacional. En su discurso, Rice señaló como uno de los precedentes de las entregas el caso de Carlos “El Chacal”, quien fuera secuestrado por las autoridades francesas, con el consentimiento de las de Sudán, país en donde se encontraba, y juzgado por el asesinato de dos agentes franceses (ESTADOS UNIDOS DA AMERICA, 2005b). Sin embargo, el Secretario General del Consejo de Europa rechazó rotundamente esta comparación al recordar que la detención de Carlos “El Chacal” se había llevado adelante sobre la base de una orden de detención existente y que una vez detenido había sido puesto a disposición del juez con todas las garantías del debido proceso (DAVIS, 2006), situación que no se da en los casos de las entregas extraordinarias. En efecto, como consecuencia del ejercicio de detenciones extraordinarias, algunos presuntos terroristas han pasado años sin ser acusados de delito alguno y en otros casos hasta han desaparecido.

Desde el punto de vista del derecho internacional de los derechos humanos, las entregas extraordinarias presentan una serie de anomalías graves. En primer lugar, se trata de una práctica que atenta contra el derecho a la libertad personal, a la seguridad, incluso a la vida de los detenidos y afecta las garantías del debido proceso, porque no se trata de detener para luego extraditar a una persona condenada o destinada a ser juzgada; al contrario, es una detención preventiva, realizada en secreto y sin ánimo de incoar proceso judicial en su contra.

En segundo lugar, los presuntos terroristas serían trasladados hacia terceros países para ser interrogados utilizando para ello métodos prohibidos por el derecho internacional. De acuerdo a informes y artículos de prensa, los traslados se habrían realizado hacia países en donde existe un alto riesgo de tortura, como Jordania, Siria, Egipto o Marruecos, países que el propio Departamento de Estado de Estados Unidos de América ha criticado por sus prácticas violatorias de los derechos humanos (ESTADOS UNIDOS DA AMERICA, 2008). De confirmarse que las personas han sido sometidas a este tipo de trato,<sup>10</sup> las entregas constituirían además una violación de la prohibición de la tortura, que es una norma *ius cogens* y por lo tanto obligatoria para todos los Estados (BUTTON, 2007) y una vulneración del principio de *non refoulement* reconocido en el derecho internacional consuetudinario y convencional. Este principio es absoluto e inderogable, aún en situaciones de emergencia.<sup>11</sup> Además, la obligación de no devolver se extiende a todo tipo de traslados, es decir, al derivado de un proceso de extradición, expulsión, deportación (ARBOUR, 2006) cuando hay razones fundadas para creer que la persona será torturada o sometida a tratos inhumanos o degradantes. Es pertinente recordar que en el caso Chahal y también en el caso Saadi, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos afirmó la naturaleza absoluta de esta prohibición.



En tercer lugar, la persona que es detenida arbitrariamente y conducida a un centro de detención secreto, carece de la oportunidad de cuestionar la legalidad de su detención o los cargos por los que se la ha detenido. Es más, en algunos casos, los detenidos desaparecen sin dejar rastro alguno (SADAT, 2005, p. 324) y se les niega cualquier contacto con sus familiares. No hay registros de sus detenciones ni reconocimiento alguno por parte de ningún gobierno (WEISSBRODT; BERQUIST, 2006, p. 127). Durante todo el tiempo de la detención en secreto, los detenidos serían víctimas del delito de desaparición forzada de personas (SADAT, 2005, p. 322; INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS, 2007, p. 24).

## 5 Las entregas extraordinarias como desapariciones forzadas

A finales del año 2005, el *Center for Human Rights and Global Justice* de la Universidad de Nueva York publicó una lista de personas detenidas en la guerra contra el terrorismo cuyo paradero era desconocido. La lista, basada en artículos de prensa, informes e investigaciones de varias ONGs está dividida en tres categorías:

1. Individuos confirmados de estar o de haber estado detenidos en centros de detención secretos en Estados Unidos de América o en instalaciones en territorio extranjero controladas por Estados Unidos de América.
2. Individuos presuntamente detenidos por Estados Unidos de América y que se encuentran probablemente detenidos en centros de detención secretos controlados por Estados Unidos de América o en instalaciones en territorio extranjero pero controladas por Estados Unidos de América.
3. Individuos que podrían estar detenidos por Estados Unidos de América y que podrían estar detenidos en centros de detención secretos controlados por Estados Unidos de América o en instalaciones en territorio extranjero pero controladas por Estados Unidos de América.

En la categoría 1, Estados Unidos ha reconocido que en algún momento esas personas han estado detenidas por sus autoridades. Sin embargo, no se ha informado sobre su suerte ni paradero. En las categorías 2 y 3 Estados Unidos no ha reconocido la detención y la diferencia entre una categoría y otra radica en el grado de certeza sobre la detención. En efecto, mientras que en los casos de la categoría 2 existe evidencia sustancial de que Estados Unidos los tiene detenidos secretamente, en los casos de los individuos de la categoría 3 sólo existe cierta evidencia no contundente en ese sentido.

Ahora bien: ¿están presentes los 3 elementos constitutivos de la figura, esto es (i) el arresto, detención, secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad; (ii) por obra de agentes del Estado o por personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado; y (iii) el ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida y la consiguiente sustracción de la persona de la protección de la ley?

### *5.1 Arresto, detención, secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad*

El primer acto de las entregas extraordinarias es la detención o el secuestro del presunto terrorista. Es hoy de conocimiento público que Estados Unidos ha desarrollado una estrategia de detención de presuntos terroristas en centros no reconocidos oficialmente donde han permanecido por largos períodos de tiempo. Como hemos mencionado, el órgano ejecutor de la Administración estadounidense habría sido una unidad especial de la CIA conocida como *Special Removal Unit* (HERBERT, 2005). Esta unidad sería la encargada de capturar a los presuntos terroristas y trasladarlos hacia un “*black site*” dirigido por las autoridades de los Estados Unidos o bien hacia terceros países, aunque siempre con la colaboración de los Estados Unidos. Las organizaciones Amnistía Internacional y *Human Rights Watch* han publicado listas con los nombres de las personas supuestamente detenidas arbitrariamente en Irak, Afganistán, Pakistán, Indonesia, Tailandia, Uzbekistán y cuyo paradero aún se ignora (AMNESTY INTERNATIONAL et al., 2009). Al tratarse de detenciones clandestinas, no existen registros oficiales ni reconocimiento por parte de las autoridades lo que genera una gran dificultad al momento de demostrar la existencia de las detenciones y su duración. Sin embargo, es útil recordar que el Comité Jurídico de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa ha considerado probado que, como parte de la lucha contra el terrorismo, el gobierno de Estados Unidos de América había diseñado un plan de secuestros y traslados de presuntos terroristas hacia diversas partes del mundo. En su opinión, mientras que algunos detenidos habían sido víctimas de detenciones arbitrarias en ausencia de toda protección legal, otras simplemente habían desaparecido por períodos indefinidos de tiempo y detenidos en lugares secretos, incluidos en territorios de Estados miembros del Consejo de Europa, como Polonia y Rumania (CONSEJO DE EUROPA, 2007, p. 7). Las autoridades polacas han negado cualquier participación en las entregas extraordinarias así como la existencia de centros de detención secretos en su territorio. Sin embargo, en septiembre de 2008, un ex agente de inteligencia de ese país confirmó que entre el 2002 y el 2005 la CIA había detenido a presuntos terroristas en la base *Stare Kiejkuty*, al noreste de Polonia (EASTON, 2008). Las autoridades rumanas también han rechazado estas acusaciones y señalado que su país no ha mantenido ningún centro de detención secreto en la lucha contra el terrorismo (EARTH TIMES, 2009).

### *5.2 Obra de agentes del Estado o por personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado*

De acuerdo con el Artículo 4 del proyecto de responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos de la Comisión de Derecho Internacional, las conductas de cualquier órgano del Estado serán consideradas un acto del Estado bajo el derecho internacional, ya sea que este órgano ejerza una función legislativa, ejecutiva, judicial o de otra índole. En el caso de estudio, si se probase fehacientemente que las entregas extraordinarias han sido llevadas adelante, por lo

general, por una unidad especial de la CIA y por lo tanto un órgano del gobierno de Estados Unidos de América (BUTTON, 2007, p. 544), la consecuencia lógica será atribuir la conducta de esa unidad a Estados Unidos de América.

El reconocimiento más claro de la existencia de un plan para detener secretamente a presuntos terroristas fue concedido por el presidente de Estados Unidos de América, George Bush (hijo) en un discurso en el año 2006. En esa oportunidad, señaló la necesidad de detener secretamente a ciertos terroristas considerados de alto valor para interrogarlos por expertos y, cuando procediera, procesarlos. A su vez, reconoció que en un limitado número de casos se habían utilizado instalaciones fuera del territorio de Estados Unidos de América (BUSH, 2006). Asimismo, algunos autores afirman que el 17 de septiembre de 2001, Bush firmó un decreto –que no se ha hecho público aún– autorizando el uso de las entregas de presuntos terroristas a otros Estados para su detención o interrogatorio (MARGULIES, 2006, p. 189). Por último, las conclusiones presentadas por el informe del Consejo de Europa sobre la existencia de instalaciones de detención secretas dirigidas por agentes de la CIA en Polonia y Rumania entre 2003 y 2005 confirman la existencia de un plan de detenciones e interrogaciones fuera del territorio de Estados Unidos de América (CONSEJO DE EUROPA, 2007, párra. 7).

Es importante recordar que ciertos Estados europeos han participado en las entregas extraordinarias. Los casos de Abu Omar, Khaled El Masri,<sup>12</sup> Al-Rawi, El-Banna, El-Zari y Agiza son los más notorios y reflejan la coordinación de los servicios secretos de Italia (SISMI), Reino Unido (MI5) y Suecia (SÄPO) con la CIA en las entregas extraordinarias (NINO, 2007, p. 125 y ss). Más aún, el Parlamento Europeo ha abierto investigaciones sobre el uso por parte de la CIA de aeropuertos europeos para la detención y traslado ilegal de presuntos terroristas (EUROPEAN PARLIAMENT, 2006).

### *5.3 Ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida*

Una detención secreta puede ocurrir no sólo en un lugar no reconocido oficialmente sino también en uno reconocido pero dentro del cual puedan existir instalaciones o secciones ocultas. Lo que en realidad determina el carácter secreto de la detención es el hecho de que las autoridades del Estado no revelen el lugar de detención ni ningún tipo de información sobre la suerte del detenido (NACIONES UNIDAS, 2010, p. 12) e incluso rechacen la propia existencia de la detención. Si bien son muy conocidos los centros de detención de Guantánamo Bay y la prisión de Abu Grahib, existen otras instalaciones, algunas de ellas secretas, que han sido utilizadas en la lucha contra el terrorismo. Algunos medios de comunicación informan incluso que durante un tiempo, un avión (BOLLYN, 2004) y un barco (IRUJO, 2008) en alta mar han sido utilizados como prisión secreta itinerante.

En el año 2004, el periódico *The Washington Post* publicó varios artículos en los que afirmaba que el gobierno de Estados Unidos de América estaba deteniendo secretamente en Irak a presuntos terroristas. Los artículos señalaban que el por entonces Secretario de Defensa estadounidense, Donald Rumsfeld, había

ordenado a los oficiales a cargo la no inclusión en los registros de ciertos detenidos considerados de alto valor con el objeto de impedir el monitoreo por parte del Comité Internacional de la Cruz Roja (TAGUBA, 2004, párra. 33) y, al mismo tiempo, no revelar información a los enemigos (SCHMIT; SHANKER, 2004). El número de *ghost detainees* (HUMAN RIGHTS WATCH, 2004, p. 8), es decir, aquellos cuya detención no ha sido reconocida, supuestamente detenidos en centros no oficiales y sin notificación a los familiares, ascendería a más de 30 aunque es muy difícil determinar la cantidad exacta porque no existen registros de estas detenciones (SCHMIT; JEHL, 2004; LINZER, 2009a) o los mismos han sido manipulados, como lo confirma la orden de Rumsfeld.

*Human Rights Watch*, por su parte, ha afirmado que el gobierno de Estados Unidos de América, metódicamente, se ha negado a proveer información sobre la suerte o el paradero del grupo de detenidos de gran valor (HUMAN RIGHTS WATCH, 2004, p. 8; LINZER, 2009a). Aquí adquiere especial relevancia el discurso del presidente Bush (hijo) del año 2006 cuando, al reconocer la existencia de un plan de detenciones secretas, también reconoció que los centros de detención utilizados no podían ser divulgados por cuestiones de seguridad (BUSH, 2006).

Un caso interesante es el del ciudadano español de origen sirio Mustafa Setmariam Nassar, detenido en 2005 en Pakistán por fuerzas de ese país, por ser sospechoso de haber participado en los ataques del 11 de Septiembre. De acuerdo con un informe del Consejo de Derechos Humanos, durante un tiempo estuvo detenido por las autoridades pakistaníes hasta que fue entregado a las de Estados Unidos. Desde ese momento no ha habido reconocimiento oficial sobre su suerte ni paradero y se estima que habría estado detenido en la isla Diego García y que actualmente se encontraría en un centro secreto de detención en Siria (NACIONES UNIDAS, 2010, p. 67). En junio de 2009, ante una solicitud de un juez español (YOLDI, 2009) sobre la suerte del Sr. Nassar, el FBI respondió que la persona mencionada no se encontraba en Estados Unidos de América en ese momento, sin aclarar si se encontraba bajo la custodia de Estados Unidos de América ni tampoco dónde lo estaba. Aún más, en respuesta a varias solicitudes de ONGs, la CIA ha respondido que no podía confirmar ni negar la existencia o inexistencia de archivos sobre el tema (NACIONES UNIDAS, 2010). El paradero de Nassar sigue siendo un misterio (GUTIÉRREZ, 2011).

## 6 Consecuencias en el derecho internacional

El Artículo 12 sobre la responsabilidad internacional del Estado por hechos ilícitos dispone que hay violación de una obligación internacional por un Estado cuando un hecho de ese Estado no esté en conformidad con lo que esa la obligación exige del Estado, independientemente del origen o la naturaleza de esa obligación. Así, toda violación de una obligación internacional da lugar a responsabilidad internacional.

Las entregas extraordinarias se iniciarían por lo general con la detención, el secuestro o la captura de un individuo en el territorio de un Estado, continuarían con el traslado forzoso hacia un tercer Estado y se completarían con la aplicación de métodos interrogatorios prohibidos por el derecho internacional. En un cierto

número de casos, además, las detenciones no habrían sido registradas oficialmente ni reconocidas por ninguna autoridad, configurándose así posibles casos de desapariciones forzadas.

Las entregas extraordinarias, en tanto hechos internacionalmente ilícitos, traerían aparejada la responsabilidad internacional del Estado por violación de una obligación internacional. En primer lugar, si el secuestro o la detención se realizan sin el consentimiento del Estado territorial, este Estado ha visto violada su soberanía y tendrá derecho a una reparación adecuada por parte del Estado que cometió la violación. En el caso *Lotus*, la Corte Permanente de Justicia sostuvo que la realización de operaciones de policía en el territorio de otro Estado sin su autorización constituía una violación básica de la soberanía (CORTE PERMANENTE DE JUSTICIA, 1927) y, por lo tanto, el Estado afectado tenía derecho a una reparación por parte del Estado que cometió la violación. Por su parte, la antigua Comisión Europea de Derechos Humanos ha señalado que el arresto por las autoridades de un Estado en el territorio de otro, sin su previo consentimiento, no sólo implica la responsabilidad del Estado frente al otro sino también constituye una violación del derecho a la seguridad reconocido en el Artículo 5 (1) de la Convención de Derechos Humanos (TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS, 1989a, p. 26). Sin embargo, es útil recordar que la ilegalidad de la detención no ha impedido el ejercicio de la jurisdicción de los tribunales de ese Estado para juzgar al individuo, como lo han demostrado los casos *Ker*, *Eichmann* y *Álvarez Machaín*.

En segundo lugar, si se probase que el Estado territorial ha cooperado activa o pasivamente en la ejecución de la entrega extraordinaria se convertiría en cómplice (TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS, 2004, párra. 318). Esto adquiere especial relevancia en el caso de los presuntos centros de detenciones secretas en Tailandia (CONSEJO DE EUROPA, 2007, párra. 7; NACIONES UNIDAS, 2010, p. 54), Afganistán, Irak, Rumania (WHITLOCK, 2006), Polonia (GOETZ; SANDBERG, 2009), Macedonia y Lituania (COLE, 2009), porque resultaría extremadamente difícil de creer que los gobiernos implicados no hubieran tenido conocimiento de que en su territorio se habría instalado un centro de detención, que se estaban cometiendo detenciones arbitrarias y, en algunos casos, desapariciones forzadas. Además, todo Estado tiene la obligación de actuar con diligencia para evitar que su territorio sea utilizado para cometer hechos ilícitos. Si, por ejemplo, tal y como afirma el informe de Dick Marty en el Consejo de Europa, Rumania y Polonia han permitido que agentes de la CIA dirigieran prisiones secretas en su territorio, estos Estados habrían violado la obligación de asegurar que nadie sea detenido arbitraria ni secretamente en el territorio bajo su jurisdicción. Por lo tanto, sus responsables deberían ser llevados ante la justicia y las víctimas ver reconocidos el acceso a un remedio efectivo y a obtener una reparación adecuada que incluya la restitución, la rehabilitación y una justa compensación (CONSEJO DE EUROPA, 2006b). Similares afirmaciones se extenderían a aquellos países que han permitido que aviones en los que se transportaban a presuntos terroristas objeto de una entrega extraordinaria repostaran en sus aeropuertos, si es que sabían o deberían haber sabido que ese avión estaba siendo utilizado con ese objetivo.

El Artículo 16 del proyecto de la CDI dispone que un Estado que presta

ayuda o asistencia a otro Estado en la comisión por este último de un hecho internacionalmente ilícito es responsable internacionalmente por prestar esa ayuda o asistencia si lo hace conociendo las circunstancias del hecho internacionalmente ilícito; y el hecho sería internacionalmente ilícito si fuese cometido por el Estado que presta la ayuda o asistencia. En el comentario a este Artículo, la Comisión diferencia entre la responsabilidad del Estado que comete el hecho ilícito y el que ayuda o asiste al primero, en cuyo caso sólo será responsable en la medida en que su propio comportamiento haya causado el hecho internacionalmente ilícito o contribuido a su comisión. La Comisión agrega que si el hecho ilícito hubiera ocurrido de todas formas sin necesidad de la ayuda o asistencia del tercero, la responsabilidad del Estado que presta asistencia no incluirá la obligación de indemnización por el hecho en sí. La Comisión ha considerado como asistencia facilitar el secuestro de una persona en territorio extranjero (NACIONES UNIDAS, 2001, p. 116).

En tercer lugar, si los presuntos terroristas fueron trasladados hacia países en los que existe riesgo de torturas y los Estados sabían de esta situación, serían responsables, además, de haber violado el principio de no devolución porque, a pesar de tener razones suficientes para creer que la persona sería torturada una vez trasladada, no se abstuvieron de hacerlo. En el caso *Soering*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos declaró que el pedido de extradición de una persona a un Estado no parte en la Convención Europea, donde era probable que sufriera tratos o penas inhumanos o degradantes, suponía una violación del Artículo 3 de la Convención por el Estado que concediera la extradición (TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS, 1989a, p. 33-36). Por lo tanto, si la responsabilidad se aplica a casos en los que hay de por medio un procedimiento formal como la extradición, también se aplicaría a las entregas extraordinarias, caracterizadas por el secretismo y la informalidad.

Por otra parte, los Artículos 21 y 22 de la Convención contra la Tortura conceden a los Estados la posibilidad de reconocer la competencia del Comité para recibir comunicaciones por parte de otro Estado que alega que se está violando la Convención (Artículo 21) o para recibir comunicaciones enviadas por personas sometidas a su jurisdicción, o en su nombre, que aleguen ser víctimas de una violación por un Estado Parte de las disposiciones de la Convención (Artículo 22). Estados Unidos de América, así como Polonia, Italia, España, Suecia y Reino Unido, entre otros, han aceptado la competencia en virtud del Artículo 21 por lo que ningún obstáculo jurídico impediría que un Estado decidiera presentar una comunicación en su contra por violar el principio de no devolución. Es interesante recordar que el propio gobierno de Estados Unidos de América ha reconocido que en 28 casos ha autorizado el uso de métodos interrogatorios “avanzados” contra ciertos detenidos y que en tres casos la técnica ha sido la del ahogamiento simulado o *waterboarding* (ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, 2005b).

¿Se podría recurrir a la recientemente entrada en vigor Convención Internacional contra las desapariciones forzadas? Si nos atenemos a la letra del Artículo 35 y a una interpretación literal, la respuesta sería negativa puesto que la competencia del Comité sólo se aplica para aquellos casos que hayan comenzado luego de su entrada en vigor. Además, no todos los Estados parte han aceptado la



competencia en virtud de los Artículos 31 y 32. Sin embargo, al ser la desaparición forzada un delito permanente, esto es, que se sigue cometiendo hasta que no se sepa la suerte o el paradero de la víctima, la Convención podría ser eventualmente aplicable, no contra los Estados Unidos directamente por no haberla firmado pero sí contra aquellos Estados que lo han hecho y han aceptado la competencia del Comité, aunque la cuestión no es pacífica en la doctrina.

### 6.1 Responsabilidad agravada

¿Es aplicable a las entregas extraordinarias un régimen de responsabilidad agravada? Cuando se cometen violaciones graves de obligaciones que se deben a la comunidad internacional en su conjunto,<sup>13</sup> esto es, sistemáticas o flagrantes, surgen consecuencias adicionales de las que se derivan para hechos ilícitos ordinarios (GAETA, 2010, p. 421; CRAWFORD, 2010, p. 410-411). Estas obligaciones provienen de normas que prohíben ciertos hechos porque amenazan la supervivencia de los Estados, sus pueblos y los valores humanos más fundamentales.

Una violación grave de una obligación que existe en relación con la comunidad internacional en su conjunto da lugar a una obligación para el Estado responsable de cesar el hecho ilícito, seguir el cumplimiento de su obligación, reparar y, en caso apropiado, dar garantías y seguridades de no repetición. Pero también genera obligaciones para el resto de los Estados y desencadena un régimen de responsabilidad agravada. El Artículo 41 establece que en caso de violación grave de una norma imperativa, surgen para todos los Estados, afectados o no, tres obligaciones particulares: cooperar para ponerle fin; abstenerse de prestar ayuda o asistencia que mantenga la situación; y abstenerse de reconocer como lícita la situación creada por la violación. El interés de estos Estados no proviene del hecho de haber sufrido un daño sino del hecho de que una norma imperativa ha sido violada y se ha vulnerado el interés colectivo. El Artículo 48 afirma que todo Estado tiene el derecho de invocar tres consecuencias por la violación de dicha norma: a) cesación de la situación de ilicitud; b) garantías de no repetición; c) reparación. La cesación de la situación ilícita y las garantías de no repetición es un derecho que tiene todo Estado incluso si la violación no lo amenaza personalmente. El Artículo 48(2) (b) dispone que todo Estado puede además solicitar el cumplimiento de la obligación de reparación para con el Estado lesionado o los beneficiarios de la obligación violada (VAURS-CHAUMETTE, 2010, p. 1027).

La prohibición de la tortura ha adquirido el grado de norma de *ius cogens* (NACIONES UNIDAS, 2006, p. 17), como se ha confirmado por tribunales internacionales y nacionales (ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, 1992, p. 471; REINO UNIDO, 1996, p. 540-541; REINO UNIDO, 1999, p. 841). El mismo carácter imperativo en derecho internacional debería ser reconocido a la prohibición de las desapariciones forzadas. Esta opinión está apoyada en jurisprudencia de tribunales internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos,<sup>14</sup> en opiniones de jueces nacionales de las más altas jurisdicciones (ARGENTINA, 2005)<sup>15</sup> y de organismos regionales de derechos humanos (CONSEJO DE EUROPA, 2006b, párra. 71). La aceptación del carácter imperativo de la prohibición de las desapariciones forzadas

implicaría que los Estados responsables de desapariciones forzadas no podrán excluir su responsabilidad por el simple hecho de no estar obligados por un tratado y estarían sometidos al régimen de responsabilidad agravada arriba mencionado.<sup>16</sup> Esta es una constatación de importancia para el Derecho Internacional, aunque en la práctica sea improbable que un Estado, al sentirse lesionado por las acciones de Estados Unidos de América o de sus aliados en su lucha contra el terrorismo, reclamara su responsabilidad por esas graves conductas ilícitas.<sup>17</sup>

## 6.2 *La responsabilidad individual*

El Estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI), la Convención Interamericana contra las desapariciones forzadas, el proyecto de la Comisión de Derecho Internacional sobre Crímenes contra la Paz y Seguridad de la humanidad y la Convención Internacional consideran a la desaparición forzada como un crimen contra la humanidad. El Artículo 7 del Estatuto de la Corte Penal Internacional la define restrictivamente porque incluye entre sus elementos, la necesidad de demostrar la intención de dejar a las víctimas fuera del amparo de la ley por un período prolongado de tiempo. Además, un crimen es de lesa humanidad cuando ha sido cometido como parte de un ataque sistemático o generalizado contra la población civil y con conocimiento de dicho ataque. En el caso *Kunarac and others* el Tribunal para la ex Yugoslavia describió lo que entendía por carácter sistemático y generalizado de una violación. Para el Tribunal, la expresión “generalizado” se refiere a un ataque cometido a gran escala y al número de víctimas mientras que la frase “sistemático” está relacionada con la planificación de los actos violentos y la falta de probabilidad de su ocurrencia al azar (TRIBUNAL INTERNACIONAL PARA LA EX YUGOSLAVIA, 2002; NACIONES UNIDAS, 2001, p. 271).

¿Están presentes estos presupuestos en las entregas extraordinarias? Se trata de extremos de muy difícil comprobación, y especialmente en los casos de las desapariciones forzadas, que se nutren del secretismo, la informalidad y la negación. Aún así, una primera aproximación al carácter sistemático podría derivar del programa ‘*high value detainees*’ por medio del cual se autorizaban las detenciones en lugares secretos de presuntos terroristas considerados de alto valor fuera del territorio de Estados Unidos de América, programa que fuera reconocido expresamente por el presidente Bush en 2006 (ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, 2006). En el mismo sentido, la aprobación por parte de la Administración Bush de decretos autorizando el uso de técnicas reforzadas de interrogatorio (ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, 2005a) y los memorandos que se han hecho públicos en los que se afirmaban que la Convención contra la tortura sólo se aplicaba dentro, no fuera, del territorio de Estados Unidos de América. El ex relator especial de Naciones Unidas contra la tortura, Manfred Nowak, ha afirmado en una entrevista que las entregas extraordinarias violaban el principio de *non refoulement* y que lamentablemente era una práctica sistemática de la Administración Bush (THAROOR, 2007). En cuanto al carácter generalizado y de acuerdo con informaciones periodísticas, el número de personas detenidas en centros clandestinos habría ascendido a 100 (SCHMIT; JEHL, 2004); de



ellos al menos 35 (AMNESTY INTERNATIONAL et al., 2009; LINZER, 2009b) continuaban desaparecidos a finales de 2011. Otro obstáculo provendría de la determinación de presuntos terroristas como población civil. Son civiles aquellos que no participan en las hostilidades y por lo tanto están protegidos. ¿Puede considerarse que el hecho de tener contactos con los terroristas transforma a una persona en combatiente?

Pero, aún si se demostrara que efectivamente las desapariciones constituyeron un crimen contra la humanidad al probarse fehacientemente la existencia de una práctica sistemática o generalizada contra la población civil, la realidad indica que al no ser Estados Unidos de América parte en el Estatuto de Roma y si además tenemos en cuenta los acuerdos bilaterales que ha firmado con varios Estados excluyendo la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, resultaría muy difícil, aunque no imposible, que sus nacionales sean juzgados por la Corte. Una vía de escape podría ser que los responsables se encuentren en el territorio de un Estado miembro en el Estatuto de Roma y en el que se hayan cometido las desapariciones o por el que hayan transitado los vuelos y no exista acuerdo bilateral con Estados Unidos de América para excluir la jurisdicción de la Corte. A este respecto, resulta pertinente recordar que en febrero de 2010 se presentó una denuncia al fiscal de la Corte Penal Internacional para que iniciara un proceso por crímenes de lesa humanidad contra el ex Presidente Bush (hijo), Richard Cheney, Donald Rumsfeld, George Tenet, Condoleezza Rice y Alberto Gonzales por su política de entregas extraordinarias perpetradas en detrimento de 100 individuos. Si bien Estados Unidos de América no es parte en el Estatuto de Roma, los acusados habrían autorizado la ejecución de las entregas extraordinarias en el territorio de Estados parte del Estatuto, algunos de ellos en Europa. De acuerdo con el Artículo 12 del Estatuto de Roma, la CPI tiene competencia para juzgar a los nacionales de los Estados no parte cuando hayan cometido un crimen en el territorio de un Estado parte o de un Estado que haya aceptado la competencia de la Corte con relación a ese crimen. Sin embargo, la cuestión no es pacífica en la doctrina (MORRIS, 2001; AKANDE, 2003; CHEHTMAN, 2010) y se ha señalado que afirmar la competencia de la Corte sobre los nacionales de Estados no parte en el Estatuto implicaría una violación de la Convención de Viena de Derecho de los tratados en el sentido de que se estaría imponiendo obligaciones a los Estados no parte sin contar con el consentimiento de dicho Estado (LEIGH, 2001, p. 124). Asimismo, se ha afirmado que los Estados no tienen el poder de delegar la jurisdicción sobre los no nacionales a un tribunal penal internacional a menos que el Estado de la nacionalidad haya consentido (MORRIS, 2001). Otro de los argumentos en contra consiste en que la Corte Penal Internacional actuaría ilegalmente si ejerce la jurisdicción sobre nacionales de Estados no parte que han actuado en aplicación de una política oficial del Estado no parte, convirtiendo el caso en una disputa entre Estados sobre la legalidad de las políticas adoptadas (WEDGWOOD, 2001, p. 193-199; MORRIS, 2001, p. 20-21). No obstante estas críticas a la jurisdicción de la Corte, otros autores han señalado que una vez que se ha tomado la decisión de la creación de la Corte, sería intolerable que ese tribunal conociera de aquellos crímenes cometidos en el territorio de un Estado parte y por nacionales de Estados partes pero a la vez excluyera su

competencia para la comisión de esos mismos crímenes en el mismo territorio pero por nacionales de Estados no parte. Por último, tal situación constituiría una limitación importante al derecho del Estado territorial para juzgar los crímenes que hayan sido cometidos en su territorio (AKANDE, 2003, p. 649) y generaría una situación de impunidad, que es justamente el objetivo contrario de la Corte Penal Internacional.

Por último, si las entregas extraordinarias –consideradas como desapariciones forzadas de personas– constituyeran efectivamente un crimen contra la humanidad, no debería excluirse la posibilidad de que un Estado, en ejercicio del principio de jurisdicción universal, ejerciera su competencia para juzgar a los responsables de los crímenes. En noviembre de 2004 un grupo de abogados de Berlín, utilizando el principio de jurisdicción universal reconocido en su ordenamiento jurídico, inició un proceso contra oficiales de la Administración Bush por las torturas en Abu Grahیب. El caso fue desestimado.

Como contrapunto a este panorama lleno de obstáculos cabe mencionar el caso de Italia, cuya justicia condenó a 23 agentes de la CIA en noviembre de 2009 por su participación en el secuestro en Milán del clérigo Abu Omar. El juicio se celebró en ausencia de los acusados y en aplicación del principio de competencia territorial, debido a que el secuestro se había cometido en territorio italiano. El juez Oscar Magi sentenció a 8 años de prisión a Robert Seldon Lady y con 5 años al resto de los acusados, incluido un coronel de la Fuerza Aérea. En marzo de ese mismo año la Corte Constitucional de Italia había señalado que toda evidencia que reflejara una coordinación entre los servicios secretos italianos y la CIA violaba las reglas del secreto de Estado y eran, por lo tanto, inadmisibles en juicio (ITALIA, 2009). Conviene insistir, además, en que al tratarse de un proceso basado en el principio de territorialidad, era más factible concretar la realización de una investigación real sobre lo acontecido. El juez Magi concedió a Abu Omar una indemnización por daños de 1.45 millones de dólares y de 750.000 para su esposa, por los sufrimientos causados (DONADIO, 2009). Por último, si bien el juicio se celebró en ausencia, es un precedente importante porque los condenados, si deciden viajar a algún país de la Unión Europea se expondrán a ser objeto de una orden de detención y entrega o si deciden viajar a otros países deberán preocuparse porque el Estado al que se dirijan no disponga de un tratado de extradición con Italia.

## 7 Conclusión

Las entregas extraordinarias constituyen una violación grave de las obligaciones asumidas internacionalmente por los Estados y atentan contra los derechos humanos fundamentales de los individuos, entre ellos, el derecho a la vida, la libertad y la seguridad personal. En este trabajo hemos sostenido que las entregas extraordinarias no deben ser tratadas como meras detenciones arbitrarias porque esos actos vulneran también obligaciones de *ius cogens* en la medida en que encubren una práctica deliberada de torturas y desapariciones forzadas de personas, que dan lugar a un régimen de responsabilidad internacional agravado para los Estados y a la posible determinación de responsabilidad individual por crímenes de lesa la humanidad.

## REFERENCIAS

---

### Bibliografía y otras fuentes

- AKANDE, D. 2003. The jurisdiction of the International Criminal Court over Nationals of Non-Parties: Legal Basis and Limits. *Journal of International Criminal Justice*, v. 1, p. 618-650.
- AMNESTY INTERNATIONAL. et al. 2009. **Off the Record U.S. Responsibility for Enforced Disappearances in the “War on Terror”**. Amnesty International USA (AIUSA), Cageprisoners, The Center for Constitutional Rights (CCR), The Center for Human Rights and Global Justice (CHRGJ) at NYU, Human Rights Watch, and Reprivee.
- ARBOUR, L. 2006. In Our Name and On Our Behalf. *British Institute of International and Comparative Law*. London: 15 Feb. p. 511-526.
- BOLLYN, C. 2004. ‘Ghost Planes’ Make Suspects Disappear. *Americanfreepress.net*, 14 Jan. Disponible en: <[http://www.americanfreepress.net/html/ghost\\_planes.html](http://www.americanfreepress.net/html/ghost_planes.html)>. Visitado en: Abr. 2012.
- BUSH, G.W. 2001. **Address to Congress and the American People following the Sept. 11, 2001 Attacks**, 20 Sept.
- \_\_\_\_\_. 2006. **President’s Speech on the Global War on Terror**. The White House, Office of the Press Secretary, 6 Sept. Disponible en: <<http://www.america.gov/st/texttransenglish/2006/September/20060906155503eaifas0.8319666.html#ixzz0sWmUvTet>>. Visitado en: Abr. 2012.
- BUTTON, J. 2007. Spirited Away (Into a legal Black hole?): The Challenge of invoking state responsibility for extraordinary rendition. *Florida Journal of International Law*, v. 19, n. 3, p. 531-568.
- CASSESE, A. 2010. The Character of the Violated Obligation. En: CRAWFORD, J.; PELLET, A.; OLLESON, S. (Ed.). **The Law of International Responsibility**. Oxford Commentaries on International Law. Oxford: Oxford University Press. p. 415-420.
- CENTER FOR HUMAN RIGHTS AND GLOBAL JUSTICE. 2005. **Fate and Whereabouts Unknown: Detainees in the “War on Terror”**. New York School of Law, 17 Dec.
- CHEHTMAN, A. 2010. **The Philosophical Foundations of Extraterritorial Punishment**. Oxford: Oxford University Press. 208 p.
- CHEVIGNY, P. 2004. La represión en los Estados Unidos después del atentado del 11 de septiembre. *Sur*, Revista Internacional de Derechos Humanos, año 1, n. 1, p. 152-171.
- COLE, M. 2009. Officials: Lithuania Hosted Secret CIA Prison To Get “Our Ear”. *ABC News*, 20 Aug.
- CONSEJO DE EUROPA. 2006a. Asamblea parlamentaria. **Alleged secret detentions and unlawful inter-state transfers of detainees involving Council of Europe member states**. Resolution 1507.
- \_\_\_\_\_. 2006b. Informe del Secretario General. **Secretary General’s report under Article 52 ECHR on the question of secret detention and transport of detainees suspected of terrorist acts, notably by or at the instigation of foreign agencies**, 28 feb.

- \_\_\_\_\_. 2007. Parliamentary Assembly. **Secret detentions and illegal transfers of detainees involving Council of Europe member states: second report**, 11 June, Doc. 11302 rev, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Rapporteur: Mr. Dick Marty, Disponible en: <<http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc07/edoc11302.pdf>>. Visitado en: Abr. 2012.
- CONSEJO EUROPEO. 2002. **Decisión Marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros**, 2002/584/JAI. Disponible en: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002F0584:ES:HTML>>. Visitado en: Abr. 2012.
- CRAWFORD, J. 2010. International Crimes of States. En: CRAWFORD, J.; PELLET, A.; OLLESON, S. (Ed.). **The Law of International Responsibility**. Oxford Commentaries on International Law. Oxford: Oxford University Press. p. 405-414.
- DAVIS, T. 2006. Carlos the Jackal and the extraordinary renditions. **The Wall Street Journal**, 27 June.
- DONADIO, R. 2009. Italy convicts 23 Americans for CIA renditions. **The New York Times**, 5 Nov.
- DOWNING, R. 1990. The Domestic and International Legal Implications for the Abduction of Criminals from Foreign Soil. **Stanford Journal of International Law**, v. 26, n. 2, p. 573-599.
- DUGARD, J. 1996. Abduction: Does the Appellate Division Care About International Law? **South African Journal of Human Rights**, v. 12, n. 2, p. 324-328.
- EARTH TIMES. 2009. Romania denies new reports of hosting secret CIA prisons. **Earth Times**, 13 Aug.
- EASTON, A. 2008. Polish agents tell of CIA jails. **BBC News**, 6 Sept. Disponible en: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7601899.stm>>. Visitado en: Abr. 2012.
- ESPÓSITO, C. 1995. *Male captus, bene detentus*: A propósito de la sentencia del Tribunal Supremo de Estados Unidos en el caso Álvarez-Machain. **Lecciones y Ensayos** (Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires), n. 62. p. 17-48.
- ESTADOS UNIDOS DE AMERICA. 1942. **Memorandum from the High Command of the Armed Forces to Office Foreign Countries, Counter Intel/Dept. Abwehr**. Re: Prosecution of offenses against the German State of Occupying Power in the occupied territories, Feb. 2, 1942. Disponible en: Nazi conspiracy and aggression, v. 7, p. 872 en: <[http://www.loc.gov/rr/frd/Military\\_Law/pdf/NT\\_Nazi\\_Vol-VII.pdf](http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/pdf/NT_Nazi_Vol-VII.pdf)>. Visitado en: Abr. 2012.
- \_\_\_\_\_. 1989. **George H. W. Bush, Address to the Nation on Panama**. 20 Dec. Disponible en: <<http://millercenter.org/scripps/archive/speeches/detail/3422>>. Visitado en: Abr. 2012.
- \_\_\_\_\_. 1995. **Presidential Decision Directives, Memorandum form President Clinton to the Vice President and Others**, 21 June. Disponible en: <<http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd39.htm>>. Visitado en: Abr. 2012.
- \_\_\_\_\_. 2005a. **Stephen Bradbury, Re: Application of United States Obligations Under Article 16 of the Convention Against Torture to Certain Techniques that May Be Used in the Interrogation of High Value al Qaeda Detainees**, 30 May.

- Disponible en: <[http://www.washingtonpost.com/wp-srv/nation/pdf/OLCmemo\\_May30\\_Part1.pdf](http://www.washingtonpost.com/wp-srv/nation/pdf/OLCmemo_May30_Part1.pdf)>. Visitado en: Abr. 2012.
- \_\_\_\_\_. 2005b. **Secretary Condoleezza Rice, Remarks Upon Her Departure for Europe**, Andrews Air Force Base, 5 Dec. Disponible en: <<http://merln.ndu.edu/archivepdf/terrorism/state/57602.pdf>>. Visitado el: 01 Abr. 2012.
- \_\_\_\_\_. 2006. **President's Speech on the Global War on Terror**, The White House, Office of the Press Secretary, September 6, 2006. Disponible en: <<http://www.america.gov/st/texttransenglish/2006/September/20060906155503eaifas0.8319666.html#ixzz0sWmUvTet>>. Visitado el: 01 de Abr. 2012.
- \_\_\_\_\_. 2007. **Extraordinary Rendition in U.S. Counterterrorism Policy: The Impact on Transatlantic Relations**, Joint Hearing Before the Subcommittee on International Organizations, Human Rights, and Oversight and the Subcommittee on Europe of the Committee on Foreign Affairs, House Of Representatives, One Hundred Tenth Congress, First Session April 17, 2007, Serial n. 110-28, Statement of Mr. Michael F. Scheuer, Former Chief, Bin Laden Unit, Central Intelligence Agency.
- \_\_\_\_\_. 2008. Department of State. **Country reports on human rights practices**. Disponible en: <<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2008/>>. Visitado el: 01 Abr. 2012.
- EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION). 2006. **Opinion on the International Legal Obligations of COE Member States in Respect of Secret Detention facilities and Inter-State Transport of Prisoners**, n. 363/2005, CD-AD (2006)009, 17 Mar.
- EUROPEAN PARLIAMENT. 2006. **Temporary Committee on the alleged use of European countries by the CIA for the transport and illegal detention of prisoners**. Working document n. 3 on victims Rapporteur: Giovanni Claudio Fava, 1 jun.
- FINDLAY, D.C. 1988. Abducting Terrorists Overseas for Trial in the United States: Issues of International and Domestic Law. **Texas International Law Journal**, v. 23, n. 1, p. 2-49.
- FISHER, L. 2008. Extraordinary rendition: the price of secrecy. **American University Law Review**, v. 57, p. 1405-1452.
- FOOT, J. 2007. The Rendition of Abu Omar. **London Review of Books**, v. 29, n. 15, p. 24-25, 2 Aug. Disponible en: <<http://www.lrb.co.uk/v29/n15/john-foot/the-rendition-of-abu-omar>>. Visitado el: 01 de Abr. 2012.
- GAETA, P. 2010. The character of the breach. En: CRAWFORD, J.; PELLET, A.; OLLESON, S. (Ed.). **The Law of International Responsibility**. Oxford Commentaries on International Law. Oxford: Oxford University Press. p. 421-426.
- GALELLA, P. 2011. La Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. Un gran paso hacia una mayor protección en la lucha contra este fenómeno. **Revista Jurídica de la UAM**, v. 21, p. 77-100.
- GOETZ, J.; SANDBERG, B. 2009. New Evidence of Torture Prison in Poland. **Spiegel online**, 27 Apr.
- GOMEZ CAMACHO, J.J. 2007. La desaparición forzada de personas: avances del derecho internacional. **Revista Mexicana de Política Exterior**, México, n. 66, p. 27-49.

- GUTIÉRREZ, O. 2011. Creo que Setmarian se encuentra en Siria. *El País*, Madrid, 7 abr.
- HERBERT, B. 2005. Torture, American Style. *The New York Times*, New York, 11 Feb.
- HUMAN RIGHTS WATCH. 2004. The United States “Disappeared”. The CIA’s long term “Ghost detainees”. *A Human Rights Watch Briefing Paper*, Oct.
- INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. 2007. Regional Delegation for the United States and Canada. *ICRC report on the treatment of the Fourteen “High Value Detainees” in CIA custody*, Feb.
- IRUJO, J.M. 2008. El limbo en el mar de la CIA. *El País*, Madrid, 20 jul.
- JAMIESON, R.; MC EVOY, K. 2005. State Crime by Proxy & Juridical Ordering. *British Journal of Criminology*, v. 45, p. 504-527.
- LEIGH, M. 2001. The United States and the Statute of Rome. *AJIL*, v. 95, p. 124-131.
- LINZER, D. 2009a. Dozens of Prisoners Held by CIA Still Missing, Fates Unknown. *ProPublica*, 22 Apr.
- \_\_\_\_\_. 2009b. List of Likely CIA Prisoners Who Are Still Missing. *ProPublica*, 22 Apr.
- MARGULIES, J. 2006. *Guantanamo and the Abuse of Presidential Power*. New York: Simon & Schuster. 336 p.
- MAYER, J. 2005. Outsourcing Torture: The Secret History of America’s “Extraordinary Rendition” Program. *New Yorker*, 14 Feb.
- MC SHERRY, J.P. 2002. Tracking the Origins of a State Terror Network: Operation Condor. *Latin American Perspectives*, v. 29, n. 1, p. 38-60.
- MORRIS, M. 2001. High Crimes and Misconceptions: The ICC and non-party states. *Law and Contemporary Problems*, v. 64, n. 1, p. 13-66.
- NACIONES UNIDAS. 1960. Consejo De Seguridad. **Resolución de 23 de junio n. 138**.
- \_\_\_\_\_. 1975. Comisión De Derechos Humanos. Resolución 4 (XXXI) de 13 de febrero de 1975 sobre la **Cuestión de los Derechos Humanos en Chipre**.
- \_\_\_\_\_. 1977. Asamblea General de Las Naciones Unidas. **Resolución 32/118** de 17 de diciembre.
- \_\_\_\_\_. 1992. Comité de Derechos Humanos. **Observación General n. 20**.
- \_\_\_\_\_. 1998. Comisión de Derecho Internacional. **Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos**. Texto del proyecto de artículos con sus comentarios.
- \_\_\_\_\_. 2001. Consejo de seguridad. 2001. **Resolución de 28 de septiembre n. 1373**.
- \_\_\_\_\_. 2002. **Report submitted by the independent expert charged with examining the existing international criminal and human rights framework for the protection of persons from enforced or involuntary disappearances**, Doc. ONU E/CN.4/2002/71.
- \_\_\_\_\_. 2006. Comisión de Derechos Humanos. **Los derechos económicos, sociales y culturales. Los derechos civiles y políticos. Situación de los detenidos en la bahía de Guantánamo**, Doc. ONU E/CN.4/2006/120.



- \_\_\_\_\_. 2010. Consejo de Derechos Humanos. **Joint Study on global practices in relation to secret detention in the context of countering terrorism**, Doc. ONU A/HRC/13/42, 19 February.
- NINO, M. 2007. The Abu Omar case in Italy and the effects of CIA extraordinary renditions in Europe on law enforcement and intelligence activities. **Revue Internationale de droit pénal**, v. 78, p. 1-2.
- OTT, L. 2011. **Enforced Disappearance in International Law**. Cambridge, Antwerp, Portland, Intersentia. 326 p.
- PELLET, A. 1999. Can a State Commit a Crime? Definitely, Yes! **EJIL**, v. 10, n. 2, p. 425-434.
- REMIRO BRÓTONS, A. et al. 1997. **Derecho Internacional**. Madrid: McGraw-Hill. 1269 p.
- SADAT, L.N. 2005. Ghost Prisoners and Black Sites: Extraordinary Rendition under International Law. **Case Western Reserve Journal of International Law**, v. 37, p. 309-342.
- SANDS, P. 2006. When will this abuse of human rights end? **The Observer**, Sunday, 14 May.
- SANTOS VARA, J. 2007. El desafío de las “entregas extraordinarias” a la protección internacional de los derechos humanos: la responsabilidad de los Estados Europeos. **Revista Española de Derecho Internacional**, Madrid, v. LIX, n. I, p. 175-196.
- SCHMIT, E.; JEHL, D. 2004. CIA hid more prisoners than it has disclosed, Generals say. **The Washington Post**, 9 Sept.
- SCHMITT, E.; SHANKER, T. 2004. The Reach of War: Prison abuse; Rumsfeld issued an order to hide detainee in Iraq. **The Washington Post**, 17 June.
- TAGUBA, A. 2004. **The “Taguba Report” On Treatment of Abu Ghraib Prisoners In Iraq**. ARTICLE 15-6 Investigation of the 800th Military Police Brigade, May 2. Disponible en: <<http://news.findlaw.com/wp/docs/iraq/tagubarpt.html>>. Visitado el: 01 Abr. 2012.
- THAROOR, K. 2007. What to do about torture? Manfred Nowak interviewed. **Open Democracy**, London, 15 Jan. Disponible en: <[http://www.opendemocracy.net/conflict-terrorism/nowak\\_4249.jsp](http://www.opendemocracy.net/conflict-terrorism/nowak_4249.jsp)> Visitado en: 01 Abr. 2012.
- VAURS-CHAUMETTE, A.-L. 2010. The International Community as a Whole. In: CRAWFORD, J.; PELLET, A.; OLLESON, S. (Ed.). **The Law of International Responsibility**. Oxford Commentaries on International Law. Oxford: Oxford University Press. p. 1023-1028.
- WEDGWOOD, R. 2001. The Irresolution of Rome. **Law and Contemporary Problems**, v. 64, p. 193-212.
- WEISSBRODT, D.; BERGQUIST, A. 2006. Extraordinary Rendition: A Human Rights Analysis. **Harvard Human Rights Journal**, v. 19, p. 123-160.
- WHITLOCK., C. 2006. European Probe Finds Signs of CIA-Run Secret Prisons. **The Washington Post**, 8 June.
- YOLDI, J. 2009. Garzón ordena buscar al terrorista Setmarian, preso en una cárcel secreta de EE UU. **El País**, Madrid, 13 abr.

## Jurisprudencia

- ARGENTINA. 2005. Corte Suprema Argentina. 14 de junio. **Recurso de hecho deducido por la defensa de Julio Héctor Simón en la causa Simón, Julio Héctor y otros s/ privación ilegítima de la libertad**, voto del Señor ministro don Antonio Boggiano.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. 2006. Sentencia de 22 de septiembre. **Goiburú y otros v. Paraguay**.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. 2006. Sentencia de 22 de septiembre. **Goiburú y otros v. Paraguay**, Voto razonado del Juez A. A. Cançado Trinidad.
- CORTE PERMANENTE DE JUSTICIA. 1927. 7 de septiembre, **Caso Lotus**, Series A.
- ESTADOS UNIDOS DE AMERICA. 1886. Suprema Corte. 6 de diciembre, **Ker v. Illinois**, Sentencia 119 U.S. 436.
- \_\_\_\_\_. 1952. Suprema Corte. 10 de marzo, **Frisbie v. Collins**, Sentencia 342 U.S. 519 No. 331.
- \_\_\_\_\_. 1992. Tribunal de Apelaciones, segundo circuito, **Siderman de Blake v. Argentina**, I.L.R., vol. 103.
- ISRAEL. 1962. Suprema Corte. **Attorney General of the Government of Israel v. Eichmann**, 36 ILR 277.
- ITALIA. 2009. Corte Constitucional. **Sentencia N° 106 de 2009**, ponente el magistrado Alfonso Quaranta.
- NACIONES UNIDAS. 2005. Comité contra la Tortura. **Agiza v. Sweden**, Communication No. 233/2003, U.N. Doc. CAT/C/34/D/233/2003, para. 13.8.
- REINO UNIDO. 1994. Cámara de los Lores, 24 de junio, **Regina v. Horseferry Road Magistrates' Court, Ex Parte Bennett**.
- \_\_\_\_\_. 1996. Tribunal de Apelaciones, **Al Adsani v. Government of Kuwait**, I.L.R., vol. 107.
- \_\_\_\_\_. 1999. Cámara de los Lores, **R. v. Bow Street Metropolitan Magistrate, ex parte Pinochet Ugarte (N° 3)**, 2 W.L.R. 827.
- SUDAFRICA. 1991. Corte de Apelaciones. **S. v. Ebrahim**, Sentencia 553.
- TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS. 1984. Sentencia de 4 de julio, **Klaus Altmann (Barbie) v France**, Aplicación N° 10689/83.
- \_\_\_\_\_. 1989a. Sentencia de **Soering v. United Kingdom**, Aplicación No 14038/88.
- \_\_\_\_\_. 1989b. Sentencia de 12 de octubre, **Stocké v. Germany**, Aplicación 11755/85, Series A no. 199, opinion of the Commission.
- \_\_\_\_\_. 1996. Sentencia de 15 de noviembre, **Chahal vs The United Kingdom**, Aplicación N° 22414/93.
- \_\_\_\_\_. 2004. Sentencia de 8 de julio, **Ilascu and others v. Moldova and Russia**, Aplicación N° 48787/99.



\_\_\_\_\_. 2008. Sentencia de 28 de febrero, **Saadi v. Italy**, Aplicación N°. 37201/06.

TRIBUNAL INTERNACIONAL PARA LA EX YUGOSLAVIA. 2002. Sentencia de 12 de junio, **Prosecutor v. Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac and Zoran Vukovic** (Appeal Judgment), Causa N° IT-96-23 & IT-96-23/1-A.

## NOTAS

---

1. Declaración de Bob Baer, un ex agente encubierto que trabajó para la CIA en el Medio Oriente (JAMIESON; MC EVOY, 2005, p. 516).
2. Hay incluso una película llamada *Extraordinary Rendition*, estrenada en 2007 y dirigida por Jim Threapleton.
3. El decreto se aplicaría sólo a los países ocupados occidentales (Bélgica, Holanda, Francia, Noruega).
4. La función del Grupo de Trabajo consiste en asistir a los familiares de los desaparecidos en la determinación de la suerte de quienes hayan sido víctimas de una desaparición. Para ello, recibe las denuncias de los familiares y actúa como intermediario entre ellas y los gobiernos, cumpliendo una labor exclusivamente humanitaria. Sin embargo, el Grupo no tiene como función atribuir o determinar la responsabilidad internacional del Estado denunciado o de las personas responsables sino que sólo se encarga de acercar a las partes para que se sepa lo acontecido y se determine la suerte de las personas desaparecidas.
5. O de una organización política de acuerdo al Estatuto de la Corte Penal Internacional.
6. En su discurso justificando la invasión a Panamá, el presidente Bush reconoció que uno de los motivos de la misma consistía en la captura de Noriega.
7. Álvarez-Machain fue finalmente absuelto por falta de pruebas.
8. Como es la técnica del ahogamiento simulado.
9. El agente italiano Luciano Pironi, que participó en el secuestro de Abu Omar en Milán por agentes de la CIA señaló que ese hecho se había realizado con la total cooperación de los servicios secretos italianos.
10. Como parece ser el caso luego de las recientes filtraciones de documentos clasificados de Estados Unidos de América a través del sitio Wikileaks.
11. En el caso *Agiza v Sweden*, el Comité contra la tortura reafirmó que la protección otorgada por la Convención contra la tortura es absoluta, incluso en el contexto de situaciones en las que está en riesgo la seguridad nacional (NACIONES UNIDAS, 2005, para. 13.8).
12. Este caso está siendo analizado actualmente por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, a raíz de una denuncia del El Masri contra Macedonia por complicidad en su detención y traslado.
13. De acuerdo con el artículo 53 de la Convención de Viena una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto y que no admite acuerdo en contrario.
14. Tal y como ha sido afirmado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Goiburú.
15. Voto del señor ministro doctor don Antonio Boggiano (ARGENTINA, 2005).
16. En opinión de Cassese, las categorías de obligaciones *erga omnes* y *jus cogens* coinciden inextricablemente, afirmando que cada norma imperativa impone obligaciones *erga omnes* y viceversa (CASSESE, 2010, p. 417).
17. Aquí cabe la pregunta por la posibilidad de que los Estados cometan crímenes (PELLET, 1999, p. 433-434).

---

**ABSTRACT**

After the attacks of September 2001, U.S. President George W. Bush declared a global ‘war’ against international terrorism and authorized a program of kidnappings, detentions, and transfers of presumed terrorists to secret prisons in third-party States, in which it is suspected that torture was used as a means of interrogation with the goal of obtaining information about future terrorist attacks. This practice, called ‘extraordinary rendition,’ under certain conditions goes further than arbitrary detention and shows similarities to the forced disappearance of persons. The distinction is relevant, among other reasons, because cases of extraordinary rendition that could be classified as forced disappearance may constitute a violation of *ius cogens* norms, generating international responsibility for States and the possibility of perpetrating crimes against humanity for individuals who commit these illegal acts.

---

**KEYWORDS**

Extraordinary rendition – Forced disappearances – *Ius cogens* – Crimes against humanity

---

**RESUMO**

Depois dos atentados em setembro de 2001, o então presidente dos Estados Unidos, George W. Bush, declarou uma “guerra” global contra o terrorismo internacional e autorizou um programa de sequestros, detenções e traslados de supostos terroristas para prisões secretas em terceiros Estados, nos quais há suspeita de utilização de tortura como método interrogatório, com o objetivo de obter informações sobre futuros atentados terroristas. Essa prática, denominada “entregas extraordinárias”, sob certas condições, extrapola a figura da detenção arbitrária e apresenta semelhança com a figura do desaparecimento forçado de pessoas. A distinção tem relevância, entre outros motivos, porque as entregas extraordinárias passíveis de serem qualificadas como desaparecimentos forçados poderiam constituir uma violação de normas de *ius cogens*, gerar uma responsabilidade internacional agravada para os Estados aos quais se atribuísem a autoria desses atos ilícitos e a possível perpetração de crimes de lesa humanidade para os autores individuais.

---

**PALAVRAS-CHAVE**

Entregas extraordinárias – Desaparecimentos forçados – *Ius cogens* – Crimes contra a humanidade



#### BRIDGET CONLEY-ZILKIC

Bridget Conley-Zilkic es Directora de Estudios de la *World Peace Foundation de Fletcher School*. Anteriormente trabajó como directora de estudios del *Holocaust Memorial Museums's Committee on Conscience* de EEUU, donde dirigió investigaciones y proyectos del Museo sobre las amenazas contemporáneas de genocidio.

Email: [Bridget.Conley@tufts.edu](mailto:Bridget.Conley@tufts.edu)

#### RESUMEN

---

Unidos en la creencia de que los civiles no deben sufrir la imposición intencional de violencia sistemática y generalizada, y en la comprensión de que son necesarias medidas especiales para prevenir y proteger a los grupos de tal tipo de violencia, un grupo diverso de investigadores, educadores, periodistas, activistas, abogados, políticos, diplomáticos y líderes militares hicieron oír sus voces contra el genocidio y las atrocidades en masa. Este grupo creció exponencialmente a lo largo de la última década y hoy puede ser visto como un campo de trabajo emergente. Este ensayo explora algunos de los desafíos conceptuales y prácticos que este sector enfrenta, en el devenir de su desarrollo profesional

Original en Inglés. Traducido por Maité Llanos

Recibido en noviembre de 2011. Aceptado en mayo de 2012

#### PALABRAS CLAVE

---

Genocidio – Activismo – Atrocidades – Prevención



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons*.

Este artículo está disponible en formato digital en [www.revistasur.org](http://www.revistasur.org).

# DESAFÍOS PARA LOS QUE TRABAJAN EN EL ÁREA DE LA PREVENCIÓN Y RESPUESTA ANTE GENOCIDIOS\*

Bridget Conley-Zilkic

## 1 Un momento oportuno para la auto-reflexión

Actualmente los esfuerzos destinados a la prevención de genocidios y atrocidades masivas emergen de una larga historia de asesinatos masivos de civiles que fueron aceptados o que fueron considerados como cuestiones de segundo orden en los procesos de negociación, debido a lealtades políticas o por la necesidad de ganar un conflicto. No faltan ejemplos, en diversas sociedades, de ataques aberrantes contra los grupos más vulnerables. Los casos más reconocidos como el Holocausto, Ruanda y Srebrenica, dominan los debates, pero existen casos mucho menos conocidos como el de Guatemala.

La guerra civil en Guatemala (1960-1996) estuvo entre los más sangrientos conflictos de la Guerra Fría en América Latina. Un número estimado de 200.000 personas fueron asesinadas o desaparecidas. Dos años de la década de 1980 se destacan como la fase más letal del conflicto. Entre 1981 y 1983, entre 100.000 y 150.000 mayas guatemaltecos fueron asesinados por la fuerza armada nacional (JONAS, 2009, p. 381). Como parte del cruento plan de contrainsurgencia, las fuerzas gubernamentales mataron, violaron, torturaron y desplazaron forzosamente a los Mayas de las regiones rurales de montaña. A partir de 1983, las fuerzas armadas tomaron medidas para controlar a los sobrevivientes, dando lugar a una segunda fase del ataque, marcado por una combinación de amnistía y de militarización intensificada en las comunidades sobrevivientes. En la comunidad más golpeada, Rabinal, 14,6% de la población fue asesinada y 99,8% de las víctimas eran mayas (HIGONNET, 2009, p. 27).

Para el gobierno guatemalteco, estas ofensivas eran consideradas como

---

\*Este artículo fue originalmente escrito como presentación para la conferencia "The Way Forward" patrocinada por Wellspring Advisors, Bridgeway Foundation, Humanity United, y US Holocaust Memorial Museum.

necesarias para poner fin una larga guerra civil (1960 – 1996) y para permitir la modernización del Estado. Para los principales países que apoyaron al gobierno, particularmente EEUU, la principal característica del proceso fue la insurgencia marxista, sólo uno de los ejemplos de lo que era considerado como una amenaza global. Los activistas de derechos humanos de Amnistía Internacional y de *Americas Watch* (ahora *Human Rights Watch*) eran señalados como simpatizantes comunistas por el sólo hecho de documentar las atrocidades. El gobierno norteamericano acusó a dichos grupos de ser parte de una “campana de desinformación organizada [...] por grupos que apoyaban la insurgencia de izquierda” (SIKKINK, 2004, p. 167).

Sólo cuando fue publicado el informe final de la Comisión para la Clarificación Histórica en Guatemala apoyada por las Naciones Unidas, *Memoria del Silencio*, en 1999, se aplicó por primera vez el término “genocidio” para esta violencia. El informe describe lo que sucedió como “actos de genocidio contra el pueblo Maya que vivía en la región de Ixil, Zacualpa, norte de Huehuetenango y Rabinal” (HIGONNET, 2009, p. 131).

Mucho ha cambiado desde los 80’s – y particularmente desde los fracasos de Ruanda y Bosnia – Herzegovina y el exponencial crecimiento del área en respuesta a Sudán. Hoy, el valor del trabajo de prevención del genocidio y de las atrocidades masivas es reconocido por los líderes globales y se lleva a cabo desde una amplia gama de enfoques disciplinarios y organizativos. Si bien algunos de los actores más visibles y conocidos están en EEUU, individuos, organizaciones y coaliciones de todo el mundo, incluyendo de lugares que han experimentado la violencia en el pasado, están abordando la problemática de la prevención y respuesta a las atrocidades masivas.

El sector está unido en la creencia ética de que grupos enteros de civiles no deben ser atacados, y en el supuesto normativo de que deben crearse medidas especiales para proteger frente y para responder a esta violencia. Pero más allá del consenso ético y normativo, hace falta más debate. Para que el campo consolide su progreso y continúe creciendo, debe fortalecer sus capacidades de auto-reflexión y crítica.

Hoy, el movimiento de prevención del genocidio está marcado por cuatro características distintivas. Primero, el campo está emergiendo, sin estar unido.<sup>1</sup> Es tiempo de gran creatividad y experimentación. Esto significa que las prácticas básicas, los supuestos, las herramientas, y los vocabularios están en debate. Existen múltiples objetivos, y no están claras las diferencias entre ellos. Un área donde esto es particularmente notorio es en el ámbito de las terminologías usadas para describir el fenómeno que se trata: genocidio, atrocidades en masa, crímenes de lesa humanidad, limpieza étnica y así sucesivamente.

Segundo, hubo un cambio de énfasis que pasó de la respuesta a la prevención y en este cambio, muchas personas y organizaciones del área (aunque seguramente no todas) han optado por centrarse en las cuestiones estructurales, tanto en términos de las condiciones que permiten que ocurra la violencia, como en las agencias y foros que pueden responder a los acontecimientos de violencia. Ambas áreas nacen del estudio de los patrones de los diferentes casos, del imperativo de comprometerse

antes de la pérdida de vidas, y de la necesidad de tener fuertes medidas de respuesta preparadas -una “caja de herramientas”- y listas para ser usadas. El cambio puede también observarse en los esfuerzos de los activistas, que están intentando construir un grupo permanente de ciudadanos comprometidos, en lugar de generar un nuevo interés para cada caso particular.

Pero la crisis continúa orientando los debates políticos y la marea no baja como para permitir una construcción cuidadosa de nuevos sistemas. Por lo tanto, los cambios burocráticos son realizados en un ambiente en el que es fácil que las necesidades de largo plazo estén opacadas por las preocupaciones actuales, más urgentes. Además, mejorar la respuesta, requiere necesariamente dinámicas específicas para cada caso, con un conjunto completamente diferente de capacidades y conocimientos. Finalmente, introducir un estándar o normalización en los mecanismos de respuesta para la violencia extraordinaria amenaza con nivelar hacia abajo, cuando deban ser desplegadas medidas extraordinarias.

Tercero, hay un cambio en la postura histórica de los derechos humanos de oponerse a los gobiernos, para pasar a trabajar cooperativamente con los gobiernos y organizaciones multilaterales e internacionales con el fin de crear mecanismos de respuesta más fuertes, más diversos y adecuados. Obviamente, esto no significa que los abogados se abstengan de criticar las políticas gubernamentales; incluso una mirada más superficial de los recientes informes podría refutar rápidamente esta afirmación. Se trata más bien de un cambio sutil de actitud, que pasa a ver a los gobiernos como un aliado, en buena medida positivo, aún si necesita a veces ser incitado para usar mejor su poder global. El cambio significa que actores no gubernamentales han encontrado aliados dentro de los gobiernos y que están optando por estrategias que buscan resultar en cambios políticos reales. Este impacto positivo no deber ser subestimado.

Sin embargo, esta estrategia sólo funciona si hay un gobierno que está dispuesto a colaborar y que cede ante tal presión, por lo tanto, ofrece un modelo de acción sólo en algunas sociedades y sobre algunos temas. Tal vez, también puede profundizar algunos prejuicios nacionales al priorizar las conversaciones con comunidades políticas nacionales preestablecidas, en lugar de forzar la búsqueda de coaliciones internacionales con diversos aliados. Esto significa que el campo se está desarrollando en torno a acciones que son percibidas como más factibles debido a su potencial atractivo para los gobiernos clave, en lugar de estar necesariamente guiados por las circunstancias en lugares en riesgo o que sufren violencia masiva. Esto además invita a los gobiernos a usar medidas coercitivas – una invitación, que una vez desarrollada, es difícil de controlar o retirar.

Finalmente, los activistas de la prevención de genocidios han avanzado mucho más que varias campañas anteriores por los derechos humanos, en comprometer al público general para que ejerza presión sobre sus propios gobiernos, particularmente en EEUU. Como resultado, el movimiento ha mostrado una considerable creatividad y ha tocado con la pasión por sus temas, a un público más amplio. Nadie debería dudar que existe un público para este trabajo. Sería un gran logro si el campo puede continuar creciendo y profesionalizándose sin perder la chispa de ingenuidad que caracteriza sus convincentes esfuerzos por

llegar al público general. Alcanzar a un público más amplio, contribuye a la capacidad del campo de hacer fuertes sus recomendaciones políticas y de sostener la atención política sobre los temas.

El reto de este accionar, es que mantener un fuerte esfuerzo para alcanzar al público general puede consumir los recursos de una organización y promover políticas y medidas más bien dirigidas a lo que pueden hacer las personas como agentes de presión, que a mejorar las condiciones de las personas en riesgo. Finalmente, en general, el público más amplio no está lo suficientemente bien capacitado para crear actores informados del movimiento. Hay muy poco entendimiento sobre las dinámicas de la construcción de la política externa, poca información sobre los casos específicos, o incluso sobre los conceptos básicos (por ejemplo, organizaciones de derechos humanos versus organizaciones humanitarias). Si bien esto puede ser una preocupación amplia sobre la política externa, tiene ramificaciones específicas para aquellos que enfatizan el rol de un movimiento público.

No todos concuerdan con esta presentación sobre los desafíos que enfrenta el campo o cómo debería responderse a estos retos. Sin embargo, la fuerza de un campo no se mide sólo por sus puntos de consenso, sino por la vivacidad de sus debates. El presente artículo busca tanto esbozar las áreas de consenso en el campo y el conocimiento de base que lo informa como las áreas de disenso. Para dicho fin, busca ser provocativo al resaltar los debates en marcha en este terreno. Los temas levantados en este documento no se prestan a respuestas fáciles ni tampoco necesariamente a consensos, y tal vez esto no sea lo deseable. Por el contrario, se espera que puedan contribuir a la capacidad del campo en su auto-crítica y reflexión, a la vez que lo desafía a acercarse a otros campos, para compartir conocimientos y aunar esfuerzos.

## 2 ¿Qué es lo que realmente se quiere lograr?

Los debates sobre los objetivos son válidos para el campo, no porque producen consenso, sino porque provocan debates sobre las fortalezas y debilidades de organizaciones que crecen continuamente, con relación a la evolución de las circunstancias.

Un ejemplo, viene del área de los derechos humanos ya que se discute si conviene y cómo expandirla, para incluir los derechos sociales y económicos, además de los derechos políticos y civiles. “La pobreza es la peor crisis mundial de derechos humanos”, afirma enfáticamente la ex Directora Ejecutiva de Amnistía Internacional (AI), Irene Khan en *The Unheard Truth: Poverty and Human Rights* (KHAN, 2009). En junio de 2009, Amnistía lanzó su campaña “Exige Dignidad”, cuyo objetivo es “terminar con los abusos a los derechos humanos que encarcelan a las personas en situación de pobreza” (AMNESTY INTERNATIONAL, 2011). Mary Robinson, entonces Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, señaló que durante la Guerra Fría los países occidentales tendieron a argumentar solamente por derechos políticos y civiles, mientras que los países del bloque soviético hicieron hincapié en los derechos económicos y sociales. El resultado fue que los dos lados hablaban más allá del área. “Con el tiempo”,



argumenta, “finalmente se tomaron los dos grupos de derechos con la misma seriedad”. (ROBINSON, 2004, p. 866).

*Human Rights Watch* (HRW) asumió un enfoque diferente. El Director Ejecutivo Ken Roth, apuntó que “señalar y avergonzar”, la principal metodología de HRW, dependía de la habilidad de la organización para documentar un caso claro de violación, el violador y el remedio. Si bien concuerda con que los derechos económicos y sociales son críticos para el bienestar de la población y pueden ser conseguidos, de alguna forma por la vía de la denuncia pública, argumenta que promoverlos no es el rol central de HRW, debido a las fortalezas y limitaciones de la organización:

*El capital moral no se acumula a través de una única voz (¿por qué nuestra opinión debería contar más que otras?), sino a través de nuestra metodología de investigación y de informes. Es un recurso finito que se puede disipar rápidamente si no está asentado en nuestra fortaleza metodológica.*

(ROTH, 2004, p. 65).<sup>2</sup>

Los términos en los que se desarrolla la discusión ofrecen algunas orientaciones para el campo de la prevención del genocidio y atrocidades. ¿Cómo pueden las organizaciones equilibrar su trabajo entre la naturaleza de los abusos en los que se centran y su capacidad organizacional singular, y contribuir con mejoras? ¿Cuál es la estrategia más sostenible y rigurosa para una organización? Es un debate que debe evaluar tanto las fortalezas como las debilidades organizacionales y lidiar con un ambiente externo en evolución. Y es poco probable que la respuesta venga de los mismos actores.

Dentro del campo de la prevención del genocidio y de las atrocidades en masa, existen importantes distinciones en los potenciales objetivos, que aún no han sido debatidas. A continuación se presentan una serie de ejemplos sobre las formas de articular un objetivo central. No se trata de una lista exhaustiva. Existen compromisos con cada uno, y ninguno brinda una opción obvia o fácil para los actores del sector:

- (1) *Protección de grupos vulnerables (definidos por su agrupación o por su simple identidad civil) de la amenaza de muerte en momentos de crisis extrema.* El objetivo se define con relación a una amenaza claramente visible o a una violencia en curso que marca de muerte a las víctimas (asesinatos). Es el objetivo que tiene más sentido en contextos de ofensivas rápidas contra grupos de civiles y se enfoca en las condiciones, para contener el número de muertes. Como el objetivo más claramente definido en esta lista, es el que se aplica de forma más consistente. También es el que se corresponde mejor con los extremos intereses éticos implícitos en el término “genocidio”, así como a los variados mecanismos extraordinarios de respuesta, en desarrollo en el área. Sin embargo, es una forma rara de violencia, que se desarrolla en general muy velozmente, y que puede terminar o cambiar de la misma forma rápida.
- (2) *Reducir la capacidad de las fuerzas armadas de desarrollar instancias de violencia de gran escala contra civiles.* El objetivo comienza en referencia al momento



de la crisis, ya sea definido únicamente por la amenaza de muertes o por su potencial expansión en lo que se llama muerte indirecta o la creación intencional de “condiciones de vida” que causan la muerte. Sin embargo, el objetivo también se extiende al compromiso con soluciones de largo plazo que alteren la correlación de poder que permitió que ocurran las atrocidades. Inevitablemente, este tipo de meta implica un compromiso con situaciones que van más allá del momento de crisis extrema; implica también una visión política, en general tomando partido por una realineación de poder más deseable; así como un número mucho mayor de casos que podrían ser potencialmente abordados, dificultando los esfuerzos para tener consistencia en la selección de casos y en el enfoque.

- (3) *Aumentar las capacidades de protección de civiles de los organismos internacionales y nacionales.* El objetivo más amplio que introduce esta sección se adapta a una gama de circunstancias en las que los civiles sufren violencia. Este objetivo no se define solamente en relación a la crisis, sino también sobre cómo algunas condiciones son funcionales para producir diferentes formas de violencia. Se define menos fácilmente que los dos objetivos anteriores, pero puede brindar un marco desde el cual es posible lidiar con situaciones en largo plazo, en las que la violencia de bajo nivel conviven, en ciertas circunstancias más aisladas, con picos de violencia o con perpetuadores múltiples que pueden funcionar como redes criminales.

Este tercer tipo de violencia, como podemos ver, puede ser cada vez más común en el mundo actual y a largo plazo puede tener impacto sobre un número mayor de civiles – a veces incluso más que la violencia episódica. En 2010, por ejemplo, 3.111 personas fueron asesinadas en una ciudad mexicana, Juárez, en episodios relacionados a actividades de bandas criminales. Este número es mayor que 2.421, el número estimado de personas asesinadas en Afganistán (MORE, 2011), o las 2.321 muertes violentas en Darfur, Sudán (DARFUR, death..., 2011). Los números de muertes son generalmente objeto de controversia y no deberían ser el único factor a ser considerado por este campo, pero estos números sugieren que una agenda más amplia de protección civil podría alterar significativamente la selección estándar de casos en los que se enfoca el área.<sup>3</sup>

## 2.1 “Genocidio” con otro nombre no es “genocidio”

Ya se ha gastado mucha tinta sobre los desafíos que representa la definición de “genocidio”. Lo que comenzó como un debate académico sobre los principales elementos del crimen de genocidio – la necesidad de demostrar la “intención de destruir”, la cuestión de qué constituye “en su totalidad o parcial”, la articulación de los grupos protegidos y los actos constitutivos – ha mostrado no ser de gran ayuda para aquellos interesados en desarrollar mecanismos de respuestas o en mejorar las políticas. En las últimas dos décadas, los tribunales dieron una mayor orientación jurídica para los casos en los que se podría aplicar el término, pero su poder no reside en su afirmación legal, sino en su significado ético y político.

En este sentido, probablemente continúe siendo un término altamente discutido siempre que sea aplicado.

Los intentos por crear o utilizar otras etiquetas que mantengan el sentido del significado implícito en “genocidio”, pero que no estén a la vez restringidas en la definición (véase Tabla 1.1 para una perspectiva general) remiten a dificultades que no pueden ser resueltas a través de la terminología. La fuerza ética de genocidio reside en la percepción de su singularidad. Usar un lenguaje diferente para cubrir un conjunto de actos o usar “genocidio” en una forma vaga, disminuye parte de la claridad conceptual del crimen, la coherencia de los argumentos para crear mecanismos de respuesta excepcionales, y el poder de movilizar al público.

Hasta ahora, el campo se ha desarrollado ampliamente a través de la identificación de las fallas internacionales extremas en la respuesta a episodios de masacres intensas, intencionales, como el Holocausto, Ruanda o Srebrenica, que son más claramente identificados como “genocidio”. Como tal, su punto de partida es la excepción, y ha trabajado en retrospectiva desde allí para identificar reglas que rijan la evaluación de riesgo, la alerta temprana y los mecanismos de respuesta. En el momento de la crisis – y particularmente crisis extremas como testimonian los ejemplos anteriores – puede no haber diferencias significativas entre las ideas y las visiones que surgen de los objetivos y terminología que se presentan en esta sección. Sin embargo, como veremos en este artículo, cuando se observan las cuestiones en torno a la prevención, los modelos para entender la violencia y su finalización, las complicaciones se multiplican.

Llegar a una discusión más detallada sobre los objetivos requiere un examen del lenguaje desarrollado para nombrar la violencia. Sin embargo, aún si una mayor claridad y una aplicación coherente de las terminologías es útil, los debates sobre el lenguaje no van a resolver el desafío de tener objetivos más claramente articulados.

**Tabla 1.1**

<b>PANORAMA DE LA TERMINOLOGÍA PRINCIPAL</b>					
<b>DEFINICIONES JURÍDICAS</b>					
	<b>Status</b>	<b>Intencionalidad</b>	<b>Escala</b>	<b>Grupo objetivo</b>	<b>Acciones</b>
<b>Crímenes de lesa humanidad (CHARTER, 1945; UNGA, 1998)</b>	Definición jurídica internacional; Estatuto de Londres del Tribunal Militar Internacional y Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.	Sistemático; “criminales de guerra”	Generalizada	Civiles	Asesinato, exterminio, esclavización, privación severa de la libertad física, deportación, tortura, violaciones, persecución, desapariciones, apartheid, otros actos.
<b>Convención de las Naciones Unidas para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (Pacto Mundial) (UNGC, 1948)</b>	Definición Jurídica Internacional	Intención de destruir; incluye gobernantes, funcionarios públicos, o individuos particulares.	Total o parcial	Grupos étnicos, nacionales, raciales o religiosos	Matanzas, daños físicos o mentales severos, condiciones de vida que acarreen la destrucción física; impedimento de nacimientos y transferencia forzosa de niños de un grupo a otro grupo.

NORMATIVA INTERNACIONAL EMERGENTE					
	Status	Intencionalidad	Escala	Grupo objetivo	Acciones
<b>Responsabilidad de Proteger (ICISS, 2001)</b> <i>Genocidio, limpieza étnica, crímenes de guerra e crímenes contra a humanidade</i>	Principio aceptado en la Cumbre Mundial de 2005	Intención de los gobiernos nacionales, negligencia o incapacidad	Amenaza o pérdida de vidas a gran escala	Civiles	Pérdida de vidas, limpieza étnica, matanzas, eliminación física, violaciones, tortura

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES					
	Status	Intencionalidad	Escala	Grupo objetivo	Acciones
<i>Uppsala Conflict Data Project (ECK; SOLLENBERG; WALLENSTEEN, 2003):</i> <i>Violencia unilateral</i>	Término de las ciencias políticas (Corresponde a los conjuntos de datos usados por la UCDP)	Intencional, por un gobierno o grupo organizado	25 muertes o más por año calendario	Civiles desarmados	Uso directo de las fuerzas armadas para matar civiles. Incluye actos asociados a las atrocidades y el terrorismo.
<i>Genocide Prevention Task Force (GPTF, 2008):</i> <i>Uso coloquial de genocidio y atrocidades masivas</i>	Grupo de trabajo bipartito establecida por US <i>Institute of Peace, U.S. Holocaust Memorial Museum, &amp; The American Academy for Diplomacy</i>	Deliberada, Realizada por perpetradores o potenciales perpetradores	Gran Escala	Civiles: "típicamente de un grupo identitario", agrupación no definida.	Hace referencia a crímenes de lesa humanidad y genocidio, tal como es definido en los documentos jurídicos internacionales y el derecho internacional consuetudinario, incluyendo definiciones de crímenes de guerra si son cometidos como parte de un plan, de una política o cometidos en gran escala.
<i>MARO (SEWELL; RAYMOND; CHIN, 2010):</i> <i>Atrocidades masivas</i>	Propuesta desde la ONG de un manual de planificación de respuestas para atrocidades masivas	Sistemático; por grupos armados estatales o no estatales	Generalizada	No combatientes	Ocho "técnicas de genocidio": político, social, cultural, económico, biológico (relacionado a índices de natalidad y crianza de niños) físico (nutrición, salud y muerte), religioso y moral, diseñado para destruir patrones de vida de los grupos oprimidos y para favorecer a los del opresor.

INTELECTUALES INDEPENDIENTES					
	Status	Intencionalidad	Escala	Grupo objetivo	Acciones
<b>Raphael Lemkin (LEMKIN, 1944)</b> <i>Genocidio</i>	Abogado; acuñó el término "genocidio"	Plano coordinado	Políticas que apuntan a grupos enteros	Grupos nacionales o étnicos	Oito "técnicas de genocidio": político, social, cultural, económico, biológico (referente a taxas de natalidade e criação de filhos), físico (nutrição, saúde e assassinatos), religioso e moral, voltadas a destruir padrões de vida de grupos oprimidos e favorecer aqueles que pertencem ao grupo dominante

<b>Barbara Harff e Ted Gurr (HARFF; GURR, 1988)</b> <i>Genocidio y politicidio</i>	Politólogo	Patrocinados por Políticas promovidas por el Estado	Sustancial	Genocidio: el grupo es definido por sus características comunitarias Politicidio: el grupo es definido en términos de posición jerárquica u oposición política al régimen	Muertes, incluyendo matanzas y creando deliberadamente condiciones de vida que lleven a la muerte
<b>R. J. Rummel (RUMMEL, 1990)</b> <i>Democidio</i>	Politólogo	Intencional	Incluye ejecuciones extrajudiciales, desde una persona hasta masacre de varias personas	Cualquier persona o personas	Matanzas de parte del gobierno o grupos "paraficiales" con aprobación, apoyo o aceptación del gobierno a través de acción directa o con temerario desprecio por la vida
<b>David Scheffer (SCHEFFER, 2006)</b> <i>Crímenes atroces</i>	Profesor de derecho; político	Sistemático y planificado. Atado a la responsabilidad legal individual. Intencional	Gran escala, "sustancial" en términos judiciales	Ámbito de los identificadores de grupos objetivos	Intento de referencia a los múltiples crímenes internacionales en un único vocabulario sin la carga de la prueba legal de ninguno: incluyendo genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra
<b>Ben Valentino (VALENTINO, 2004):</b> <b>Mass killing</b>	Politólogo	Intencional	Más de mil civiles muertos	"grupos discretos" separando al Estado perpetrador de las víctimas civiles	Asesinato intencional de por lo menos 1000 no combatientes de grupos discretos en un período de violencia sostenida
<b>Jacques Semelin (SEMELIN, 2009)</b> <i>Masacre Genocidio</i>	Historiador	Deliberada; Acciones desarrolladas tanto por actores centrales como locales Proceso, generalmente por un Estado fuerte	Desarrollado en proximidad con las víctimas Proceso destinado a la total erradicación de un grupo	Civiles Grupo determinado por el perpetrador	Matanza

### 3 ¿El genocidio no es inevitable, pero puede prevenirse?

¿Si usted fuera un político enfocado en Kirguistán en 2009 o 2010, cuál hubiera sido su principal preocupación? Para las autoridades de EEUU la prioridad en la lista era la amenaza de desalojo de la base militar de Manas, una ruta crítica para reforzar y llevar suministros a las tropas de Afganistán. El 3 de febrero de 2009, el presidente kirguís Kurmanbek Bakiyev ordenó el cierre de la base americana; incluso si más tarde revirtió su posición.

El mismo año, el país se ubicó en el número 42 del índice de Estados Fallidos,<sup>4</sup> ocupando casi la misma posición en 2010, en el rango de alerta, y de menos riesgo que los vecinos Uzbekistán o Tayikistán, pero más frágil que Kazajstán

o Turkmenistán. No figuró entre los principales 20 países de la lista de alerta de genocidio o politicidio de Barbara Harff en 2009 (HARFF, 2009).

En medio de la creciente opresión del gobierno y las tensiones económicas, a inicios de Abril de 2010, las protestas populares que resultaron en por lo menos 75 muertos y más de 400 heridos en la capital y en otros centros del norte, derrocaron al presidente. Los analistas, en ese momento especulaban que el cambio de liderazgo iría a agravar las tensiones existentes en el país entre el norte y el sur (TRILLING, 2010). El gobierno interino de Roza Otunbayeva, comenzó inmediatamente a desarrollar planes para consolidar el nuevo gobierno y para instituir cambios democráticos; lo que también puso nuevamente en duda el acuerdo que permitía que EEUU continuase usando la base de Manas.

Entonces, la violencia se concentró durante cuatro días de junio de 2010, sobre todo en las ciudades del sur, Osh y Jalalabad, donde bandas *kirguís* atacaron a la minoría de la comunidad *uzbeka*: incendiaron hogares, asesinaron un estimado de 470 personas, y desplazaron (incluyendo tanto refugiados en Uzbekistán como desplazamientos internos) a alrededor de 400.000 personas (KYRGYZSTAN INQUIRY COMMISSION, 2011, p. ii). Los periodistas informaron los detalles espeluznantes de los ataques contra mujeres, niños y hombres, claramente dirigidos por su origen étnico.

Este ejemplo plantea cuestiones claves para la prevención: ¿Cuáles deberían haber sido las preocupaciones prioritarias de los analistas y diplomáticos trabajando con foco en Kirguistán? ¿Hubiera podido la agenda de prevención de atrocidades anticipar este nivel de violencia? ¿Cómo pueden estar lo suficientemente bien sintonizados la evaluación de riesgo o el sistema de alerta temprana, para prestar atención a los múltiples riesgos dentro de un único país? ¿Cuándo se reconoce el riesgo de la ebullición (y qué tipo de ebullición)? ¿Sólo cuando ya ha comenzado?

Los genocidios y las atrocidades masivas no aparecen espontáneamente. La investigación sobre los casos pasados sustenta la visión de que los genocidios se desarrollan en forma incremental (VALENTINO, 2004). Activistas y políticos han reconocido que los costos humanos y financieros crecen exponencialmente cuanto más se tarda para actuar. Como afirma correctamente el Grupo de Trabajo sobre Prevención del Genocidio: “En su concepción popular, la alerta temprana generalmente se compara con una alarma que suena justo antes de que se desate el desastre. Esta noción es muy limitada” (GENOCIDE PREVENTION TASK FORCE, 2008, p. 17). Sin embargo, traducir estas observaciones en actividades de prevención más afinadas, precisas y oportunas no es una tarea sencilla.

### *3.1 ¿Sabemos lo suficiente como para conformar una única agenda de prevención de atrocidades?*

Para comenzar el debate, hacemos una distinción entre evaluación de riesgo y alerta temprana, y genocidio y atrocidades masivas y luego examinaremos rápidamente algunas herramientas utilizadas para ambos, antes de plantear las cuestiones sobre las limitaciones de una agenda de prevención de atrocidades.

Ted Gurr (2000) define las dos áreas.

*La evaluación de riesgo "identifica situaciones en las que están presentes las condiciones para un tipo particular de conflicto [...]. Que los riesgos se concreten depende de si las precondiciones continúan estables o si se da un evento que acelera o desencadena los acontecimientos".*

*La alerta temprana se "deriva del monitoreo del flujo de los acontecimientos políticos, con especial atención en las acciones que podrían precipitar el comienzo del conflicto en una situación de alto riesgo [...] las alertas tempranas son interpretaciones de que el estallido del conflicto en una situación de alto riesgo es probable o inminente."*

(GURR, 2000).

Vamos a comenzar observando la evaluación del riesgo. Los factores que los analistas usualmente utilizan para evaluar el nivel de riesgo en un país en particular pueden ser agrupados, de manera general, en cinco categorías, véase la Tabla 1.2. La lista que se presenta a continuación consolida el trabajo de varios investigadores – véase, por ejemplo, el trabajo de Barbara Harff, Ted Gurr, Montgomery Marshall, Lawrence Wocher, Benjamin Valentino, Jay Ulfelder, y Scott Straus – y pasa por alto algunas diferencias significativas entre las variables favorecidas por cada investigador. Por ejemplo, Benjamin Valentino y Jay Ulfelder (VALENTINO; ULFELDER, 2008) defienden el uso de los índices de mortalidad infantil como un medio para capturar “una variedad de dinámicas de la economía política, incluyendo no sólo la acumulación y producción de riqueza, sino también las formas en las que los gobiernos y los ciudadanos utilizan (o mal utilizan) la riqueza y la efectividad de los órganos del Estado encargadas de ejecutar las políticas” (VALENTINO; ULFELDER, 2008, p. 15). Hay desacuerdo sobre la relativa fortaleza y debilidad del Estado y cómo se correlaciona con la violencia. Otro punto de disenso es la centralidad de la ideología estatal; para Harff es de suma relevancia, y no lo es así en el modelo de Valentino y Ulfelder. Un área importante de consenso es que el conflicto armado aumenta significativamente el potencial de las atrocidades. Dada la alta correlación de las atrocidades con el conflicto, vamos a explorar más detalladamente las tendencias de los conflictos, más adelante en esta sección.

Pasando rápidamente hacia la alerta temprana, hay una gama de eventos “disparadores” que podrán ayudar más en el enfoque de las actividades de prevención. El Grupo de Trabajo de Prevención del Genocidio describe varios disparadores potenciales: elecciones polémicas; asesinatos de alto perfil; victorias en el campo de batalla; condiciones ambientales (por ejemplo, sequía); plazos para la acción política significativa, sentencias judiciales, y aniversarios de eventos históricos altamente traumáticos y disputados. Además, Alex Bellamy argumenta que una variedad de cambios en el conflicto armado – intervención externa, ruptura de acuerdos, un repentino “fin” del conflicto – pueden causar una escalada en las atrocidades. Cambios inconstitucionales de régimen, incapacidad estatal, el surgimiento de regímenes ideológicamente



revolucionarios, pueden aumentar significativamente el potencial de la violencia generalizada (BELLAMY, 2001, p. 12). Pero aún así, el panorama de casos potenciales continúa siendo demasiado amplio para poder definir con eficacia las amenazas inminentes.

Monitorear estos cambios de circunstancia y si son susceptibles de producir o incrementar la violencia, requiere un alto grado de conocimiento de casos específicos. El trabajo de los grupos internacionales de monitoreo como el Grupo Internacional de Crisis de Human Rights Watch, es crucial. Las experiencias con nuevas tecnologías también ofrecen modelos para la alerta temprana. SwissPeace y Alliance for Peacebuilding, por ejemplo, han desarrollado un proyecto llamado *Before* (Antes) que utiliza una variante de la búsqueda colectiva de fuentes para reunir información sobre amenazas, en Guinea. Para Sudán, Sentinel usa la vigilancia satelital como una forma de “ver” lo que está pasando en lugares que de otra forma serían de difícil acceso, como las Montañas Nuba de Sudán.

Es posible y tal vez incluso probable que el trabajo de la evaluación de riesgo y la alerta temprana mejoren con el tiempo. Pero en todos los ámbitos de trabajo de evaluación de riesgo y de alerta temprana, existen importantes desafíos. Ambos identifican significativamente más países en riesgo de los que resultan en atrocidades. No consiguen aún distinguir tampoco entre los diferentes tipos de riesgos: inestabilidad, que puede ser tanto positiva como negativa; atrocidad entendida como 1.000 muertes perpetradas por el gobierno; genocidio; guerra, etc. Hay una evaluación insuficiente tanto de los sistemas cuantitativos como de los análisis de los expertos. En resumen, hay mucho espacio para mejorar las herramientas y estrategias fundamentales usadas para informar a la agenda de prevención.

### *3.2 Has recibido la advertencia: ¿Qué harás ahora?*

Incluso si los investigadores fueron capaces de identificar el lugar donde la evaluación de riesgo indica una amenaza y un evento citado frecuentemente como disparador es inminente, se presenta el obstáculo siguiente: transmitir esta información a los políticos adecuados, que deberían luego implementar medidas apropiadas de respuesta. En el proceso de evaluación, alerta, comunicación e implementación, abunda la información insuficiente o contradictoria, con agendas que compiten entre sí, fuentes cuestionables, problemas para acceder a decisores clave, y para disponer de mecanismos de respuesta apropiados y viables.

Pero tal vez, el mayor desafío reside en la simple lógica de una única estrategia de prevención de genocidio o atrocidades. En la comparación de las agendas de construcción de la paz y prevención de atrocidades, Alex Bellamy nota pocas diferencias entre ambas. Lo que lo lleva a concluir que no es necesario un paradigma completamente independiente de prevención de atrocidades: “lo que es necesario es un enfoque de prevención de atrocidades que informe, y cuando corresponda, lleve a la formulación de políticas y a la toma de decisión a través

del espectro completo de las actividades relativas a la prevención” (BELLAMY, 2011, p. 2).

Dando por sentado que las agendas de prevención, tal como se han diseñado y el reconocimiento, por ejemplo, de que la Responsabilidad de Proteger o el informe del Grupo de Trabajo de Prevención del Genocidio no ofrecen nuevos enfoques para establecer agendas de construcción de la paz, no debería sorprendernos que los componentes de los informes de respuestas militares sean los que hayan recibido mayor atención. Puede argumentarse que en lugar de infundir una mirada de prevención de atrocidades, en los esfuerzos preexistentes para el desarrollo y la democratización, estos y otros esfuerzos orientados a promover una acción temprana para prevenir atrocidades o genocidio, han desencadenado un paradigma vago para la intervención militar. El paradigma comienza con un marco conceptual definido vagamente (genocidio, atrocidades masivas, protección civil, etc.) y hace aún más borrosas las líneas hacia la “prevención”.

Por ejemplo, ¿Cómo podría cambiar el trabajo del área si en lugar de enfocarse en construir un apoyo para operaciones militares preventivas, los actores del campo priorizasen el aumento de los fondos disponibles para la cooperación al desarrollo y trabajaran una mirada de prevención que acompañase dichos fondos?

### *3.3 Responder a las realidades, no a las proyecciones*

Comprender el contexto más amplio en el que las atrocidades se hacen posibles y cómo éstas se desarrollan, es crucial. Sin embargo, debido a los desafíos en términos de precisión, de comunicación y de respuesta a las predicciones, existe un fuerte argumento que hace que los mecanismos de respuestas sean asumidos con relación a las diferentes características de un conflicto o de la violencia de la forma en que se manifiesta, más que en relación con lo que puede aún ocurrir. Enmarcar el compromiso con los países sobre la prevención de que no ocurra lo peor, puede llevar a políticas que ignoren o no respeten los problemas reales, más allá de las atrocidades.

Para los que no concuerdan con que existe algo peor en el horizonte, es fácil desestimar las alertas. O si se toma alguna medida, es igualmente fácil desacreditar los mecanismos de respuesta más fuertes (particularmente los más coercitivos) como estando políticamente motivados. Y, por supuesto, siempre hay medidas políticas involucradas en los despliegues militares, como debe ser.

Por otra parte, si bien existen varias similitudes entre construcción de la paz y prevención de atrocidades, continúa habiendo una diferencia importante. La construcción de la paz se define en torno a objetivos positivos (mejorar una situación) y prevenir atrocidades implica un objetivo negativo (garantizar que algo *no* suceda). Comprometer a los países en torno de una agenda de prevención, significa quedar atado en la trampa lógica de intentar probar que algo habría pasado si no se hubiera desarrollado determinada acción. Este será siempre un argumento débil.

Tabla 1.2

<b>FATORES FRECUENTEMENTE CITADOS PARA ATROCIDADES EM MASSA</b>	
<b>Violencia de grupos en el pasado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Genocidio o politicidio anterior</li> <li>• Legado de venganza o resentimiento de grupo</li> </ul>
<b>Ideología estatal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ascenso de elites fraccionadas</li> <li>• Opinión y responsabilización de grupos</li> <li>• Ideología excluyente de la elite dominante</li> <li>• Carácter minoritario de la elite dominante</li> <li>• Discriminación conducida por el Estado</li> </ul>
<b>Estructura estatal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inestabilidad o conmoción política</li> <li>• Protestas no violentas</li> <li>• Naturaleza autocrática del Estado</li> <li>• Inestabilidad de los liderazgos</li> <li>• Mortalidad infantil</li> </ul>
<b>Situación económica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)</li> <li>• Clasificación de Riesgo País</li> <li>• Baja apertura comercial</li> <li>• Miembro de Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (siglas en inglés GATT)/Organización Mundial del Comercio (OMC)</li> </ul>
<b>Conflicto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conflicto de auto-determinación</li> <li>• Importante conflicto armado</li> <li>• Conflicto donde las líneas de batalla se correlacionan con los principales clivajes sociales</li> </ul>

#### 4 Los patrones del conflicto están cambiando: ¿Estás preparado?

Al reconocer que las atrocidades y el genocidio ocurren frecuentemente dentro de un conflicto armado, el estudio de las tendencias del conflicto es central para anticipar cómo las tendencias de las atrocidades pueden desarrollarse en el futuro, y qué nuevos mecanismos de respuesta pueden ser necesarios. No todos los conflictos resultan en atrocidades masivas, pero dado que las atrocidades frecuentemente ocurren en el contexto de un conflicto armado, vale la pena explorar este tema en mayor detalle.

Primero, algunas buenas noticias. Desde el fin de la era de la guerra fría, los conflictos son menos letales y hay menos conflictos internacionales.<sup>5</sup> Esto está probablemente causado por una variedad de factores: el fin de los conflictos de poderes incentivados por la Guerra Fría, menos conflictos involucrando a las potencias principales, aumento exponencial de las actividades de mantenimiento y construcción de la paz, el desarrollo y expansión de normativa internacional, la interdependencia global económica, el aumento del número de democracias, la reducción general de los índices de mortalidad, y el aumento de los ingresos nacionales. Esto no significa que el conflicto haya terminado.

Hoy, los conflictos tienden a ocurrir dentro de los países pobres, agrupados geográficamente (CENTER FOR SYSTEMIC PEACE, 2001, figure 8) que no son ni democracias ni autocracias, sino una mezcla inestable de ambas, llamadas “anocracias” (HUMAN SECURITY REPORT PROJECT, 2011, p. 76). Desde el fin de la Guerra Fría, si bien hay menos autocracias y más democracias, ha habido un fuerte aumento en el número de anocracias. Ese número ha sido bastante

estable desde entonces (CENTER FOR SYSTEMIC PEACE, 2011, figure 12). En otras palabras, el número de sociedades en situación de riesgo particular, parece haberse convertido una parte estable del horizonte global. Los conflictos hoy también se reinician en mayor proporción que en el pasado, a pesar de que hay diferencias entre los diversos investigadores sobre los índices de resurgimiento (GENEVA DECLARATION, 2008, p. 58)

Los principales actores han cambiado. Los actores internacionales y transnacionales juegan hoy papeles significativos, tanto como agentes del conflicto, como también en términos de respuesta e intervención. Según el Informe sobre Seguridad Humana (ISH), entre 2003 y 2008, hubo un aumento del 119% de los conflictos no estatales, definidos como “confrontaciones entre grupos comunitarios, rebeldes o milicias que no involucran al Estado como un actor de la guerra” (HUMAN SECURITY REPORT PROJECT, 2011, p. 10). Mary Kaldor argumenta que las tendencias globales hacia la descentralización y privatización alteraron quién detenta los recursos para permitir, la comunicación para organizar, los medios para promulgar la violencia. Describe las viejas guerras como conflictos de construcción del Estado, y las nuevas guerras como de “deconstrucción” (KALDOR, 2007, p. 16)

Estas tendencias culminan en nuevas vulnerabilidades para civiles. Ha habido un aumento notorio en ataques de menor escala contra civiles. En este caso, los números son alarmantes: entre 1989 y 2002, el número de este tipo de campañas aumentó en un 70% (HUMAN SECURITY REPORT PROJECT, 2011, p. 177)

Continúan siendo en su mayoría gobiernos quienes generan el mayor número de víctimas de violencia unilateral, pero hay también actores no estatales. Son, en orden de clasificación: el gobierno de Ruanda (1994), el gobierno de los Serbo-Bosnios (este gobierno fue una facción disidente, no el gobierno legítimo de Bosnia), el Gobierno de Sudán, la Alianza de Fuerzas Democráticas para la Liberación (AFDL) de RDC, el gobierno de Afganistán, el gobierno de la República Democrática de Congo (RDC), el Ejército de Resistencia del Señor (LRA), el gobierno de Burundi, las milicias Janjaweed, el Estado Islámico de Irak (HUMAN SECURITY REPORT PROJECT, 2011, p. 183). No sorprenderá a ninguno en el campo de la prevención de las atrocidades que Ruanda, Bosnia, Sudán, RDC, el LRA, y Burundi estén en la lista. La presencia de Afganistán e Irak (fechas no especificadas), dos casos que no estuvieron en la agenda anti-genocidio (por lo menos no en EEUU) plantea interrogantes acerca de cómo el campo define su ámbito de trabajo.

Si tomamos el conjunto de los factores, esto nos lleva a preguntarnos si las principales amenazas para los civiles han cambiado a lo largo del tiempo, pasando de ofensivas de gran escala contra civiles, a casos más contenidos geográfica y demográficamente, incluyendo cada vez más actores no estatales. Cómo estos cambios impactan en la agenda de prevención de atrocidades depende del objetivo de los actores en el campo – cuanto más amplio el mandato, son más relevantes los cambios en los conflictos armados actuales. Para aquellos que desean permanecer firmemente enfocados en las ofensivas veloces y potencialmente matanzas terribles, los cambios en los conflicto pueden tener una relevancia limitada.

## 5 ¿Qué normas rigen la excepción?

Raphael Lemkin quien acuñó el término genocidio en su publicación de 1944, *Axis Rule in Occupied Europe*, fue sin dudas también la primera persona que estudió sistemáticamente el fenómeno (LEMKIN, 1944). También fueron clave para este concepto de “genocidio” dos ideas que serían luego significativamente alteradas en la definición legal. Primero, Lemkin, no limitó el genocidio específicamente a las muertes.

Mientras que los ataques nazis contra los judíos europeos fueron la manifestación más radical de las políticas genocidas del régimen en las poblaciones ocupadas, el genocidio implicó mucho más que esta forma extrema. Él describió los múltiples objetivos de los planes genocidas, incluyendo la “desintegración de las instituciones políticas y sociales, de la cultura, el lenguaje, los sentimientos nacionales, la religión, la existencia económica de grupos nacionales, y la destrucción de la seguridad y libertad personal, de la salud y la dignidad, e incluso las vidas de los individuos pertenecientes a dichos grupos” (LEMKIN, 1944, p. 90).

En segundo lugar, Lemkin identificó al genocidio como compuesto por dos fases: “una, destrucción de la identidad nacional del grupo oprimido; la otra, la imposición de la identidad nacional del grupo opresor” (LEMKIN, 1944, p.79). Este proceso de dos pasos refleja la expresión de Lemkin de que se podría documentar al “genocidio” tanto contra la población que ha sido removida (en varias formas), como también contra la que permaneció sujeta a la colonización del opresor.

En las décadas siguientes al estudio pionero de Lemkin, se realizaron pocos estudios sobre el genocidio. Un pequeño grupo de académicos asumió este proyecto en la década del 70. Su trabajo conforma un punto de partida para lo que se transformó en una explosión de interés a fines de los 90 y en el nuevo milenio.

El estudio del genocidio fue por muchos años, y lo sigue siendo en algún punto, sobre-determinado por el dominio de un caso: el Holocausto. Esta historia ha proyectado una gran sombra sobre el desarrollo de las teorías explicativas y los mecanismos de respuesta. Mientras que el Holocausto continúa siendo la parte lógica de cualquier estudio del genocidio, el mismo está marcado por algunas características específicas que deben ser apreciadas para poder hacer comparaciones significativas. La escala internacional tanto del conflicto armado como del genocidio, el intento de asesinar a todos los grupos marcados, y el uso de mecanismos industrializados de matanza se combinaron para crear una circunstancia singular. Los estudios del genocidio se han dirigido a casos y procesos que se ajustan mejor al modelo del Holocausto.

La dinámica de la investigación está cambiando, pero el campo se desarrolló con poca atención hacia los casos negativos, es decir, instancias que demuestran características similares, pero que no resultaron en genocidio. Por otra parte, las teorías dominantes dependen fuertemente de los estudios sobre el Estado-Nación en episodios de violencia masiva, sin embargo, raramente conectan con episodios específicos de violencia en un proceso político, económico, social más amplio, incluyendo procesos globales, que impactan en el desarrollo del Estado (MOSES, 2008). Aún dentro del modelo estatal, muchas teorías hacen especial hincapié en el

rol de las elites nacionales (LEVENE, 2004a, 2004b). El estudio del genocidio, y ahora de las atrocidades masivas, se ha desarrollado, muy frecuentemente, sin referencia a la literatura de violencia política. Además, sólo recientemente los estudios han incluido el impacto de las variaciones en contextos de violencia masiva: por ejemplo, casos que ocurren como parte de violencia colonial o de colonos, durante golpes o contragolpes, violencia comunal, transformación social revolucionaria, secesión, separación o contra insurgencia.

Sin embargo, muchos de los presupuestos del desarrollo temprano de la investigación sobre genocidio, encontraron la forma de trabajar sobre prevención y respuesta. Aún no se ha integrado a los debates sobre políticas, un trabajo más reciente que expanda la matriz de casos y contextos en los que ocurren las atrocidades.

### *5.1 La importancia del estudio de la dinámica local*

Para 2001, los principales enfrentamientos en la República Democrática de Congo (RDC) habían llegado a punto muerto. Pero la violencia escaló en el Este con grupos locales, conocidos como Mai Mai que se levantaron en armas (STEARNS, 2011, p. 251-266). Peleaban por una serie de razones: en oposición a las fuerzas ruandesas y a fuerzas aliadas a las ruandesas, particularmente la Unión Congoleña por la Democracia (RCD); a veces para proteger a sus propios pueblos y en revancha por ataques sufridos; por su propio enriquecimiento, generalmente cobrando “impuestos” a las poblaciones locales; para resolver viejas disputas sobre territorios o por poder; o castigando a los civiles asociados (aún vagamente) con el sector opositor. Con armas viniendo tanto de los gobiernos de Congo como de Ruanda, los grupos Mai Mai se formaron rápidamente y sin necesidad de depender del apoyo de las poblaciones locales.

En este contexto, alrededor de 1000 personas fueron masacradas en Kasika, un pequeño poblado en la selva a 100 millas al oeste de la frontera con Ruanda. El camino que atravesaba Kasika llevaba a una mina de oro, lo que le daba un valor estratégico. El jefe de Kasika, François Naluindi era muy popular y respetado. Pero cerca estaba un líder muy militante conocido como Nyakilibi, quien comenzó a armar a los jóvenes, declarando que iba a defender a su país de los invasores Tutsi, a pesar de que los pobladores locales pensaban que el interés real de Nyakilibi era expandir su propio territorio.

Cuando un grupo de soldados de Ruanda y de RCD pasaron por el poblado, Naluindi les ofreció comida y les dio la bienvenida. Cuando dejaron el pueblo, Nyakilibi y sus hombres les dispararon. Los soldados buscaron a los Mai Mai y luego continuaron su camino. Una semana más tarde, los grupos de RCD y Ruanda pasaron nuevamente por el poblado. De nuevo, los Mai Mai les dispararon, matando a un alto mando y legendario líder Ruandés, Comandante Moise.

Esta vez, los soldados Ruandeses y RCD se quedaron a pasar la noche en el poblado. La semana siguiente las tropas de RCD atacaron a un grupo en la iglesia, golpeándolos hasta la muerte. Mataron al cura y a varias monjas del poblado. También mataron al jefe, a su esposa embarazada y a la mayor parte de



la familia extendida de Naluindi, que fueron en búsqueda de abrigo a su casa. Las víctimas no sólo fueron asesinadas – muchos fueron desfigurados y destrozados. Un sobreviviente comentó: “fue como si los hubieran matado, y los hubieran vuelto a matar una y otra vez.” (STEARNS, 2011, p. 257). Un investigador congoleño, Floribert Kazingufu, también señaló que el asesinato del jefe, luego desató otro conflicto sobre la sucesión, que dividió aún más al pueblo (KAZINGUFU, 2010).

Entre aquellos que cometieron la masacre en Kasika, estaban los Banyamulenge, jóvenes congoleños de descendencia ruandesa que vivieron por años en el Congo – algunos por décadas. Sufrieron por años la discriminación en el Congo, y como los Mai Mai, tenían muchos motivos para unirse a las milicias. Stearns nombra algunos:

*El anhelo de ser aceptados como ciudadanos congoleños, de obtener derechos sobre las tierras, de ser representados en la administración local y provincial. Por supuesto, muchos de los jóvenes querían ser exitosos, tener poder y fama [...] las carreras de muchos Banyamulenge ambiciosos fueron bloqueadas por la discriminación y el favoritismo promovido por Mobutu.*

(STEARNS, 2011, p. 264).

Esta historia demuestra que no todos los patrones de violencia pueden ser explicados a nivel nacional. Las demandas políticas y sociales no atendidas de larga data, unidas a los medios y a la licencia para recurrir a la violencia y los actores externos impopulares, todo contribuyó para generar un contexto más amplio de conflicto armado. A partir de ahí, cada acto de violencia puso en movimiento nuevos motivos y legitimó aún más la violencia como una forma de resolver las demandas.

Se realizaron pocas investigaciones sobre las variaciones de dónde, cuándo y cómo la violencia ocurre en cada caso de estudio, pero el trabajo existente sugiere que los mecanismos de respuesta en general no comprendieron o visibilizaron aquello que puede resultar de la comprensión de los patrones (KALYVAS, 2006, p. 14). Otros estudios, como el trabajo de Scott Strauss sobre el radio de odio en Ruanda (STRAUS, 2007) sugiere que algunos de los mecanismos de respuesta considerados como parte de la “caja de herramientas” pueden ser mucho más limitados de lo que generalmente se considera.

El significado de la dinámica de la evolución de la violencia es crítico para extrapolar miradas políticas desde este nivel de investigación. Esto implica la unión de un conocimiento rico, de casos específicos, con el entendimiento de cómo los mecanismos internacionales de respuesta funcionan no sólo para responder a las condiciones dadas, sino también como fuerzas productivas en una interrelación compleja de dinámicas internacionales, nacionales y locales.

Sin embargo, existe poco consenso más allá del creciente reconocimiento de la necesidad de seguir trabajando en este nivel. Por ejemplo, en su trabajo sobre la dinámica local de la violencia en la RDC, Severine Autessere urge a los actores internacionales a enfocarse en las intervenciones a nivel local para responder a las reivindicaciones políticas de los actores locales. Sólo de esta forma, argumenta, los actores internacionales van a ver logros reales sostenibles como resultado de sus

esfuerzos de construcción de la paz. Alex de Wall (DE WALL, 2010), sin embargo, ha argumentado que ese tipo de intervenciones difícilmente sean exitosas. Las disputas locales en sociedades atormentadas por el conflicto, generalmente siguen la lógica del mercado, un proceso de continua renovación de acuerdos basado en el precio de mercado – ya sea de fondos monetarios, acceso a poder o recursos, u otros términos de negociación. Las intervenciones internacionales en este proceso, por momentos, inflan el “precio” de un acuerdo, y una vez que el compromiso internacional disminuye, el mercado se “corrige” generalmente de forma violenta.

## 5.2 ¿Quién realiza las matanzas?

En la última semana de febrero de 2007 en el juicio de *Vujadin Popovic et al*, ante el Tribunal Criminal Internacional de la ex Yugoslavia, un testigo del juicio contó una de las historias más sorprendentes del genocidio en Srebrenica, que ha salido a la luz. El testigo trabajaba como conductor de camiones del ejército serbo-bosnio, el día que les llevó bebidas y alimentos a los soldados que trabajaban en los pelotones de ejecución.

La historia comenzó los días posteriores a la caída de Srebrenica, uno de los últimos gobiernos Bosnios presentes en el territorio oriental casi completamente controlado por fuerzas serbo-bosnias. En Julio de 1995, Los serbo-bosnios lanzaron su ataque final sobre Srebrenica. Tomaron como rehenes a miembros de las fuerzas de paz holandesas, y al recibir poca respuesta de la OTAN o de la ONU, tomaron la ciudad. Separaron a los hombres de las mujeres y niños y salieron a la búsqueda de otros hombres que habían huido a los bosques. Todos aquellos que fueron capturados fueron llevados a sitios de ejecución donde fueron asesinados sistemáticamente. En total, alrededor de 8.000 musulmanes, en su mayoría hombres, pero incluyendo algunas mujeres y niños fueron asesinados.

En uno de los sitios de ejecución, los soldados serbo-bosnios habían disparado sus armas contra una hilera de hombres musulmanes con los ojos vendados y maniatados, cuando el camionero llegó. El testificó lo que había visto, mientras los hombres caían muertos:

*En el montón, en la pila de cadáveres, que ya no parecían más personas, sino que era solo una pila de pedazos de carne, apareció un ser humano. Digo un ser humano, pero de hecho era un niño de cinco o seis años. Es increíble. Increíble. Un ser humano salió y comenzó a caminar hacia el camino, el camino donde los hombres con rifles automáticos estaban parados haciendo su trabajo. Y este niño fue caminando hacia ellos. Todos esos soldados y policías que estaban ahí, estas personas que no tenían problemas en disparar—y no debería juzgarlos porque no sé cual era su situación. Tal vez lo hicieron por la orden que recibieron y tal vez lo hicieron por su naturaleza. Hay todo tipo de personas, y algunos de ellos lo deben haber hecho con mucho gusto. Otros lo deben haber hecho porque debían hacerlo. Y luego todos, de repente, bajaron los rifles y todos ellos hasta el último, quedaron congelados.*

(INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE FORMER YUGOSLAVIA, 2007, p. 7851).

El camionero explicó que el oficial al mando ordenó que los soldados le dispararan al niño, pero ninguno lo hizo, ni siquiera el oficial. Finalmente, le dieron el niño al camionero para que lo llevara al próximo montón de víctimas. El conductor, sin embargo, llevó al niño a un hospital y sobrevivió.

¿Qué cambió en ese momento para que estos hombres comprometidos en un operativo de asesinatos de repente se negaran a seguir las órdenes? ¿Qué sabemos de los individuos que matan? ¿y de aquellos que se mantienen al margen, sin tomar partido cuando los inocentes son asesinados? ¿Y de aquellos que resisten? Hay muchas historias de sobrevivientes de varios casos de genocidio que incluyen ejemplos de personas que rechazan la lógica del genocidio – a veces enfáticamente, otras veces sólo a medias. Pero incluso esos rápidos segundos nos permiten comprender mejor los factores que impactan en la toma de decisión individual, en tiempos de atrocidades.

En 1950, Theodor Adorno, un intelectual destacado de la Escuela de Frankfurt quien escapó de la Alemania nazi, junto con Else Frenkel- Brunswick, Daniel Levinson y Nevitt Sanford publicaron *La Personalidad Autoritaria* (ADORNO et al., 1950), una investigación sobre el perfil psicológico de las personas que apoyan a gobiernos autoritarios. Su conclusión fue que ciertas características de personalidad, tienden a la ideología fascista. Una personalidad autoritaria, señalaron, es una forma de aberración psicológica.

Unos años después, en 1963, Hannah Arendt, luego de ver el juicio de Adolf Eichmann, llegó a una conclusión diferente. En *Eichmann en Jerusalén: Un estudio sobre la banalidad del mal* (ARENDR, 1963), Arendt argumenta que la maldad extraordinaria es posible porque se vuelve la norma y porque la gente común ejecuta sus medidas. Actualmente el consenso está mucho más próximo de la posición de Arendt que de la de Adorno.

En toda la gama de casos, quedó clara una visión: los autores de las atrocidades son personas “normales” – representan una intersección demográfica de sus sociedades. En su exploración sobre las motivaciones de los perpetradores, James Waller concluye:

*Cuando miramos a los perpetradores de la maldad extraordinaria, no necesitamos continuar preguntándonos quiénes son estas personas. Sabemos cómo son. Son tú y yo. Pero hay una pregunta mucho más urgente: ¿cómo personas ordinarias como tú y yo, pueden transformarse en perpetradores de maldad extraordinaria?*

(WALLER, 2002, P. 133).

Esta pregunta nos lleva nuevamente a algunas de las mismas cuestiones presentadas en la sección sobre alerta temprana y evaluación de riesgo, en relación con los factores estructurales que impactan en la probabilidad de la violencia masiva.

Pero la investigación de micro-nivel implica más que a los autores materiales. Entender las motivaciones, opciones y estrategias de una variedad de individuos – sobrevivientes, quienes se mantuvieron al margen, quienes rescataron personas – nos ayuda a entender mejor el fenómeno del genocidio en sí. Sin embargo, las motivaciones y patrones de participación dentro y a través de los casos varían enormemente, y en general cambian con el tiempo. Este alto grado de variación hace a la riqueza de los ejemplos narrativos, un interminable y fascinante cuerpo de trabajo a ser explorado, pero que puede dificultar llegar a conclusiones de amplio alcance relacionadas a la prevención.

## 6 ¿Cómo se mide el éxito en el poner fin a un genocidio(s)?

El 17 de junio de 2009, el enviado presidencial de EEUU para Sudán, el General Scott Gration afirmó que Darfur estaba experimentando “los remanentes del genocidio”, desencadenando de esta forma un desacuerdo importante dentro de la administración de Obama, principalmente con la embajadora de EEUU ante Naciones Unidas, Susan Rice. Dos días antes, Rice había descrito la situación como “genocidio”, tal como lo había hecho anteriormente en ese mes el presidente Obama (WONG, 2009). Los reporteros que describieron el desacuerdo usaron el adjetivo “furiosa” para describir la respuesta de Rice a los comentarios de Gration.

Para 2009, la escala de ataques sistemáticos contra civiles había disminuido significativamente y los índices de mortalidad en los campos de refugiados y desplazados habían vuelto, en buena medida, a los niveles normales. Aún así, continuaba siendo enorme la población vulnerable de civiles desplazados acosados por una serie de actos de violencia en el contexto de una guerra civil, con un gobierno que mantenía la capacidad y había demostrado ampliamente la voluntad de llevar a cabo campañas organizadas de violencia contra grupos civiles. ¿Se podría decir que el genocidio había acabado?

El 19 de octubre de 2009, los debates dentro de la administración de Obama se resolvieron con el anuncio de una nueva política para Sudán. Retuvieron el uso de la administración Bush para describir a la situación como “genocidio”, y la política consistió en tres prioridades simultáneas—y aparentemente del mismo peso: un “fin definitivo del conflicto, de las graves violaciones a los derechos humanos, y del genocidio en Darfur”, la implementación del Acuerdo Global de Paz entre el Norte y el Sur de Sudán, y esfuerzos por garantizar que Sudán no se volviera a transformar en un refugio para terroristas.

Pero el debate entre Gration y Rice no era ni simplemente semántico, ni puramente un desacuerdo sobre opciones políticas. Se vinculaba a una cuestión fundamental para el campo: ¿qué constituye el fin de un genocidio y quién determina esa definición? Cómo respondan los grupos a esta cuestión es crucial; ya constituye la medición final de su éxito.

### 6.1 *La sombra de lo que debería ser*

Actualmente la tensión en el área sobre lo que constituye sus objetivos, deriva en la discusión sobre los desenlaces,<sup>6</sup> y por lo tanto, en qué define el éxito. ¿El éxito se define con el fin del genocidio y las atrocidades en sí, o con el fin de los sucesos discretos de genocidio o atrocidades masivas? Ha habido poco debate enfocado respecto de cuál sería el objetivo último. El “momento” de terminación que actualmente informa el área de trabajo, generalmente contiene múltiples mediciones para el éxito: el fin de las muertes, el fin de las circunstancias que permitieron los asesinatos (hasta e incluyendo un cambio de régimen), y la llegada de algún tipo de justicia para el grupo víctima de violencia, sea esta judicial, monetaria o simbólica.

Los desenlaces reales raramente se ajustan a esta visión: los índices de

mortalidad pueden disminuir, pero el régimen del perpetrador puede continuar en el poder, alguna forma de conflicto puede continuar, y pueden no ser satisfechas las necesidades de las víctimas. En general, un incidente o una serie de ofensivas puede terminar, sólo para que la violencia reaparezca más tarde o en otro lugar. Sin embargo, estos desenlaces subóptimos pueden ser alcanzados de forma más realista; en tanto que salven vidas. Desagregar los componentes de los desenlaces permite una comprensión más matizada, así como un debate más franco sobre qué desenlace puede constituir una meta para diferentes actores, qué acciones pueden apoyarlo, y cómo se puede medir el éxito.

## 6.2 *El registro histórico*

A modo de ejemplo, se presenta una pequeña selección de los casos pasados en la Tabla 1.3. De estos 12 casos analizados, encontramos cinco casos donde el episodio de genocidio coincide con el fin de un conflicto armado, en cuatro de esos casos el régimen del perpetrador fue completamente vencido (Turquía Otomana, Alemania Nazi, los Jemeres Rojos en Camboya y el gobierno de Ruanda). En un caso, Bosnia-Herzegovina, los interventores externos se comprometieron ampliamente en el área humanitaria más que en una base política o de interés, y el conflicto terminó a través de negociaciones que dejaron mucho del régimen del perpetrador intacto en las áreas que éste controlaba. La 1ª Guerra Mundial, la 2ª Guerra Mundial, la invasión vietnamita a Camboya, y la victoria del Frente Patriótico de Ruanda fueron todos principalmente desatados para ganar una guerra, y los resultados llevaron a terminar con el genocidio. La capacidad de las fuerzas armadas asociadas con los grupos de víctimas, para montar la resistencia jugó un rol en el fin de las atrocidades en las montañas Nuba, Ruanda y Bosnia. Sin embargo, cabe señalar que la rebelión armada está entre los factores citados como un factor de riesgo para que ocurran las atrocidades.

El desenlace más frecuente de los casos de nuestra lista es que los perpetradores continuaron en el poder, pero luego de vencer a una fuerza opositora o dominándola, pusieron freno a la destrucción parcial o total. Las comunidades sufrieron terriblemente, pero la eliminación física de los grupos blanco, no es un objetivo común del perpetrador. El desarrollo de la violencia, como argumenta Stathis Kalyvas, puede ser excepcionalmente cruel incluso si la meta es controlar a un grupo, no exterminarlo (KALYVAS, 2006, p. 26-27).

Se sabe muy poco sobre los procesos internos de los regímenes del perpetrador, a lo largo del registro histórico de atrocidades. Algunas medidas tomadas por los disidentes internos sobre la escala de las matanzas, parece hacer la diferencia en el recorrido de la violencia. Pero el proceso de toma de decisión en muchos casos, no ha sido suficientemente investigado. ¿Existen claves en este tipo de estudios que podrían brindar información para los esfuerzos por alterar las opciones del perpetrador?

En los casos donde el conflicto ha continuado o el régimen continuó en el poder, en general la capacidad y voluntad de cometer abusos generalizados se mantuvo sin cambios, y la violencia comenzó nuevamente contra los mismos o

nuevos grupos. Esto implica que incluso cuando terminan algunas instancias del genocidio o de las atrocidades, se requiere más análisis para ver por dónde pueden aparecer las amenazas internas adicionales.

Finalmente, las negociaciones no están bien adaptadas para el fin de las atrocidades, incluso si continúan siendo la única opción para terminar un conflicto. Las negociaciones implican cierta dosis de igualdad entre las partes para que puedan acordar sus intereses; mientras que las atrocidades o genocidio ocurren como ataques asimétricos contra grupos civiles. Mientras que la resistencia, como se señaló anteriormente, puede cambiar el curso de un conflicto, no es, por definición, una opción para los civiles que son víctimas de campañas de violencia masiva.

### *6.3 ¿Quién define el final?*

Incluso en 2004, las mujeres ruandesas estaban todavía muriendo directamente por las acciones cometidas por los perpetradores durante el conflicto. Las mujeres que fueron violadas por hombres VIH positivos, estuvieron marcadas de muerte porque los perpetradores sabían que aún si sus víctimas habían sobrevivido a las campañas de exterminio, el SIDA acortaría sus vidas. En el caso de muchas mujeres que sobrevivieron a las violaciones, para las que las drogas antirretrovirales eran demasiado caras, los agresores estaban en lo correcto.

Los regresos de las minorías han sido un problema que ha plagado el postconflicto en Bosnia. Las personas desplazadas y refugiados volvieron en cantidades importantes a las áreas donde su etnia era mayoritaria. Pero en los casos de aquellos para los que sus casas antes de la guerra estaban en áreas donde ahora serían una minoría étnica, los índices fueron significativamente menores. El resultado final es un país donde los efectos de la limpieza étnica de la guerra, han alterado permanentemente la sociedad.

Hay muchos campesinos entre los millones de habitantes de Darfur desplazados viviendo en campos – para algunos ya será una década – en las afueras de las ciudades, desdibujando la línea entre el campo y los barrios marginales. Para ellos, la pérdida de la conexión con la tierra es un golpe vital para sus identidades y comunidades. Es importante asumir el cálculo de un desenlace que de alguna forma mejore estas situaciones, o por lo menos les provea una respuesta digna. Sin embargo, esto requiere un compromiso de largo plazo con sociedades en particular, que va mucho más allá del fin de las matanzas o incluso de los conflictos que permitieron las matanzas.

Es también poco probable que constituyan la base de un desenlace los debates políticos que se enfocan en una “caja de herramientas” de mecanismos de respuesta. Para las organizaciones e individuos comprometidos con el fin del genocidio o de las atrocidades masivas, es necesario que haya una discusión seria sobre lo que pueden ofrecer – no necesariamente todo el tiempo o de acuerdo a una agenda perfecta – pero en escenarios realistas. ¿Qué significa el éxito para esta área? ¿Cómo puede medirse?

El crimen llamado “flagelo tan odioso contra la humanidad” por los redactores de la Convención sobre Genocidio de la ONU es mucho más fácil de



condenar que lo que es de transformar. Probablemente, los esfuerzos para hacerlo, caigan rápidamente por debajo de su meta ideal y las poblaciones en riesgo sufran un dolor inimaginable. Esa es la naturaleza del problema. Y muchos más civiles van a sufrir la violencia dirigida en formas en las que el área tiene dificultad para dar respuesta de forma coherente. Hasta cierto punto, ninguno de los ataques ha terminado: ya que las heridas permanentes de las comunidades e individuos, pasan a las generaciones siguientes, a la tierra y otros bienes robados, y la violencia terriblemente injusta perpetrada. Sin embargo, no sería humilde, sostenible u honesto imaginar que esta “área”, a pesar de constituida, pueda cumplir con todas estas promesas.

Hoy, depende del área examinar qué es lo que, de forma precisa y de manera realista, se define como éxito y qué es necesario para alcanzarlo.

Tabla 1.3

DESFECHOS DE GENOCÍDIOS		
Caso	Contexto	Desenlace
<b>Herero Namibia 1904 - 1905</b>	Campaña de las fuerzas coloniales alemanas de hambruna y matanzas de Herero que terminó cuando los generales entendieron que habían cumplido su tarea. La protesta en Alemania cambió la táctica de exterminio a aprisionamiento	Objetivo alcanzado Régimen intacto
<b>Armenios Imperio Otomano, 1915- 1918</b>	Los líderes otomanos terminaron las matanzas, hambrunas y deportaciones masivas cuando creyeron que sus metas habían sido alcanzadas. Luego fueron vencidos en el fin de la 1era Guerra Mundial	Objetivos alcanzados Régimen finalmente derrotado, en el marco de un conflicto mayor
<b>Campaña contra minorías étnicas Unión Soviética 1937 - 9</b>	Matanzas, hambruna, deportaciones masivas dirigidas contra varios grupos, por ejemplo, Ucranianos, Chechenos, y otros además de estar dirigida a individuos por motivos políticos. Estas campañas terminaron con la muerte de Stalin.	Objetivos alcanzados Régimen intacto
<b>Judíos europeos, gitanos, polacos Alemania Nazi 1939-1945</b>	Los nazis desarrollaron una amplia gama de medidas para atacar a grupos étnicos enteros, el más extremo fue el plan de librar a Europa de toda su población judía, matándola. La derrota militar por las fuerzas aliadas terminó el genocidio, el régimen y la guerra	Coalición internacional con intereses creados derrotaron a los perpetradores
<b>Masacre de los comunistas Indonesia, 1965 - 6</b>	Lucha de poder entre el Presidente Sukarno y el Gral. Suharto que involucró una violencia generalizada y asesinatos sistemáticos de los comunistas. Esta violencia terminó cuando los comunistas fueron eliminados y la lucha de poder se definió a favor de Suharto	Objetivos alcanzados Régimen intacto
<b>Revolución cultural china 1966;1976</b>	Incluyó la represión en el Tíbet, el interior de Mongolia, Uyghurs, y otras minorías además de los opositores políticos. Mao le dio inicio y fin, quien mantuvo la capacidad de relanzar la violencia	Objetivos alcanzados Régimen intacto
<b>Guerra en Biafra Nigeria 1967-70</b>	Las fuerzas armadas nigerianas derrotaron el intento secesionista de Biafra. A pesar del implacable comportamiento de algunas fuerzas armadas, cuando la guerra terminó, hubo una rápida desescalada de violencia	Objetivos alcanzados Régimen intacto

<b>Régimen de los Jemeres Rojos 1975-1979</b>	El régimen de los Jemeres Rojos fue depuesto por una invasión del vecino Vietnam	Los perpetradores derrotados por un país vecino con intereses particulares
<b>Comunidades mayas Guatemala, 1981-1983</b>	Una guerra civil de 36 años que llegó a su pico cuando el gobierno lanzó una contrainsurgencia que se dirigió a las comunidades Mayas. El alto nivel de violencia disminuyó cuando el gobierno sintió que había ganado un control adecuado en el campo. La guerra civil terminó con las negociaciones en 1996	Objetivo cumplido. Régimen intacto. Conflicto continuado. Objetivo cumplido. Régimen intacto
<b>Montañas Nuba Sudán 1992</b>	La contrainsurgencia organizada por el gobierno escaló brutalmente con la expedición de una jihad contra Nuba en 1992. Terminó debido a los disidentes internos del régimen en el gobierno y a la resistencia Nuba	Disidentes internos. Resistencia. Régimen intacto. Continuó el conflicto
<b>Ruanda 1994</b>	El régimen genocida fue derrocado por la rebelión comandada por los Tutsie, el Frente Patriótico Ruandés	Los perpetradores derrocados por la rebelión con sus propios intereses La violencia desplazada a la RDC
<b>Bosnia 1992- 1995</b>	El gobierno bosnio, débil e aislado comparado con los secesionistas serbo bosnios, que estaban armados por la vecina Serbia. El bombardeo internacional y las nuevas fuerzas armadas del gobierno en tierra empujaron a los serbo bosniacos a hacer concesiones en la mesa de negociación	Intervención internacional combinada con resistencia nacional. Negociaciones pusieron fin al conflicto

## REFERENCIAS

### Bibliografía y otras fuentes

- ADORNO, T.W. et al. 1950. *The Authoritarian Personality*. New York: Harper and Row.
- AMNESTY INTERNATIONAL. 2011. **Demand Dignity**. Disponible en: <<http://www.amnestyusa.org/our-work/campaigns/demand-dignity?id=1041191>>. Visitado el: 15 Oct. 2011.
- ARENDRT, H. 1963. *Eichmann in Jerusalem: A Report on the Banality of Evil*. New York: The Penguin Group.
- BELLAMY, A. 2011. *Mass Atrocities and Armed Conflicts: Links, Distinctions, and Implications for the Responsibility to Prevention*. Washington, D.C.: The Stanley Foundation.
- CENTER FOR SYSTEMIC PEACE. 2011. **Global Conflict Trends**. Disponible en: <<http://www.systemicpeace.org/conflict.htm>>. Visitado el: 27 Nov. 2011.
- CHARTER OF THE INTERNATIONAL MILITARY TRIBUNAL (CHARTER). 8 Aug. 1945. Disponible en: <<http://avalon.law.yale.edu/imt/imtconst.asp>>. Visitado el: May. 2012.

- DARFUR death toll mounts amid new war fears. 2011. **Agence France-Presse**, 19 January. Disponible en: <<http://reliefweb.int/node/381345>>. Visitado el: 27 Nov. 2011.
- DE WAAL, A. 2010. Dollarised. **The London Review of Books**, London, v. 32, n. 12, p. 38-41.
- ECK, K.; SOLLENBERG, M.; WALLENSTEEN, 2003. One-Sided Violence and Non-State Conflict. In: HARBOM, L. (Ed.). **States in Armed Conflict**. Uppsala: Uppsala University, Department of Peace and Conflict Research Report. p. 133-142.
- FUND FOR PEACE. 2009. **The Failed States Index**. Disponible en: <<http://www.fundforpeace.org/global/?q=fsi-grid2009>>. Visitado el: 27 Nov. 2011.
- GENEVA DECLARATION. 2008. **Global Burden of Armed Violence**. Geneva: Geneva Declaration Secretariat. Disponible en: <<http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/Global-Burden-of-Armed-Violencfull-report.pdf>>. Visitado el: 27 Nov. 2011.
- GENOCIDE PREVENTION TASK FORCE. 2008. **Preventing Genocide, A Blueprint for U.S. Policymakers**. Washington, D.C.: U.S. Holocaust Memorial Museum, The American Academy of Diplomacy, The United States Institute of Peace.
- GURR, T.R. 2000. **Peoples Versus States: Minorities At Risk in the New Century**. Washington: United States Institute of Peace Press.
- HARFF, B. 2009. **Barbara Harff's risk assessments: 2009**. Disponible en: <<http://www.gpanet.org/content/barbara-harffs-risk-assessments>>. Visitado el: 27 Nov. 2011.
- HARFF, B.; GURR, T. 1988. Toward Empirical Theory of Genocides and Politicides: Identification and Measurement of Cases Since 1945. **International Studies Quarterly**, Bloomington, v. 32, n. 3, p. 359-371.
- HIGONNET, E. (Ed.). 2009. **Quiet Genocide: Guatemala: 1981-1983**. New Brunswick and London: Transaction Publishers.
- HUMAN SECURITY REPORT PROJECT. 2011. **Human Security Report 2009/2010**. New York and Oxford: Oxford University Press.
- INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (ICISS). 2001. **The Responsibility to Protect**. Ottawa: International Development Research Centre.
- JONAS, S. 2009. Guatemala: Acts of Genocide and Scorched-Earth Counterinsurgency War. In: TOTTON, S.; PARSONS, W. (Ed.). **Century of Genocide**. New York and London: Routledge. p. 377-411.
- KALDOR, M. 2007. New Wars and Human Security. **Democratija**, New York, v. 11, p. 14-35, Winter.
- KALYVAS, S. 2006. **The Logic of Violence in Civil War**. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- KAZINGUFU, F. 2010. Two Conflicts, One Village: The Case of Kasika. **Insights on Conflict**, 27 May. Disponible en: <<http://www.insightonconflict.org/2010/05/two-conflicts-one-village-the-case-of-kasika/>>. Visitado el: 27 Nov. 2011.

- KHAN, I. 2009. **The Unheard Truth: Poverty and Human Rights**. New York: W.W. Norton And Co.
- KYRGYZSTAN INQUIRY COMMISSION. 2011. **Report of the Independent International Commission of Inquiry into the Events in Southern Kyrgyzstan in June 2010**. Disponible en: <<http://reliefweb.int/organization/kic>>. Visitado el: May. 2012.
- LEMKIN, R. 1944. **Axis Rule in Occupied Europe**. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- LEVENE, M. 2004a. A Dissenting Voice: Or How Current Assumptions of Deterring and Preventing Genocide May Be Looking at the Problem Through the Wrong End of the Telescope. **Journal of Genocide Research**, London, v. 6, n. 2, p. 153-166.
- \_\_\_\_\_. 2004b. A Dissenting Voice: Part Two. **Journal of Genocide Research**, London, v. 6, n. 3, p. 431-445.
- MORE, E. 2011. More civilians killed last year in one Mexican border town than all Afghanistan. **CNS news.com**, 25 February. Disponible en: <<http://www.cnsnews.com/news/article/more-civilians-killed-last-year-one-mexican-border-town-all-afghanistan>>. Visitado el: 27 Nov. 2011.
- MOSES, D. 2008. Toward a Theory of Critical Genocide Studies. **Online Encyclopedia of Mass Violence**, 18 April. Disponible en: <<http://www.massviolence.org/Toward-a-Theory-of-Critical-Genocide-Studies?artpage=1-5>>. Visitado el: 27 Nov. 2011.
- ROBINSON, M. 2004. Advancing Economic, Social, and Cultural Rights: The Way Forward. **Human Rights Quarterly**, Baltimore, v. 26, p. 866-872.
- ROTH, K. 2004. Defending Economic, Social and Cultural Rights: Practical Issues Faced by an International Human Rights Organization. **Human Rights Quarterly**, Baltimore, v. 26, p. 63-73.
- RUMMEL, R.J. 1990. **Lethal Politics: Soviet Genocides and Mass Murders 1917-1987**. Rutgers, New Jersey: Transaction Publishers.
- SCHEFFER, D. 2006. Genocide and Atrocity Crimes. **Genocide Studies and Prevention**, Toronto, v. 1, n. 3, p. 229-250.
- SEMELIN, J. 2009. **Purify and Destroy: The Political Uses of Massacre and Genocide**. Translator: Cynthia Schoch. New York, New York: Columbia University Press.
- SEWELL, S.; RAYMOND, D.; CHIN, S. 2010. **Mass Atrocity Response Operations: A Military Planning Handbook**. Cambridge: Harvard University.
- SIKKINK, K. 2004. **Mixed Signals: U.S. Human Rights Policy and Latin America**. Ithaca: Cornell University Press.
- STEARNS, J. 2011. **Dancing in the Glory of Monsters: The Collapse of the Congo and the Great War of Africa**. New York: Public Affairs.
- STRAUS, S. 2007. What is the Relationship Between Hate Radio and Violence? Rethinking Rwanda's 'Radio Machete'. **Politics & Society**, Thousand Oaks, CA, v. 35, n. 4, p. 609-637.
- TRILLING, D. 2010. Kyrgyzstan: Experts Voice Concern about Possibility of Prolonged Strife. **Eurasia Insight**, 7 Apr. Disponible en: <<http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav040810e.shtml>>. Visitado el: 27 Nov. 2011.

- UNITED NATIONS CONVENTION ON THE PREVENTION AND PUNISHMENT OF THE CRIME OF GENOCIDE (UNGIC). 1948. 9 Dec. Disponible en: <<http://www.hrweb.org/legal/genocide.html>>. Visitado el: May. 2012.
- UN GENERAL ASSEMBLY (UNGA). 2002. **Rome Statute of the International Criminal Court** (last amended January 2002), 17 July 1998, A/CONF. 183/9. Disponible en: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3a84.html>>. Visitado el: 29 May. 2012.
- VALENTINO, B. 2004. **Final Solutions: Mass Killing and Genocide in the 20th Century**. Ithaca and London: Cornell University Press.
- VALENTINO, B.; ULFELDER, J. 2008. **Assessing Risk of State-Sponsored Mass Killing**. 1 Feb. Disponible en Social Science Research Network: <<http://ssrn.com/abstract=1703426>>. Visitado el: May. 2012.
- WALLER, J. 2002. **Becoming Evil: How Ordinary People Commit Genocide and Mass Murder**. Oxford: Oxford University Press.
- WONG, K. 2009. US Tries to Walk Back From Comments Downplaying Darfur Genocide. **ABC News Blogs**, 18 June, Politics, Political Punch. Disponible en: <<http://abcnews.go.com/blogs/politics/2009/06/abc-newskirit-radia-reports-special-envoy-to-sudan-scott-grations-comments-yesterday-that-darfur-is-experiencing-only-the-r/>>. Visitado el: 27 Nov. 2011.

## Jurisprudencia

- INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE FORMER YUGOSLAVIA (ICTY). 2007. **Prosecutor vs. Vujadin Popovic et al.** 22 February. Disponible en: <<http://www.icty.org/x/cases/popovic/trans/en/070222ED.htm>>. Visitado el: 27 Nov. 2011.

## NOTAS

---

1. La investigación y estudios de Jill Sayitt sobre la naturaleza del campo influyeron fuertemente en el desarrollo de esta sección del artículo.

2. Desde 2004, HRW aumentó la cantidad de trabajo que realiza sobre derechos económicos, sociales y culturales. Véase por ejemplo: <http://www.hrw.org/health>. Visitado en: May. 2012.

3. Los casos más citados, incluso en una lista poco expandida, incluyen muertes de cerca de 100.000 personas, y a veces más exponencialmente. Por ejemplo: Ataques a Herero, genocidio armenio, Holocausto, Guerra Civil en Nigeria, Bangladesh, Timor Este, Camboya, Guatemala, Burundi, Bosnia Herzegovina, Ruanda, Sudán. Si se disminuye este número a 5.000, como hace Alex Bellamy en un informe para Stanley Foundation, la lista de ejemplos

se amplía de forma significativa a 103 situaciones sólo en la era post 2ª Guerra Mundial. Reduciendo a 1000, por ejemplo, se altera la naturaleza del fenómeno. Las diferentes formas de medición tienen sentido para objetivos diferentes, incluir un mayor número de casos es importante para la investigación, pero puede no ser práctico para diseñar políticas de respuestas bajo el nombre de prevención de "atrocidades masivas" o "genocidio"

4. El Índice de Estados Fallidos es un intento por medir cuantitativamente la inestabilidad estatal y es realizado anualmente por el Fondo por la Paz. Para más informaciones, visite <http://www.fundforpeace.org/global/?q=fsi2012>. Visitado en: May. 2012.

5. Véase, por ejemplo, *Human Security Report 2009/2010* (HUMAN SECURITY REPORT

PROJECT, 2011), producido anualmente por Simon Fraser University, Canada's Human Security Report Project. Los autores escribieron que desde 1984 a 2008, se produjeron conflictos de alta intensidad que resultaron en 1000 o más muertes por año—lo que tiende a ser entre estados e incluye a grandes potencias — se redujo en 79% (157). Otros investigadores han argumentado que esta reducción se revirtió sutilmente entre 2005 y 2007, en buena medida debido al impacto del conflicto armado en cinco países: Afganistán, Irak, Pakistán, Somalia

y Sri Lanka. Véase "Global Burden of Armed Violence" (GENEVA DECLARATION, 2008, p.9)

6. Esta sección se desarrolla en base a una serie de seminarios realizados juntoa Alex de Wall y Jens Meierhenrich. Los seminarios examinaron una serie de casos, así como enfoques disciplinarios sobre los desenlaces. Puede encontrarse más información sobre la investigación en <http://fletcher.tufts.edu/World-Peace-Foundation/Activities/How-Mass-Atrocities-End>. Visitado en: May. 2012

## ABSTRACT

---

United in the belief that civilians should not suffer from intentional infliction of widespread and systematic violence and the assumption that special measures are necessary to prevent and protect groups from such violence, a diverse group of scholars, educators, journalists, activists, advocates, policymakers, diplomats, and military leaders have raised their voices against genocide and mass atrocities. This group has grown exponentially over the last decade and can be understood as an emerging field in its own right. This essay explores some of the conceptual and practical challenges facing this field as it furthers its professional development.

## KEYWORDS

---

Genocide – Activism – Atrocities – Prevention

## RESUMO

---

Reunidos em torno da convicção de que civis não deveriam ser submetidos de maneira intencional à violência generalizada e sistemática, e com base no pressuposto de que medidas especiais são necessárias para prevenir a ocorrência dessa violência e proteger grupos contra tais abusos, um conjunto diverso de acadêmicos, educadores, defensores, formuladores de políticas públicas, diplomatas e líderes militares têm protestado contra genocídios e atrocidades em massa. Em crescimento exponencial desde a última década, este grupo pode ser qualificado como um campo independente em plena ascensão. O presente ensaio explora alguns dos desafios conceituais e práticos enfrentados nesta área na medida em que esta se profissionaliza.

## PALAVRAS-CHAVE

---

Genocídio – Ativismo – Atrocidades – Prevenção





**MARTA RODRIGUEZ DE ASSIS MACHADO**  
Marta Rodriguez de Assis Machado es profesora de la Escuela de Derecho de San Pablo de la Fundación Getúlio Vargas. Investigadora permanente del Centro Brasileño de Análisis y Planeamiento (CEBRAP). Magíster y Doctora en Derecho por el Departamento de Filosofía y Teoría General del Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de San Pablo (USP).  
Email: marta.machado@fgv.br



**GABRIELA JUSTINO DA SILVA**  
Gabriela Justino da Silva realiza el curso de Derecho por la Universidad de San Pablo. Actualmente es investigadora Junior del Núcleo Derecho y Democracia del Centro Brasileño de Análisis y Planeamiento (CEBRAP) y participa del programa de iniciación científica con beca de la Fundación de Amparo a la Pesquisa del Estado de San Pablo (FAPESP).  
Email: gabriela.justino@gmail.com



**JOSÉ RODRIGO RODRIGUEZ**  
José Rodrigo Rodriguez es profesor, Editor de la Revista Direito GV, Coordinador de Publicaciones de la Escuela de Derecho de San Pablo de la Fundación Getúlio Vargas e investigador permanente del Núcleo Derecho y Democracia del Centro Brasileño de Análisis y Planeamiento (CEBRAP). Magíster en Derecho por la Universidad de San Pablo (USP) y Doctor en Filosofía por la Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP).  
Email: jrodrigorodriguez@gmail



**MARINA ZANATA GANZAROLLI**  
Marina Zanata Ganzarolli es Licenciada en Derecho por la Universidad de San Pablo. Actualmente es investigadora Junior del Núcleo Derecho y Democracia del Centro Brasileño de Análisis y Planeamiento (CEBRAP) y participa del programa de iniciación científica con beca de la Fundación de Amparo a la Pesquisa del Estado de San Pablo (FAPESP).  
Email: marizg@gmail.com



**FLAVIO MARQUES PROL**  
Flavio Marques Prol cursa el Magíster en Derecho en el Departamento de Filosofía y Teoría General del Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de San Pablo (USP). Actualmente es investigador Junior del Núcleo Derecho y Democracia del Centro Brasileño de Análisis y Planeamiento (CEBRAP).  
Email: flavio.prol@usp.br



**RENATA DO VALE ELIAS**  
Renata do Vale Elias realiza el curso de Derecho en la Universidad de San Pablo. Actualmente es investigadora Junior del Núcleo Derecho y Democracia del Centro Brasileño de Análisis y Planeamiento (CEBRAP) y participó del programa de iniciación científica con beca de la Fundación de Amparo a la Pesquisa del Estado de San Pablo (FAPESP).  
Email: renata.vale.elias@gmail.com

## RESUMEN

Este estudio tuvo como objetivo mapear las principales posiciones sobre la constitucionalidad de la Ley Maria da Penha (Ley 11.340/2006) en el sistema judicial brasileño. La Ley, fruto de las luchas políticas del movimiento feminista brasileño, ha sido objeto de discusiones en la esfera pública y de acciones que buscan consolidar su constitucionalidad frente al Supremo Tribunal Federal (STF). Las posiciones identificadas son las siguientes: i) el cuestionamiento de la ley *in totum*, debido a atribuir un trato diferenciado a la mujer; ii) el cuestionamiento de la ley por impedir la aplicación de la ley 9099/95; iii) posiciones que discuten la competencia legislativa para definir crímenes de menor potencial ofensivo; iv) posiciones de subordinación a la jerarquía del Poder Judicial y v) posiciones que asumen la constitucionalidad de la ley sin ofrecer fundamentación para ello. Al analizar los argumentos utilizados en los Tribunales de Justicia, pretendemos demostrar que la creación del derecho no se resume al momento legislativo y que el Poder Judicial también es un palco de esas disputas.

Original en portugués. Traducido por Juan Cruz.  
Recibido en enero de 2012. Aprobado en abril de 2012.

## PALABRAS CLAVE

Ley Maria da Penha – Constitucionalidad – Judicial – Esfera pública – Teoría del derecho



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons*.

Este artículo está disponible en formato digital en <[www.revistasur.org](http://www.revistasur.org)>.

# LA DISPUTA SOBRE LA APLICACIÓN DE LAS LEYES: CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY MARIA DA PENHA EN LOS TRIBUNALES BRASILEÑOS\*

Marta Rodriguez de Assis Machado, José Rodrigo Rodriguez,  
Flavio Marques Prol, Gabriela Justino da Silva, Marina Zanata  
Ganzarolli y Renata do Vale Elias

## 1 Introducción

Sancionada por el Presidente de la República hace ya más de cinco años, la *Ley Maria da Penha* es la primera ley brasileña que, de un modo amplio, contiene medidas destinadas a cohibir la violencia doméstica y familiar contra la mujer. En vigor desde 22 de septiembre de 2006, la Ley 11.340/2006 recibió este nombre en razón del episodio de agresión sufrido por Maria da Penha Maia Fernandes<sup>1</sup> y alcanzó una amplia repercusión en el país, pero más allá de eso, la ley también fue fruto de décadas de reivindicaciones del movimiento feminista brasileño en busca de la reglamentación del artículo 226, 8º, de la Constitución Federal, que obliga al Estado a “garantizar la asistencia familiar en la persona de cada uno de los que la integran, creando mecanismos para evitar la violencia en el ámbito de sus relaciones” (BRASIL, 1988). También fue influenciada por las exigencias presentes en tratados internacionales de los cuales Brasil es parte y signatario, tal como la Convención de la Mujer (1979), la Convención de Belém do Pará

---

\*Esta investigación empírica, llevada a cabo por el Núcleo de Derecho y Democracia del Centro Brasileño de Análisis y Planeamiento (CEBRAP), en conjunto con la Fundación Getulio Vargas (DireitoGV) y en colaboración con el Instituto Latinoamericano de la Freie Universität Berlin, se inserta en un contexto mayor del proyecto temático de la Fundación de Amparo a la Pesquisa del Estado de San Pablo (FAPESP) del Núcleo Derecho y Democracia, en el cual se analiza la relación entre movimientos sociales, derecho y el concepto de autonomía. Parte de la financiación de esta investigación proviene del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq), proceso n. 402419/2010-3. El equipo actuante en esta investigación empírica cuenta también con las investigadoras Fabiola Fanti, Carolina Cutrupi Ferreira, Carla AraujoVoros, Haydée Fiorino y Natália Neris da Silva Santos. Agradecemos de manera especial a Carolina Cutrupi Ferreira por la ayuda en la extracción y discusión de los datos que aquí presentamos.

(1994) y la Conferencia de Beijing (1995). Representa incontestablemente marca un hito en la historia de la lucha contra el problema social de la violencia de género en Brasil.

La Ley Maria da Penha incluye diferentes tipos de medidas e introdujo modificaciones significativas en la forma en que el ordenamiento jurídico brasileño trata el problema. Introdujo, por ejemplo, innovaciones conceptuales, como el reconocimiento de las diferentes formas de violencia (física, psicológica, sexual, patrimonial y moral) y la definición de la violencia doméstica y familiar contra la mujer independientemente de la orientación sexual del agresor o de la víctima. Incluyó medidas protectoras de emergencia a favor de las víctimas (tales como la suspensión del porte de armas del agresor, el alejamiento del agresor tanto del hogar como de la víctima) y permite la declaración de prisión preventiva del agresor en casos en que haya riesgos a la integridad física o psicológica de la víctima. Atribuyó especial cuidado a la forma de atención que se ofrece en las comisarías especializadas; previó la atención por equipos multidisciplinares; creó reglas que amplían de acceso de las mujeres a la justicia, como la necesidad de acompañamiento de la víctima por abogado o defensor a todos los actos del proceso (Artículo 27 de la Ley Maria da Penha); creó mecanismos de asistencia a la mujer víctima de violencia doméstica; otorgó a las mujeres la garantía de preservación del vínculo laboral en caso de necesidad de ausencia del local de trabajo; y estableció, inclusive, la creación de los Juzgados Especiales de Violencia Doméstica y Familiar contra la Mujer con competencia civil y penal (Artículo 14 y 33), otorgando competencia a los jueces de estos juzgados para apreciar tanto crímenes como cuestiones de derecho de familia.

No obstante la complejidad y el alcance de este conjunto de medidas, la Ley Maria da Penha hace un fuerte énfasis en el endurecimiento del tratamiento penal de la cuestión. Impide la competencia de los Juzgados Especiales Criminales de juzgar los crímenes de violencia doméstica contra la mujer (Artículo 41 de la Ley Maria da Penha). Finalmente, prohíbe de modo expreso las penas de canasta básica de alimentos o de otras prestaciones pecuniarias, así como la sustitución de pena que implique el pago aislado de multa (Artículo 17 de la Ley Maria da Penha).

La falta de competencia de los Juzgados Especiales Criminales, creados y regulados por la Ley 9099/95, fue uno de los temas más controvertidos en el debate que antecedió la promulgación de la ley y es también uno de los temas más sensibles en lo referente a su aplicación.

La ley 9099/95 reglamentó el Artículo 98 de la Constitución Federal, que establece la competencia de los Juzgados Especiales Criminales para juzgar infracciones penales de menor potencial ofensivo. Actualmente la Ley 9099/95 define la competencia de los Juzgados para contravenciones penales y crímenes de *menor potencial ofensivo*, o sea, aquellos a los que la ley atribuye pena máxima no superior a dos años (Artículo 61 de la Ley 9099/95). La Ley establece un procedimiento especial y de mayor celeridad para procesarlos e introduce algunas medidas llamadas “despenalizadoras”.

Según la Ley 9099/95, antes del inicio de la acción penal, puede haber una composición civil entre las partes, que, una vez alcanzada acarrea la extinción de la punibilidad, o la transacción penal, en la que el miembro del Ministerio Público puede proponerle al autor de la infracción la aplicación inmediata de pena no privativa de libertad y en contrapartida no iniciar la acción penal (Artículo 76 de la Ley 9099/95). Además, prevé, después del inicio de la acción penal, la posibilidad de la suspensión

condicional del proceso a través de la imposición de una serie de condiciones al acusado, que, en caso de cumplimiento dentro del período determinado, resulta también en la extinción del proceso penal.

La Ley 9099/95 también introdujo un cambio que no tiene relación inmediata con el procedimiento, pero que representa un impacto sobre la cuestión aquí estudiada: estipuló en su Artículo 88 que la acción penal relativa a los crímenes de lesiones corporales leves y a las lesiones culposas serán dependientes de instancia privada, lo que suprime la disposición del Código Penal, que determinaba que este tipo de crímenes sería sometido a acción penal pública.

De esta manera, la previsión contenida en el Artículo 41 de la Ley Maria da Penha implicó no solamente la eliminación de alternativas a la pena y al proceso penal propuestas por la Ley 9099/95 a los casos de violencia doméstica contra la mujer, sino que también provocó el retorno de las lesiones corporales leves al régimen procesal de la acción penal pública, o sea, un crimen cuyo proceso se torna independiente de la autorización o no de la víctima para poder ser procesado.

La Ley Maria da Penha provocó controversias entre los aplicadores del derecho desde el momento de su entrada en vigor. Algunos jueces cuestionan la constitucionalidad o la aplicabilidad de dispositivos insertos en la Ley Maria da Penha – especialmente aquellos que se refieren al impedimento de aplicación de la Ley 9099/95 y al régimen de proceso de las lesiones corporales leves – discusiones que alcanzaron gran repercusión en la esfera pública.

Ante la adversidad de este escenario, en diciembre de 2007, la Presidencia de la República presentó ante Supremo Tribunal Federal la Acción Declarativa de Constitucionalidad 19 (ADC 19), con el objetivo de remediar las controversias judiciales y evitar la inseguridad jurídica sobre la constitucionalidad de la Ley Maria da Penha, sobre todo de los Artículos 1, 33 y 41.

En 2010, inclusive frente a un contexto dudoso sobre la aplicación de la Ley Maria da Penha, la Procuraduría General de la República interpuso Acción Directa de Inconstitucionalidad con pedido de Medida Cautelar (BRASIL, *ADI 4424*, 2010e), con el propósito de uniformizar su interpretación, puesto que de acuerdo con la petición inicial propuesta ante el STF, la legislación podría originar dos interpretaciones distintas sobre la aplicación de la Ley Maria da Penha: una según la cual el crimen de violencia doméstica causa (i) acción penal pública dependiente de instancia privada (*ação penal pública condicionada à representação da vítima*) y otra según la cual causa (ii) acción penal pública (*ação penal pública incondicionada*).<sup>2</sup> Como veremos más adelante, para el Procurador General de la República la única interpretación compatible con la Constitución es la que entiende el crimen en la esfera de la acción penal pública.

El surgimiento de posiciones de resistencia a la aplicación de la Ley Maria da Penha, especialmente las que se apoyan en el argumento de su inconstitucionalidad, y la interposición de acciones de control concentrado de constitucionalidad ante el STF,<sup>3</sup> generaron una sensación de desconfianza en la esfera, especialmente por parte de actores del movimiento social, respecto de la aplicación de la ley por la judicatura.

De esta manera, podemos afirmar que el proceso de aplicación de la Ley Maria da Penha por el Poder Judicial brasileño ya constituía un objeto de investigación relevante, y que ganó relevancia sobre todo debido a los conflictos que esta ley originó.

Es importante aclarar aquí por qué el argumento de la inconstitucionalidad puede constituirse en un instrumento capaz de obstaculizar la efectividad de la Ley Maria da Penha. En Brasil, el modelo de control de constitucionalidad permite que cualquier juez o Tribunal, a través del control difuso, utilice el argumento de la inconstitucionalidad como medio de impedir la aplicación de una ley. Según este modelo, el STF posee la capacidad de efectuar control difuso y cuestionar la constitucionalidad de una norma con relación a un caso determinado (los efectos de la discusión se restringen al caso particular), pero también puede discutir la constitucionalidad en abstracto (control concentrado).

El control abstracto produce efectos que se extienden a todos los casos. Al declarar inconstitucional de un determinado dispositivo legal, la decisión retira de manera definitiva normas del ordenamiento jurídico o condiciona su constitucionalidad a una interpretación específica, lo que resulta en la uniformización interpretativa de la ley de manera de que se conforme a determinado(s) dispositivo(s) de la Constitución.<sup>4</sup> De modo que este modelo torna al poder judicial brasileño considerablemente permeable al debate sobre la constitucionalidad de las leyes, lo que en definitiva puede resultar en la no aplicación, por parte de los jueces de primera y segunda instancia, de una pieza legislativa aprobada por el Parlamento.

Ante tales especificidades del control de constitucionalidad brasileño, este texto tiene como objetivo responder a esta preocupación acerca de la efectividad de la Ley Maria da Penha a partir de datos extraídos de la segunda instancia. La realización de esta tarea requiere la presentación de una evaluación parcial de la aplicación de esta ley en Brasil a partir de la experiencia de algunos Tribunales de Justicia brasileños.

Considerando el contexto en que se inserta esta investigación presentaremos aquí los resultados extraídos de nuestro banco de datos sobre la discusión respecto de la constitucionalidad efectuada en nueve Tribunales de Justicia brasileños durante el periodo comprendido entre la promulgación de la Ley Maria da Penha y diciembre de 2010.

Serán analizados los argumentos y las posiciones defendidas por los magistrados de los Tribunales de Justicia, el contenido de la Acción Directa de Constitucionalidad 19 y de la Acción Directa de Inconstitucionalidad 4424 y el tono de la discusión por ellas generada en el STF.

Finalmente, y a partir de los datos obtenidos sobre la aplicación de la Ley Maria da Penha por los Tribunales, discutiremos si previamente a la evaluación de dichas acciones por parte del STF existía una jurisprudencia formada contraria a la aplicación de la Ley Maria da Penha bajo la alegación de inconstitucionalidad y cuál es la relación entre la discusión establecida en los Tribunales de Justicia y en el STF.

## 2 Resultado de la Investigación Empírica en los Tribunales de Justicia

Esta investigación analizó 1822 decisiones relacionadas a la aplicación de la Ley Maria da Penha, seleccionadas a partir de los bancos digitales *online* de los siguientes Tribunales de Justicia: Acre, Bahia, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, Roraima, Rio Grande do Sul e São Paulo.<sup>5</sup> En el cuadro general de la investigación se tomaron en cuenta los más diferentes aspectos implicados en la aplicación de la Ley

Maria da Penha (inclusive la discusión sobre su constitucionalidad), lo que evidenciará – esta es nuestra expectativa – un mapa general de la aplicación de la Ley Maria da Penha en las diferentes regiones de Brasil.

En este texto, considerando estas decisiones como base para el análisis, elaboraremos un cuadro general sobre la resistencia sufrida por la Ley Maria da Penha debido a cuestionamientos de constitucionalidad. Entre las decisiones que fueron analizadas, 272 discuten la constitucionalidad de la Ley Maria da Penha (15% aproximadamente). Los datos expuestos a continuación se refieren a cómo los jueces de los Tribunales de Justicia de los diferentes Estados brasileños discuten y deciden acerca de la constitucionalidad de la Ley Maria da Penha.

Los resultados que obtuvimos nos permiten proponer la siguiente evaluación: a pesar de ser factible entender el argumento de la inconstitucionalidad como una estrategia de bloqueo para la aplicación de la Ley Maria da Penha, los datos analizados demuestran que este criterio no prima en la jurisprudencia de los Tribunales. Esto significa que aunque haya indicios de que la Ley Maria da Penha está siendo parcialmente cuestionada, ya sea por la repercusión que provoca el debate de los Tribunales en la esfera pública, o debido a la propia repercusión de las discusiones en el ámbito interno de los Tribunales, los datos empíricos aquí analizados no permiten la constatación de una resistencia generalizada entre los Tribunales a aplicarla. Dicho de otra manera, si bien existen resistencias para que los dispositivos de la Ley Maria da Penha se tornen efectivos y aunque sea posible que esto esté sucediendo en mayor escala en las primeras instancias (algo que no fue captado por esta investigación), esta resistencia no se refleja en el debate jurisprudencial sobre la constitucionalidad de la ley.

Según nuestros datos, los Tribunales pasaron por alto esos argumentos en la gran mayoría de los casos en que la constitucionalidad de la ley se vio cuestionada; apenas en seis de esos casos el Tribunal juzgador entendió que se trataba de un dispositivo inconstitucional. En 14 decisiones, el Tribunal juzgador no acató la tesis de la inconstitucionalidad alegada, sino que estableció una “interpretación conforme a la Constitución”.

También notamos la presencia de 17 decisiones en las que los magistrados declaran su posición personal sobre la inconstitucionalidad de la norma, pero deciden a favor de la constitucionalidad de la Ley Maria da Penha. En 15 de estos casos, los magistrados declaran haberlo hecho por obediencia a la jerarquía de las cortes. En otro de los casos, el juez defiende la inconstitucionalidad de la ley, y sin embargo determina después su aplicación por ser más favorable hacia el agresor. En otro caso, el juez afirma que considera inconstitucional la Ley Maria da Penha, sin embargo decide realizar una “interpretación conforme a la Constitución”. Las posiciones que consideran la Ley Maria da Penha inconstitucional resultan no sólo minoritarias, sino que también apenas son defendidas por algunos magistrados, situados en determinados Estados de la federación. Para una mejor comprensión del tema que aquí tratamos se hace necesario analizar los contornos de la argumentación sobre la constitucionalidad en cada Estado, según cada magistrado. Esta tarea, sin embargo, no será realizada en este trabajo.

Más allá del resultado de las decisiones, fue importante comprobar cuáles eran los argumentos utilizados en los Tribunales para discutir el tema de la constitucionalidad de la Ley Maria da Penha. Los cuestionamientos encontrados en torno de la constitucionalidad de la ley se agrupan en tres temas: i) el cuestionamiento



de la ley *in totum*, por establecer un trato diferente entre mujeres y hombres; ii) el cuestionamiento de la ley debido a que impide la aplicación de la Ley 9099/95; iii) el cuestionamiento sobre la competencia para legislar.

En lo que concierne a las posiciones de los magistrados frente a estos temas, podemos pensar en el siguiente tipo de agrupación: a) posiciones favorables a la constitucionalidad de la Ley Maria da Penha, basadas fundamentalmente a partir de los elementos pertinentes a cada una de las cuestiones apuntadas anteriormente (y que implican a menudo más de una de las posibilidades); b) posiciones contrarias a la constitucionalidad de la Ley Maria da Penha igualmente fundamentadas a partir de los elementos pertinentes a cada una de las tres cuestiones ya mencionadas (y que implican a menudo más de una de las posibilidades); c) posiciones que sostienen una interpretación de la Ley Maria da Penha conforme a la Constitución (generalmente la ley es constitucional, exceptuando algunos de sus dispositivos); d) posiciones de jueces que no dejan de emitir su opinión sobre la inconstitucionalidad de la ley, incluso habiéndola aplicado después en obediencia a la jerarquía de las Cortes; e) posiciones de jueces que asumen que la ley es constitucional, pero no fundamentan su posición.

En los próximos tópicos del trabajo sistematizaremos y expondremos los argumentos favorables o contrarios a la constitucionalidad de la Ley Maria da Penha. La posición de magistrados que aplican una interpretación conforme a la Constitución está expuesta en el ítem 3.2, *infra*, puesto que este hecho ocurrió sobre todo en los casos en que se discutió la validez del impedimento de la Ley 9099/95. Al final se encuentran decisiones en que los jueces se limitan a aplicar las disposiciones de la Ley Maria da Penha alegadas por la parte, sin manifestarse sobre el punto de la constitucionalidad o tomándola como dada.

Es interesante observar que muchos de los argumentos obtenidos por la investigación son aquellos utilizados en las acciones sobre constitucionalidad de la Ley Maria da Penha (ADC 19 y ADI 4424) recibidas y juzgadas por el STF.

## ***2.1 Cuestionamiento de la Ley Maria da Penha in totum por establecer un trato diferente entre mujeres y hombres***

El argumento más frecuentemente utilizado contra la constitucionalidad de la Ley Maria da Penha en los casos analizados es que la idea de crear un trato desigual para la mujer víctima de violencia en el ámbito doméstico es por sí misma inconstitucional, dado que viola el principio de la igualdad entre los sexos, previsto en el Artículo 5º, inciso I, de la Constitución Federal.

Esta posición posee poco peso entre los magistrados, quienes, en su mayoría, justifican la diferenciación promovida por la Ley Maria da Penha, basados en el historial de agresiones sufridas por las mujeres por parte de sus compañeros, y en vistas del gran número de mujeres que aún sufren agresión.

Es común que los magistrados se refieran a la existencia de estadísticas e investigaciones que “revelan que es la mujer la principal víctima de la violencia doméstica y familiar”, hecho que justificaría una “protección especial del Derecho Penal”, con el fin de minimizar las desigualdades. Según lo afirma la jueza Lais Rogéria Alves Barbosa,

*Las reglas de experiencia han demostrado de manera notable que es bastante significativo y creciente el número de mujeres que sufren lesiones de toda orden, practicadas por sus compañeros, sobre todo en los sectores menos favorecidos de la sociedad*

(BRASIL, *Apelação Criminal 70029413929*, 2009a).

De este modo, se desarrolla un argumento que justifica la constitucionalidad precisamente debido a que la Ley Maria da Penha promovería la igualdad material entre hombres y mujeres frente al problema social de la violencia doméstica. Los magistrados que votan en este sentido defienden que no basta la igualdad formal asegurada por la Constitución Federal; puesto que la igualdad debe asegurarse en el plano de los hechos, a través de una legislación que prevea medidas concretas.

Para ellos, la situación de fragilidad y desigualdad de la mujer debería ser analizada en la particularidad de cada caso. Algunos jueces afirman inclusive que estaríamos ante una “acción afirmativa a favor de la mujer víctima de violencia doméstica y familiar que necesitaba, con urgencia, instrumentos adecuados de protección para cohibir este tipo de violencia y restablecer la igualdad material entre los sexos” (BRASIL, *Apelação Criminal 200905003254*, 2010a).

La frecuencia de este argumento varía bastante en los tribunales estudiados. Se trata de un argumento bastante presente en el Tribunal de Justicia de San Pablo (TJSP), que fundamenta explícitamente la igualdad material en 40% de las decisiones en que se discute la constitucionalidad de la Ley Maria da Penha. Mientras que en el Tribunal de Justicia de Matogrosso del Sur (TJMS) esto sucede aproximadamente en 12% de las decisiones que discuten la constitucionalidad de dicha ley.

Consideramos una variación de este argumento las decisiones que a pesar de no utilizar directamente la expresión igualdad material, atribuyen la constitucionalidad de la Ley Maria da Penha a la realidad e historia brasileñas, en que miles de mujeres son víctimas de la violencia doméstica. Estos son los términos del fundamento utilizado en aproximadamente 15% de las decisiones sobre la constitucionalidad de la Ley Maria da Penha del Tribunal de Justicia de Rio Grande del Sur (TJRS). Aparece también en el TJMS, más o menos en 5% de las decisiones que tratan este tema.

Muchas decisiones sostienen también la constitucionalidad de la Ley Maria da Penha debido a que el Estado posee competencia para “establecer leyes protectoras a grupos de individuos vulnerables en razón del género” (BRASIL, *Apelação Criminal 70030827380*, 2009b). La protección al anciano conferida por la Ley 7.716/89 y al niño y al adolescente por el Estatuto del Niño y del Adolescente (ECA – Ley 8069/90), el enfrentamiento a la discriminación por raza, color, etnia o religión que consta en la Ley 7.716/89, son citados como ejemplos constitucionales del “poder legiferante del Estado para crear leyes que establezcan trato diferenciado a grupos minoritarios de ciudadanos” (BRASIL, *Habeas Corpus 70031748676*, 2009c). Según la jueza Lais Rogéria Alves Barbosa, al proteger a la mujer el Estado atiende su “condición de género” y da asistencia a la familia al crear mecanismos para cohibir la violencia en el ámbito de sus relaciones, tal como lo prevé el Art; 226, §8° de la Constitución Federal.

La constitucionalidad de la Ley Maria da Penha se debería, entonces, al hecho de propiciar efectividad a la propia Constitución y tornar concreta la protección a la

familia preconizada por el artículo mencionado, puesto que “la práctica de la violencia doméstica suele acarrear consecuencias dañinas a toda la institución familiar”, y representa una violación directa a la dignidad de la persona humana, según la forma definida en los artículos 2º y 3º, §1º de dicha ley y, principalmente, por la previsión contenida en el artículo 1º, III de la Constitución Federal. Por lo tanto, la Ley Maria da Penha vendría a ser una forma de asegurar la protección de cada uno de los individuos en el ámbito familiar (BRASIL, *Apelação Criminal 2009.025378-7*, 2009d).

Este es un argumento bastante utilizado por el TJRS –fundamenta aproximadamente 20% de las decisiones sobre constitucionalidad de ese tribunal. En otros casos como, por ejemplo, el del TJSP y el del TJMS, el argumento aparece en apenas 5% de sus decisiones sobre la constitucionalidad de la Ley Maria da Penha.

Algunas decisiones se refieren de modo explícito a los tratados internacionales de los que Brasil es parte, y afirman, por ejemplo, que “la Ley Maria da Penha surge, en última instancia, para cumplir con la Convención Internacional suscrita por el propio Estado” y “se apoya en hechos históricos, empíricos y estadísticos que justifican que, debido a esa diferencia, el sexo femenino cuente con un instrumento que resguarde el equilibrio de la ecuación hombre-mujer” (BRASIL, *Apelação Criminal 70028874113*, 2010b). La Ley Maria da Penha habría incorporado a la legislación interna normas internacionales editadas a favor de las mujeres para prevenir y castigar la violencia contra la mujer.

A pesar de ser mayoritarios, los argumentos que defienden que el legislador ordinario puede promulgar dispositivos legales que establezcan diferenciaciones, porque la Constitución Federal busca garantizar la igualdad material entre hombres y mujeres a través de su Artículo 5º, existen algunas discrepancias a este respecto. Las decisiones pronunciadas por el juez Romero Osme Dias Lopes, ejemplifican este hecho. Dias considera que la Constitución Federal prohíbe innúmeras formas de discriminación, inclusive la sexual, y que trae como garantía fundamental la prohibición de que el legislador establezca diferenciaciones entre hombres y mujeres, de tal modo que la ley ordinaria no podría contrariar este principio constitucional. Según él, también los hombres podrían ser víctimas de violencia doméstica, de modo que la diferenciación es totalmente injustificable. Además, cita posiciones teóricas que sostienen la idea de que las medidas afirmativas son, en realidad, incentivos a la discriminación (BRASIL, *Recurso em Sentido Estrito 2007.023422-4*, 2007a).

Aunque este tipo de decisiones sea numéricamente insignificante, el impacto que pueden causar ya sea influenciando futuras decisiones o agitando el debate en la esfera pública, no es totalmente mensurable o pasible de previsión. Estas consecuencias no constituyen el objeto de este trabajo, pero pueden resultar objeto de estudios futuros. Además de eso, la decisión de la cual reproducimos aquí un pequeño trecho es bastante emblemática dado que utiliza argumentos que surgieron en el comienzo de la promulgación de la Ley Maria da Penha.

Es importante destacar que la cámara del magistrado anteriormente mencionado (Segunda Cámara Penal del TJMS) promovió la *Arguição de Inconstitucionalidade em Recurso em Sentido Estrito 2007.023422-4/0002*, juzgada por el Órgano Especial del Tribunal de Justicia en enero de 2009. La acción pretendía el reconocimiento de la inconstitucionalidad de la Ley Maria da Penha y afirmaba que “esta ley es

inocua, diseminadora de injusticia, antisocial, retrógrada y disfrazada de venganza social” (BRASIL, *Arguição de Inconstitucionalidade em Recurso em Sentido Estrito 2007.023422-4/0002*, 2009g). Sin embargo, la decisión del Tribunal en Pleno del TJMS afirmó la constitucionalidad de la Ley Maria da Penha bajo el argumento de que posee amparo constitucional y fue emitida frente a una situación factual de desigualdad, a partir de la percepción el aumento alarmante de situaciones de violencia, “ponderada la facilidad del cometimiento y la fragilidad psicológica de las víctimas, que no encontraban ningún remedio específico capaz de ofrecerles tutela y de cohibir eficazmente las particularidades de esta situación delictiva”.

En cuanto a los aspectos formales que abordaremos a continuación, la decisión consideró que la Constitución otorgaba competencia al legislador ordinario para definir jurídicamente “crímenes de menor potencial ofensivo”. El legislador, al promulgar la Ley Maria da Penha, habría tenido la supuesta intención de tratar de manera más severa a aquél que practica infracciones dentro del ámbito familiar contra la mujer, precisamente debido al hecho de que los institutos “despenalizadores” previstos en la Ley 9099/95 no se habían mostrado eficaces en el combate a los crímenes de esta naturaleza.

## *2.2 Cuestionamiento de la Ley Maria da Penha por impedir la aplicación de la Ley 9099/95*

Como ya lo veremos, el principal cuestionamiento a la Ley Maria da Penha utilizado por los Tribunales estatales, y que se encuentra reflejado en las acciones del STF, se dirige al Artículo 41 de esta ley. Este artículo impide la aplicación de la Ley 9099/95 en casos de violencia doméstica contra la mujer.

Es la postura que asume, por ejemplo, el juez Adilson Vieira Macabu, que acoge en algunas decisiones la declaración de inconstitucionalidad del artículo 41 de la Ley Maria da Penha, ya que este artículo provocaría “lesión a los principios constitucionales de la igualdad y la isonomía entre personas de diferente sexo y de cónyuges, del mismo modo que afronta los principios de la razonabilidad y de la proporcionalidad”. La Constitución Federal, al prescribir en su Artículo 5º que “todos son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaleza”, impide que sean establecidas “distinciones normativas” en las leyes infraconstitucionales. Según Macabu, se trata de proteger a las personas contra discriminaciones y no existe ninguna manera de defender que en un crimen cometido contra un anciano, el agresor pueda beneficiarse de las medidas despenalizadoras de la Ley 9099/95 y que eso no pueda suceder cuando la víctima es una mujer. El juez pone en duda el hecho de que las mujeres se encuentren siempre en situación de inferioridad. (BRASIL, *Apelação Criminal 6208/2008*, 2008, *Apelação Criminal 3144/2009*, 2009e).

A pesar de esto, la mayor parte de las decisiones considera constitucional este dispositivo. Los argumentos más desarrollados son aquellos que recuperan la intención del legislador de dejar los casos de violencia doméstica contra la mujer fuera del alcance de las medidas “despenalizadoras” de la Ley 9099/95, como la transacción penal y la suspensión condicional.

Para justificar que no existe violación del principio de la proporcionalidad por la prohibición explícita del Artículo 41 independientemente de la pena aplicada, los

argumentos se dirigen constantemente a la intención del legislador de alterar el cuadro de la violencia dentro de la familia, con su propuesta de “cambios que efectivamente puedan contribuir con el fin o, por lo menos, con la disminución drástica de este tipo de violencia” (BRASIL, *Apelação Criminal 20100178957*, 2010c). Este argumento es muy utilizado por el TJRJ y por el TJSP, en aproximadamente 25% y 15% de las decisiones respectivamente, y lo utilizan poco el TJRS y el TJMS (cerca del 5% de las decisiones).

El argumento sobre la gravedad del crimen también aparece como fundamento de las decisiones a favor de la constitucionalidad del dispositivo. De tal modo que se entiende que la Ley Maria da Penha, al impedir la incidencia de la Ley 9099/95, tuvo como objetivo punir de manera más severa los crímenes de violencia contra la mujer cometidos dentro del ámbito familiar. Algunos jueces defienden que este impedimento es fundamental para la eficacia de la protección a la mujer, y afirman que si prevaleciera el entendimiento opuesto, la Ley Maria da Penha se tornaría inocua, justamente porque su diferencial se encuentra en el obstáculo a la aplicación de las medidas “despenalizadoras” de la Ley 9099/95.

Sobre el hecho de impedir la aplicación de la Ley 9099/95, algunos jueces desarrollan un tipo de posición intermedia: no consideran inconstitucional la Ley Maria da Penha, pero crean algunas excepciones al artículo 41, puesto que entienden que algunos dispositivos de la Ley 9099/95 son aplicables en los casos de violencia doméstica. Entienden que la constitucionalidad de la Ley Maria da Penha no debe redundar en la imposibilidad de aplicación de algunos institutos previstos por la Ley 9099/95 en casos de violencia doméstica contra la mujer. Este tipo de argumento es encontrado en decisiones del TJMS, pero también lo utilizan otros Tribunales, como el TJRJ y el TJRS.

El juez Carlos Eduardo Contar, del TJMS, afirma que “en verdad lo que hasta ahora no se hizo fue analizar si todos los mecanismos procesales contenidos en la Ley 9099/95 son materialmente contrarios a la protección resguardada por el Artículo 226, § 8º, de la Carta Magna” (BRASIL, *Apelação Criminal 2008.022719-8*, 2009f). Luego señala que la constitucionalidad de la Ley Maria da Penha se encuentra en el reconocimiento de que algunos institutos de la Ley 9099/95 no son suficientes para la protección de víctimas de violencia doméstica, de modo que se deberían dejar de aplicar sólo esas previsiones y no la Ley 9099/95 en su totalidad. Para él, solamente estarían impedidas las medidas que fuesen sustancialmente atentatorias a la protección proporcionada a las víctimas de violencia doméstica. Y defiende que la suspensión condicional del proceso no es en lo más mínimo contraria a esta protección, porque exige el cumplimiento de ciertos requisitos y la obediencia a determinadas condiciones. (BRASIL, *Apelação Criminal 2008.022719-8*, 2009f).

De esta manera, el Tribunal aplica la Ley Maria da Penha e institutos de la Ley 9099/95 a través de la llamada “interpretación conforme a la Constitución”. Esta posición la adoptaron magistrados del TJMS, aún después de la decisión del Plenario (BRASIL, *Arguição de Inconstitucionalidade em Recurso em Sentido Estrito 2007.023422-4/0002*, 2009g) que afirmó la constitucionalidad de la Ley Maria da Penha.

También encontramos casos en que los magistrados interpretan la constitucionalidad sosteniendo que, para el reconocimiento de la inconstitucionalidad el proceso tendría que dirigirse al Plenario respectivo; lo que retardaría significativamente la marcha procesal. Esto sucede porque los Tribunales de Justicia



se dividen en Salas y Cámaras, que son grupos menores de jueces encargados de juzgar procesos comunes. Sin embargo, el Artículo 97 de la Constitución Federal afirma que solamente el Plenario, o sea, aquél compuesto por todos los jueces, podría juzgar impugnaciones de inconstitucionalidad.

### ***2.3 Cuestionamientos de la Ley Maria da Penha relacionados con la competencia para definir crímenes de menor potencial ofensivo***

Encontramos también argumentos sobre la inconstitucionalidad que defienden que solamente el legislador constituyente posee competencia para la definición de los crímenes de menor potencial ofensivo. El juez Adilson Vieira Macabu sostiene que la ley Maria da Penha viola el Artículo 98, I de la Constitución Federal porque, según él, la competencia de los Juzgados Especiales Criminales deriva de la naturaleza de la infracción penal y, por lo tanto, posee carácter absoluto, sin posibilidad de exclusión en razón del sujeto pasivo. (BRASIL, *Apelação Criminal 6208/2008*, 2008).

No es este el argumento que utiliza la mayoría de los Tribunales de Justicia, y sin embargo fue bastante utilizado en decisiones de los TJRJ, TJMS y TJSP. En la mayor parte de las decisiones, los jueces deciden que la competencia recae sobre el legislador ordinario, en oposición a lo alegado por la parte.

El entendimiento mayoritario defiende, por lo tanto, que la Constitución delega al legislador ordinario la función de definir las infracciones de menor potencial ofensivo, en conformidad con el ya mencionado Artículo 98, inciso I. Así siendo, si en la Ley Maria da Penha se optó por impedir expresamente la aplicación de la Ley 9099/95, tales infracciones no pueden considerarse de menor potencial. Cabe a la ley infraconstitucional, de esta manera, la definición sobre cuáles infracciones penales se sujetan a los institutos “despenalizadores” de la Ley 9099/95.

### ***2.4 Posiciones de obediencia a la jerarquía del Poder Judicial y decisiones que no fundamentan sus posiciones***

En algunas decisiones, los magistrados no se posicionan acerca de la constitucionalidad de la Ley Maria da Penha y alegan obediencia a la jerarquía de las Cortes, a pesar de estar vinculados a la decisión de Tribunales superiores solamente cuando el STF decide por medio de control concentrado o cuando hay una decisión del Plenario respectivo. Entendemos que ese es el sentido de las decisiones en que los tribunales colocan como argumento: i) que el Superior Tribunal de Justicia (STJ) ya juzgó la constitucionalidad de la ley, ii) que la Ley Maria da Penha no fue juzgada inconstitucional por el STF; o iii) que ya fue juzgada por el Plenario de justicia respectivo.

Se destaca la posición de algunos jueces que deciden de la siguiente forma: como la Ley Maria da Penha, a pesar de ser “controvertida”, no fue hasta el actual momento declarada inconstitucional por el STF (en la época las acciones aún se encontraban pendientes de decisión), que representa el “guardián de la Constitución”, esto significa que sus dispositivos aún se encuentran en vigor y deben ser aplicados por los jueces y tribunales (BRASIL, *Apelação Criminal 70036402121*, 2010d, *Apelação Criminal 70029410172*, 2009h).



Algunos magistrados manifiestan de modo expreso su acuerdo con el entendimiento del juez de primera instancia o inclusive con los argumentos de la defensa respecto de la inconstitucionalidad de la Ley Maria da Penha, pero deciden finalmente a favor de la constitucionalidad porque ésta es la posición que está de acuerdo con el entendimiento jurisprudencial mayoritario. No obstante, en varios de estos casos, los magistrados insisten en consignar expresamente su posición personal contra la Ley Maria da Penha y su supuesta discrepancia con el texto constitucional.

En el TJMS, el juez Romero Osme Dias Lopes enfatiza en cinco oportunidades que considera la Ley Maria da Penha inconstitucional, pero que para él se trata de una discusión irrelevante teniendo en cuenta el entendimiento del STJ y del propio TJMS que reconocen integralmente su constitucionalidad.

El magistrado, que ya se había decidido por la inconstitucionalidad de la Ley Maria da Penha, tal como fue expuesto en el ítem 2.1, se vio forzado a modificar su entendimiento después del juzgamiento de la *Argüição de de Inconstitucionalidade* juzgada en enero de 2009 por el TJMS.

De este modo, Lopes decide a favor de la constitucionalidad de algunos artículos de la ley, inclusive la prohibición situada en el Artículo 41, en obediencia a lo dispuesto por el Artículo 97 de la Constitución Federal. De cualquier manera, el juez insiste en reproducir el juzgamiento de la 2ª Cámara del TJMS (BRASIL, *Recurso em Sentido Estrito* 2007.023422-4, 2007a) en la que se manifestó y decidió la inconstitucionalidad de la Ley Maria da Penha, por “no respetar uno de los objetivos de la República Federativa de Brasil (Artículo 3º, inciso IV), y por herir el principio de la igualdad así como el principio de la proporcionalidad”.

Lopes opina que salvo en los casos en que existe violencia sexual o lesiones graves, “la mujer víctima de violencia doméstica no desea la prisión de su compañero o marido, y mucho menos que sea condenado criminalmente”. De modo que la solución no puede ser encontrada en el Derecho Penal, “sino en la creación de políticas públicas que se comprometan a recuperar el respeto mutuo que debe imperar en el seno familiar”. Según su opinión, la condena del agresor “sólo empeora la relación familiar”, y el deseo de la mujer sería que el Estado interviniera para “apaciguar el problema familiar” y hacer que cesen las agresiones, sin que el compañero agresor sea preso.

En este mismo sentido de justificar la decisión por acatamiento a la jerarquía del Poder Judicial, el juez Carlos Eduardo Contar, también de la 2ª Cámara Criminal del TJMS, fundamenta la constitucionalidad de la Ley Maria da Penha únicamente por tratarse de una cuestión que ya fue previamente enfrentada en *Argüição de Inconstitucionalidade* en el propio TJMS, sin importar su entendimiento personal de que se trata de un texto inconstitucional.

De este modo, los dos jueces de la 2ª Cámara Criminal del TJMS que abiertamente defienden la inconstitucionalidad de la Ley Maria da Penha deciden aplicarla, al final de cuentas, por considerar que no tiene sentido la discusión sobre la constitucionalidad de la ley, una vez que ya se consolidó el entendimiento del Pleno del propio Tribunal a través del juzgamiento de la *Argüição de Inconstitucionalidade*.

También en otro Tribunal de Justicia, el TJRS, Manuel José Martinez Lucas justifica su decisión a favor de la constitucionalidad de la ley exclusivamente porque, según afirma, es éste “extrañamente” el posicionamiento de la aplastadora mayoría.

En su opinión se trata de un dispositivo que afronta el “derecho fundamental de igualdad entre hombres y mujeres” si consideramos que el “propio inciso constitucional determina que cabe únicamente a la Constitución regular esa igualdad y solamente cuando así lo autoriza la Constitución pueden ser tratados de modo desigual hombres y mujeres” (BRASIL, *Apelação Criminal 70029189206*, 2009i). Declara además que se ve “obligado” a cambiar su posicionamiento al reconocer que se encuentra “prácticamente aislado” y justifica el cambio “por una cuestión de política jurídica y con el objetivo de evitar una discusión inocua”. También argumenta que los jueces y los Tribunales deben aplicar la Ley Maria da Penha, dado que el STF, “guardián de la Constitución”, no ha declarado su inconstitucionalidad.

Dentro del conjunto de los casos analizados también encontramos decisiones en las que los magistrados, frente a la cuestión traída por la parte, se limitan a aplicarla Ley Maria da Penha sin manifestarse acerca de su constitucionalidad o tomándola como dada, inclusive frente a la alegación de la parte. Del mismo modo, encontramos decisiones que afirman que la ley es constitucional y no ofrecen fundamentos para su pronunciamiento.

### 3 La Ley Maria da Penha y el Supremo Tribunal Federal

Como ya lo dijimos, desde su promulgación, en 2006, la Ley Maria da Penha fue objeto de discusión en el STF en diversas ocasiones. El *Habeas Corpus 106212* (BRASIL, 2012), juzgado por el STF en marzo de 2011, discutió una importante discrepancia en relación con esta ley: la de la constitucionalidad del Artículo 41 (que impide la aplicación de la Ley 9099/95). La decisión del STF en este caso, negó por unanimidad el HC 106212, y entendió que el Artículo 41 de la Ley Maria da Penha era constitucional.

No obstante, la cuestión fue examinada como materia incidental y no afectó la tramitación de las acciones de control concentrado de constitucionalidad que ya habían sido propuestas: en diciembre de 2007, la Presidencia de la República interpuso la Acción Declarativa de Constitucionalidad 19 (BRASIL, *ADC 19*, 2007b), y en 2010 la Procuraduría General de la Republica ingresó con la Acción Directa de Inconstitucionalidad 424 (BRASIL, *ADI 4424*, 2010e).

La ADC 19 y la ADI 4424, cuyas presentaciones guardan entre si un lapso temporal de aproximadamente tres años, fueron juzgadas simultáneamente por el STF en febrero de 2012. Ambas fueron juzgadas procedentes, por votación unánime en el caso de la ADC 19 y por mayoría de votos la ADI 4424 (oportunidad en que fue vencido el voto del presidente del tribunal, Cezar Peluso). Pese a ser pedidos diferentes, ambos estaban fuertemente relacionados. Las dos acciones fueron presentadas con el objetivo de redimir las controversias judiciales e impedir la inseguridad jurídica sobre la constitucionalidad de la Ley Maria da Penha. La ADC 19 trataba sobre todo de la constitucionalidad de los arts. 1º, 33 y 41 y la ADI 4424 requería que se confiriera “interpretación conforme a la constitución a los artículos 12, I, 16 y 41 de la Ley 11.340/2006”. La diferencia entre el pedido de una y otra indica que surgieron nuevas controversias respecto de la aplicación de la ley. Así siendo, en el pedido referente a la ADI 4424 se incluye el diagnóstico de que existe controversia dentro del Poder Judicial sobre la naturaleza de la acción en los crímenes de lesión corporal leve, cometidos en el ámbito de la Ley Maria da Penha.

### 3.1 *Acción Declarativa de Constitucionalidad 19 (ADC 19)*

Al referirse a su procedencia, la parte actora de la acción describe el escenario negativo de aplicación de la Ley Maria da Penha y presenta decisiones de juicios singulares cuestionando su constitucionalidad en virtud de una alegada oposición “(i) al principio de la igualdad (Artículo 5º, I, CF); (ii) a la competencia de los Juzgados Especiales Criminales (Artículo 98, I, CF) y (iii) a la competencia atribuida a los Estados para fijar la organización judicial local (Artículo 125, §1º y Artículo 96, II, “d”, CF)”. Se acompañaron decisiones del Tribunal de Justicia de Mato Grosso del Sur, de Rio de Janeiro y de Minas Gerais en este sentido y también decisiones que reafirman la constitucionalidad de la Ley Maria da Penha que evidenciaron claramente la controversia judicial que implicaba la ADC 19 y que, por lo tanto, requería el pronunciamiento del STF.

Los principales argumentos que se utilizaron para sostener la constitucionalidad de los artículos mencionados fueron: a) que el trato diferenciado a la mujer previsto en la Ley Maria da Penha se justifica a partir del punto de vista histórico, ya que las mujeres componen un grupo social discriminado y que la igualdad no puede entenderse exclusivamente desde un punto de vista formal; b) que frente a la situación desigual de la sociedad brasileña, aún patriarcal, resultan imprescindibles las acciones afirmativas de protección a la mujer; c) que la Nación (*União*) posee la competencia privativa para legislar; d) que el país posee responsabilidad con relación a tratados internacionales.

### 3.2 *Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI 4424)*

Con la finalidad de uniformizar la interpretación de la Ley Maria da Penha, la parte actora pide: i) el impedimento de la aplicación de la ley 9099/95 y de todos sus dispositivos en relación con los crímenes cometidos en el ámbito de la Ley Maria da Penha, en cualquier hipótesis; ii) que sea determinada la naturaleza de acción pública no dependiente de instancia privada en los crímenes de lesión corporal leve cometidos en el ámbito de aquella ley; iii) que sea, de esa forma, reservada la aplicación de los artículos 12, I, y 16 de la Ley Maria da Penha (sobre la necesidad de que la renuncia solo pueda ser hecha ante la presencia de un juez) a los demás crímenes cuyos procesos sean dependientes de instancia privada (como por ejemplo en el caso de crimen de amenaza, previsto en el Artículo 147 del Código Penal Brasileño). Los tres objetivos de la acción se refieren, de esta manera, a las consecuencias del impedimento de la aplicación de la Ley 9099/95 en los casos de violencia doméstica contra la mujer, sobre todo a la modificación que ella instituyó a respecto de la naturaleza del crimen de lesión corporal leve.

En la acción se afirma que los procesos de los casos de violencia doméstica por medio de la Ley 9099/95 implicaban un cuadro de impunidad de los agresores y no rompían la lógica del ciclo de violencia contra la mujer. Condicionar la acción a la representación de la víctima significaría desconsiderar la situación especial de las víctimas de violencia doméstica y los problemas que estaban siendo causados por la aplicación de la Ley 9099/95 en esos casos –según la acción: acuerdos insatisfactorios, desestimulo a las mujeres para que procuren ayuda en el Poder

Judicial, casos tratados como simples “desentendimientos domésticos”. Todo esto redundaba en un cuadro de impunidad que reforzaba la violencia contra la mujer. Se considera que la dependencia de instancia privada significa un obstáculo a la tutela de la salud, de la vida y a la ausencia de discriminación de la mujer. La acción también menciona la existencia de estudios que indicaron que, durante esa época, el 70% de los casos en trámite en el juzgado especial criminal involucraban situaciones de violencia doméstica contra mujeres y, por regla, el resultado era la conciliación, hecho que desestimulaba a las mujeres a ingresar con acciones contra el agresor, así como reforzaba la impunidad presente en la cultura y en las prácticas patriarcales.

Para demostrar la controversia judicial sobre el tema, el pedido describió los argumentos que daban fundamento a la posición contraria, de que los crímenes de lesiones corporales practicados contra la mujer dentro del ambiente doméstico y familiar serían, del mismo modo que los demás casos de lesiones corporales, procesados por medio de acción de naturaleza pública dependiente de instancia privada. Según lo referido, esta posición se basa en los siguientes aspectos: necesidad de preservación de la entidad familiar y de respeto de la voluntad de la mujer; el hecho de que muchas parejas se reconcilian después de momentos de crisis; eventual condena indeseada del acusado.

Nos encontramos, de esta forma, ante dos posiciones dentro de este debate: una según la cual la acción es pública y otra según la cual la acción es pública dependiente de instancia privada. En el pedido de la acción, se comprueba que este último tipo representa la corriente mayoritaria, sobre todo porque hubo en febrero de 2010 una decisión en este sentido por parte del Superior Tribunal de Justicia (STJ). Incluso, según el pedido,

*Fue vencida, por lo tanto, la corriente jurisprudencial que entendía que, frente a la prohibición expresa del Artículo 41 de la Ley Maria da Penha y teniendo en cuenta el escenario histórico de intervención legislativa en el problema de la violencia doméstica, el crimen de lesiones corporales leves que emana de esa prohibición no depende más de denuncia de la víctima, ‘cuya voluntad, casi siempre viciada, solapaba opresiones y amenazas del agresor para no ser procesado’.*

(BRASIL, ADI 4424, 2010e).

Además de eso, fue recordado el papel de la denuncia hecha a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por parte de Maria da Penha Maia Fernandes. La Comisión identificó un patrón discriminatorio con respecto de la tolerancia de la violencia doméstica contra las mujeres en Brasil y recomendó reformas en la legislación. Argumento que se justifica en gran parte debido a las convenciones internacionales (Convención Americana sobre Derechos Humanos y Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer –conocida como Convención de Belém do Pará, que fue la primera que reconoció la violencia contra la mujer como un fenómeno generalizado), además de citar precedentes del propio STF.

En el pedido se sostiene que la sola consideración de la acción de crimen de lesión corporal leve como acción pública de instancia privada, así como la aplicación de la Ley 9099/95 sobre los crímenes cometidos dentro del ámbito de la Ley Maria da Penha: i) hieren la dignidad humana y violan la Convención Americana sobre

Derechos Humanos, que establece el respeto a la integridad física, psíquica y moral; ii) hieren, también, el principio de la igualdad; y iii) constituyen una protección deficiente de los derechos constitucionales.

Según los actores, asumir el condicionamiento de la acción penal a la demanda de la ofendida sería lo mismo que ignorar las implicaciones de esa forma específica de violencia y perpetuar la situación de violencia contra la mujer, ya que redundaría en la ausencia de una respuesta penal adecuada.

También se sostiene que los efectos nocivos de la representación para las mujeres acarrea, en la práctica, una desigualdad de género. En otras palabras, se viola el principio de la igualdad al dar lugar a un cuadro de impunidad que refuerza la violencia contra la mujer. El pedido mantiene, aún, una posición que se encuentra presente en el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que afirma que una de las mayores deficiencias de las legislaciones que buscan combatir la violencia contra la mujer está en establecer como objetivo principal la preservación de la entidad familiar en vez de la protección de sus integrantes para que vivan libres de violencia y discriminación. Finalmente, rechaza la tesis de que se trata del interés individual de la mujer, dado que habría existido una opción constitucional de defensa de los derechos humanos, incluso el de las mujeres y cita un estudio que afirma que la renuncia equivale a 90% de extinción de las acciones penales. En cuanto a la prohibición de protección deficiente de los derechos constitucionales, la acción sostiene que la necesidad de representación se revelaría como un obstáculo a la tutela de la salud, de la vida y a la ausencia de discriminación de la mujer.

### 3.3 *El Juzgamiento de las Acciones en el STF*

Como ya lo mencionamos anteriormente, en febrero de 2012, el STF juzgó procedente, simultáneamente, la ADI 4424 y la ADC 19.<sup>6</sup> El ministro Marco Aurélio de Melo (a partir de ahora citado apenas como Marco Aurélio) fue juez *relator* de las acciones y defendió fallo favorable para ambas.

El primer conjunto de argumentos analizado por el ministro Marco Aurélio se refiere a la constitucionalidad del Artículo 1º de la Ley Maria da Penha. En su opinión, no se debe hablar de inconstitucionalidad del referido artículo, ya que para reducir la violencia doméstica, la diferenciación basada en el sexo de la víctima no se revela desproporcional o ilegítima; ya que la mujer se encuentra, de hecho, en posición de vulnerabilidad en lo que respecta a la violencia que ocurre en el ámbito familiar. Las agresiones sufridas por mujeres ocurren con una frecuencia significativamente mayor con relación a las sufridas por hombres y, según él, cuando estas últimas suceden, no se basan en valores culturales y sociales y en la usual diferencia de fuerza física entre personas de diferentes sexos. También considera que la Ley Maria da Penha se encuentra en consonancia con los tratados internacionales de los cuales Brasil es signatario.

El ministro apunta que, en el ámbito constitucional, no se puede admitir que derechos fundamentales sean protegidos de manera insuficiente. Es en este sentido que afirma que la Ley Maria da Penha fue promulgada en consideración a la realidad de invisibilidad de las víctimas de violencias ocurridas dentro de sus propios hogares. De modo que la norma disminuye la situación de discriminación social y cultural

existente en el país y se hace necesaria mientras esa situación persista. Él también afirma que otros dispositivos normativos fueron dictados con vistas a la protección de grupos en situación de vulnerabilidad, como el Estatuto del Niño y del Adolescente (ECA) y el Estatuto del Anciano (*Estatuto do Idoso*).

El ministro Marco Aurélio también considera constitucional el Artículo 33 de la Ley Maria da Penha, que determina que los casos en que se aplique esta ley sean juzgados por los juzgados comunes hasta que se estructuren los juzgados de violencia doméstica. Según el ministro, no existe contradicción con los artículos 96, I, a y 125, §1º de la Constitución Federal, en los que se confiere a los Estados la competencia para establecer la organización judicial. Esto se debería a que la Ley Maria da Penha, en vez de una obligación, estaría atribuyéndole a los Estados una facultad; hecho fácilmente constatable en el Artículo 14 de la referida ley.

Como último punto respecto de la ADC 19, el ministro afirma que el artículo 22 de la Constitución Federal determina que incumbe de manera privativa al Estado Nacional (*União*) la disciplina del derecho procesal. De modo que la competencia de los estados en lo que se refiere a la respectiva organización judicial no impediría la prerrogativa de que el Estado Nacional (*União*) establezca reglas sobre el proceso y que, consecuentemente, emita normas que generen influencia sobre la actuación de los órganos jurisdiccionales locales.

Ya sobre la ADI 4424, Marco Aurélio considera que su discusión debe tomar en cuenta los datos de la realidad. Según él, en la gran mayoría de los casos la mujer ofendida, en la esperanza de que no se repetirán episodios violentos, retira la representación anteriormente realizada contra el agresor, y cita a Estela Cavalcanti, en “Violência Doméstica na Lei Maria da Penha”, que muestra que el índice de renuncia se aproxima de 90% de los casos. Marco Aurélio defiende que el retiro de la presentación no constituye una expresión de libre voluntad de la víctima, sino que representa una expresión de su esperanza de que el agresor mejore y no repita la agresión. Sin embargo, según su afirmación, lo que sucede en la amplia mayoría de los casos es que la violencia se torna aún más grave, ya que se pierden los frenos inhibitorios que podrían evitar la repetición de la conducta agresora.

El ministro defiende que al tornar pública la acción, excluyendo la dependencia de instancia privada, el Estado no incide en una violación de la voluntad y de la autonomía de la mujer, puesto que no se trataría de una forma de tutela, sino solamente de una protección. También sostiene que dejar a cargo de la mujer actora de la presentación la decisión del inicio de la persecución penal, sería lo mismo que desconsiderar el temor, la presión psicológica y económica, las amenazas sufridas y la asimetría de poder derivadas de las condiciones histórico culturales. Esto, según el voto del ministro, contribuye con la disminución de la protección de la víctima y con la prorrogación de la situación de violencia, discriminación y ofensa de la dignidad humana.

Marco Aurelio reitera que no se puede considerar la Ley Maria da Penha de manera disociada de la Constitución Federal y de los tratados internacionales, que permiten, a su vez, las distinciones positivas que se orientan a atender las peculiaridades de grupos menos favorecidos y a compensar desigualdades que de hecho resultan del arraigo cultural del preconcepto.

De esta manera, emite un voto favorable a la ADI 4424, y considera conforme



a la Constitución Federal los artículos 12, I, 16 y 41 de la Ley Maria da Penha, lo que significa también que considera constitucional el impedimento de la aplicación de la Ley 9099/95 a los crímenes en que se aplica la Ley Maria da Penha.

Respecto de la ADC 19, los demás ministros acompañaron el voto de Marco Aurélio con la adición de breves consideraciones que prácticamente no se alejaron de su argumento. Un argumento bastante utilizado es el de la igualdad material, pronunciado como trato desigual de los desiguales. Varios ministros (Rosa Weber, Carmen Lúcia, Ricardo Lewandowski, Ayres Britto) afirmaron que la Ley Maria da Penha posee las características de una acción o de una política afirmativa a favor de las mujeres que encuentra su justificación en un cuadro social de desigualdad. También es significativo que algunos ministros hayan justificado la constitucionalidad de la Ley Maria da Penha, o de alguno de sus dispositivos, refiriéndose a la protección prevista por la Constitución a la familia (ministros Fux y Lewandowski). También se hace referencia a los tratados y conferencias internacionales.

En su voto, la Ministra Carmen Lúcia afirmó que era necesario tratar seriamente el problema de la violencia doméstica y resaltó que la existencia de acción en curso significaba que la lucha por la igualdad y por la “dignación” de las mujeres se encontraba recién en su inicio. En su opinión “un hombre blanco medio, occidental, jamás podrá escribir o pensar la igualdad y la desigualdad como una de nosotras –porque el preconcepto pasa por su modo de ver”. En este sentido, la ministra sostiene que las mujeres, inclusive ella misma, aunque dispongan de cargos oficiales, son vistas de modo diferente, como usurpadoras del lugar de un hombre. Afirma que el hecho de que aún haya mujeres sufriendo violencia es de incumbencia de todas las mujeres, y que no se trata de una cuestión individual. Este punto refleja su desacuerdo con el ministro Fux, que mencionó que las mujeres que sufren violencia doméstica no son iguales a las que “tienen una vida común”.

La ministra afirma que la Ley Maria da Penha es importante para garantizar la dinámica de la igualdad, y que, pese a que existan afirmaciones según las cuales una ministra del STF no sufre preconceptos, esto no es verdadero. Pese a no sufrir del mismo modo que otras mujeres, todavía existen personas que creen que el STF no es lugar para una mujer. La discriminación hoy puede no resultar tan evidente, pero eso no significa que no exista. Considera que históricamente la violencia física dentro de casa ha aniquilado generaciones y más generaciones de mujeres y que la necesidad de la Ley Maria da Penha es una alerta de que la lucha por la igualdad debe continuar. Finaliza su voto con la consideración de que las mujeres son desiguales por procesos sociales históricos y por eso deben ser tratadas de modo diferente.

El ministro Cezar Peluso defendió la constitucionalidad de la Ley Maria da Penha, o sea, votó a favor de lo requerido en la ADC 19, y consideró que “la Ley Maria da Penha representó, en verdad, una estrategia normativa del ordenamiento jurídico brasileño, no de ofender el principio de la igualdad, sino para aplicarlo en la práctica”.

A pesar de ello, fue él el único que emitió fallo contrario a la ADI 4424. Según su opinión, la posición no debería ser entendida como una “mera oposición a la gran mayoría, sino como un alerta al legislador que, en este caso, según todas sus pretensiones, poseía buenas razones para tornar dependiente de instancia privada a la acción penal”. Para él, no se puede suponer que el legislador haya sido descuidado en su opción ya que al elaborar la Ley Maria da Penha, partió de los elementos surgidos

en audiencias públicas, elaborados por personas del área de la sociología y de las ciencias humanas que contribuyeron con datos capaces de justificar la necesidad de la presentación de la víctima en el proceso penal.

En refutación expresa al argumento sostenido por el ministro Lewandowski, sobre la eventual existencia de vicio de voluntad de la mujer ofendida en el momento de la representación, el ministro Peluso afirmó que este hecho no representaba una regla, y resaltó la importancia del “ejercicio del núcleo sustancial de la dignidad de la persona humana que es la responsabilidad sobre su destino”. Según el ministro, muchas mujeres no denuncian a sus agresores por una opción propia. De modo que la figura de la demanda se habría previsto partiendo del presupuesto de que “el ser humano se caracteriza justamente por ser sujeto de su historia, por la capacidad que posee de decidirse por un camino”.

El ministro afirma que el legislador debería considerar algunos riesgos que surgieron después de la decisión del STF y que consolidaron la tesis de la naturaleza pública (*incondicionada*) de la acción. El primero de estos riesgos se encontraría en la posibilidad de intimidación de la mujer, por el hecho de que ella no puede influir en el curso de la acción penal y no puede detenerla. El segundo riesgo sería el del acaecimiento de una sentencia condenatoria con consecuencias imprevisibles para la familia en los casos en que hubiera una convivencia pacificada consolidada entre la mujer y su compañero.

El ministro afirma, incluso, que el hecho de que la acción sea pública podría desencadenar mayor violencia por parte del agresor. La publicidad de la acción penal no constituye, según su voto, un impedimento a esa violencia, sino que al contrario, puede aumentar la posibilidad de que ocurra, puesto que el agresor sabe que se encuentra sujeto a una situación que escapa a cualquier posibilidad de intervención, o sea, que no depende de un eventual cambio de su conducta frente a la víctima. Para el ministro, la judicatura no puede asumir los riesgos de esa decisión, que implicaría “perder de vista la situación familiar”. Él resalta que el legislador tuvo como objetivo compatibilizar valores: la protección de la mujer y la necesidad de mantener la situación familiar en la que se encuentra inserta –que no se resume apenas a la condición de la mujer o de su compañero, sino que se refiere también a los hijos y a otros parientes.

Con el voto disidente del ministro Peluso, el STF se manifestó formalmente, por mayoría de votos, a favor de la constitucionalidad de la Ley Maria da Penha.

A partir del análisis de esa decisión, fue interesante notar que muchos de los argumentos descriptos en este texto, utilizados por los magistrados en los Tribunales de Justicia de los diversos Estados brasileños estudiados, se repiten en la posición de los ministros de esta Corte, principalmente en lo que concierne a aquellos que defienden la constitucionalidad de la Ley Maria da Penha.

#### 4 Conclusión

El debate sobre la constitucionalidad de la Ley Maria da Penha no se refleja en la formación de una jurisprudencia contraria a su aplicación en la segunda instancia. De las 1822 decisiones analizadas en este trabajo, sólo 272 – 15% de ellas –discuten este problema. Entre ellas, en 14 decisiones los magistrados aplican de manera

parcial la Ley Maria da Penha, según lo que denominan interpretación conforme a la Constitución y en apenas 6 se declara efectivamente su inconstitucionalidad.

Percibimos que la resistencia a la aplicación de la Ley Maria da Penha se concentra en el tema de la aplicación de la Ley 9099/95 (es este el tema de discusión en los 14 casos de interpretación de constitucionalidad y en tres de los de inconstitucionalidad). Lo que significa que en los casos en que el Tribunal demuestra resistencia de alguna manera a la aplicación de la Ley Maria da Penha, el punto central de la discusión reside en la mayor penalización del agresor, en vez de serlo en la existencia de mecanismos diferenciados de protección a la mujer en sí mismos. Fuera eso, estas posiciones las profieren apenas algunos jueces de algunos Estados brasileños.

De los seis casos anteriormente mencionados, tres de ellos fueron proferidos por Adilson Vieira de Macabu del TJRJ, para quien la prohibición del Artículo 41 hiere el principio de la igualdad debido a que impide la aplicación de las normas de la Ley 9099/95. Las otras tres decisiones son de Romero Osme Dias Lopes del TJMS, que se vale exactamente del mismo argumento. Él, sin embargo, termina cambiando sus decisiones en función de las posiciones de Tribunales superiores. Encontramos algunas decisiones de este tipo, hecho que llama la atención sobre la influencia que ejercen, en cierta medida, los mecanismos de uniformización de jurisprudencia.

Pese a la prevalencia de la decisión a favor de la constitucionalidad, debe ser destacado que existen votos vencidos que defienden la inconstitucionalidad de la Ley Maria da Penha en todos los Tribunales. Datos ante los cuales podemos afirmar que, a pesar de no haber encontrado resistencia generalizada a la Ley Maria da Penha, no se puede asumir que el debate sobre la constitucionalidad de esta ley se encontrase extinto en la jurisprudencia de nuestros Tribunales antes del juzgamiento de la ADC 19 y de la ADI 4424 por parte del STF. Además, este trabajo tiene alcance sólo sobre las discusiones que llegaron a los Tribunales y no abarca lo que viene sucediendo en primera instancia, donde se sabe de casos de violencia doméstica que están siendo procesados por el rito del Juzgado Especial Criminal. Esto perfectamente puede estar sucediendo sin que una de las partes, insatisfecha con los resultados, lleve el caso a segunda instancia.

En lo concerniente a las posiciones y argumentos utilizados, destacamos que existen especificidades en cada Estado y según algunos jueces de los Tribunales de Justicia. O sea, algunos argumentos aparecen apenas en determinados Tribunales y no lo hacen así, o lo hacen de manera residual en otros.

Es importante recordar que nos referimos aquí solamente a los jueces de los Tribunales de Justicia, de tal modo que no podemos ir más lejos y afirmar si esta variación de argumentos proviene del tipo de cuestión traída por la parte que llevó el caso al Tribunal o de la manera por la cual cada juez decidió fundamentar sus posiciones respecto a la constitucionalidad de la Ley Maria da Penha. Probablemente, estos dos factores actúan de manera simultánea.

De cualquier modo nos parece interesante comprobar cómo algunas cuestiones aparecen en algunos Tribunales y no en otros, o aparecen con frecuencia de manera bastante diferente. Por ejemplo, el argumento más utilizado por el TJRS para

fundamentar la constitucionalidad de la Ley Maria da Penha, considera que esta ley promueve lícitamente la igualdad material entre hombres y mujeres. Argumento que se utilizó en cerca de 30% de las decisiones del Tribunal referentes a la constitucionalidad de la ley. Sucede lo mismo en el TJSP que utiliza el argumento de la promoción de la igualdad material en aproximadamente 40% de las decisiones sobre este asunto. En otros Tribunales su importancia es menor. En las decisiones del TJMS, por ejemplo, el argumento aparece como forma de fundamentación de la constitucionalidad en aproximadamente 18% de las decisiones, una proporción bastante menor a la de los Tribunales ya presentados. El argumento más utilizado por este Tribunal es el de la constitucionalidad de la Ley Maria da Penha debido al posicionamiento adoptado por el Plenario –cerca de 50% de las decisiones.

En el Estado de Rio de Janeiro el argumento a favor de la constitucionalidad de la Ley Maria da Penha debido a la promoción de igualdad material se encuentra presente en aproximadamente 30% de las decisiones sobre la constitucionalidad que tuvieron lugar en el Tribunal de Justicia de este Estado. En estas decisiones, el argumento más frecuente es el que asegura que la competencia para la definición de los crímenes de menor potencial ofensivo corresponde, de hecho, al legislador ordinario –en torno de 45% de las decisiones utilizan este argumento. La proporción de la utilización del mismo argumento es muy diferente en otros Estados: el TJSP lo utiliza en 15% de las decisiones, el TJMS lo hace en 10% y el TJRS en 10% también.

En general se puede notar la variación entre los argumentos más utilizados por cada Tribunal: el argumento que afirma la constitucionalidad de la Ley Maria da Penha, por apuntar al cumplimiento del Artículo 226, §8º de la Constitución Federal es usado en aproximadamente 20% de las decisiones del TJRS en los casos que discuten la constitucionalidad de dicha ley, ya los TJSP, TJRJ y TJMS utilizan este argumento para fundamentar la constitucionalidad en apenas 5% de sus decisiones, aproximadamente.

En 25% de las decisiones del TJRJ que discuten la constitucionalidad de la Ley Maria da Penha, encontramos el argumento según el cual la constitucionalidad de esta ley se origina en la pretensión del legislador de castigar más severamente a los autores de agresiones contra la mujer y evitar los supuestos abusos de los dispositivos despenalizadores de la Ley 9099/95. Lo que resulta legítimo teniendo en cuenta que este crimen constituye violación grave a los derechos humanos e, incluso, por tratarse de un crimen muy frecuente.

El TJSP utiliza a menudo un argumento semejante (en cerca del 25% de sus decisiones), al paso que raramente aparece en las decisiones del TJMS (aproximadamente 7%) y en las del TJRS (sólo en el 4% de las decisiones).

Como un diagnóstico de la aplicación de la Ley Maria da Penha en los Tribunales estudiados, podemos afirmar que no hubo, en la segunda instancia, una resistencia generalizada a la aplicación de esta ley debido a sus supuesta inconstitucionalidad, así como tampoco hubo formación de una corriente jurisprudencial fuerte que sostuviera esta tesis. No obstante eso, y tal como ya lo dijimos anteriormente, puesto que esta investigación no comprende la primera instancia, la existencia de posiciones contrarias a la Ley Maria da Penha y la posibilidad de que estas discusiones ganen influencia en la jurisprudencia no nos permite minimizar o despreciar la discusión.

Al declarar la constitucionalidad de la Ley Maria da Penha y de dispositivos específicos (como en el caso del Artículo 41), la reciente decisión del STF (febrero de 2012) enfrentó y neutralizó las disputas interpretativas en torno de esta ley.

No obstante, este hecho no significa la eliminación de controversias en torno de la Ley Maria da Penha en los Tribunales brasileños. No hay un punto final en el debate jurídico dogmático. Se hace necesario acompañar cuáles son las disputas que se trazarán después de la nueva circunscripción del debate traído por la decisión del STF.

Es necesario resaltar que este estudio se concentró en las resistencias de aplicación relacionadas a la discusión sobre la constitucionalidad de la Ley Maria da Penha. Otras disputas – de igual importancia para la delimitación del campo de aplicación de la ley, como por ejemplo, sobre las condiciones de aplicación de las medidas protectoras – ganan forma jurídica a partir de otra llave de discusión dogmática y deben ser tenidas en consideración para la formación de un diagnóstico de la aplicación de la Ley Maria da Penha en los Tribunales brasileños.

Además, es importante ahondar el estudio del problema para comprender mejor las resistencias que posiblemente permanecen vigentes, por ejemplo, en otras instancias o que son conducidas por medio de otros argumentos. Nuestras conclusiones en el presente artículo iluminan apenas uno de los aspectos relativos a la aplicación de la Ley Maria da Penha, y se refieren únicamente a los órganos de segunda instancia. Un diagnóstico más amplio del problema merece aún ser construido, trayendo otras cuestiones y otros filtros que tal vez actúen antes que los casos lleguen a los Tribunales.

## REFERENCIAS

---

### Bibliografía y otras fuentes

- DIAS, M.B. 2007. Um ano sem festa. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 22 set. 2007. Caderno principal Tendências e Debates, p. A3.
- FREIRE, N. 2008. Lei Maria da Penha, já. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 7 ago. 2008. Caderno principal, Tendências e Debates, p. A3.
- GENRO, T. 2008. Erradicar a violência contra a mulher, já. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 9 mar. 2008. Caderno principal, Tendências e Debates, p. A3.
- MIRAGLIA, P. 2011. Incapaz de prevenir, incapaz de proteger. **Último Segundo Online**, 24 abr. 2011. Disponible en: <ultimosegundo.ig.com.br/colunistas/paulamiraglia/incapaz+de+prevenir+incapaz+de+proteger/c1300098763543.html>. Visitado el: 18 May. 2011.
- PARA especialistas, Brasil falha na aplicação de leis de proteção à mulher. 2010. **O Estado de S.Paulo Online**, São Paulo, 9 jul.2010. Disponible en: <www.estadao.com.br/noticias/nacional,para-especialistas-brasil-falha-na-aplicacao-de-leis-de-protecao-a-mulher,579003,0.htm>. Visitado el: 24 Oct. 2011.
- RODRIGUEZ, J.R. 2010. The Persistence of Formalism: Towards a Situated Critique beyond the Classic Separation of Powers. **Law and Development Review**, v. 3: n. 2.

- \_\_\_\_\_. 2011. Zonas de autarquia nas decisões jurisdicionais: Estado de Direito, indeterminação e democracia. In: VILHENA, O.V.; DIMOULIS, D. **O Estado de Direito e os Desafios do Desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva.
- RODRIGUEZ, J.R.; NOBRE, M. (Coord.). 2009. **Igualdade de direitos entre mulheres e homens**. Brasília: Ministério da Justiça SAL. (Projeto Pensando o Direito).
- \_\_\_\_\_. (Coord.). 2010. **Processo Legislativo e Controle de Constitucionalidade**. Brasília: Ministério da Justiça SAL. (Projeto Pensando o Direito).

## Jurisprudencia

- BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. 292 p.
- \_\_\_\_\_. 2007a. Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul. **Recurso em Sentido Estrito 2007.023422-4/0002**, desembargador relator Romero Osme Dias Lopes.
- \_\_\_\_\_. 2007b. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade 19** (em tramitação). Petição inicial. Disponível en: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADCN&cs1=19&processo=19>>. Visitado el: 4 Sep. 2010.
- \_\_\_\_\_. 2008. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Apelação Criminal 6208/2008**, desembargador relator Adilson Vieira Macabu.
- \_\_\_\_\_. 2009a. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Apelação Criminal 70029413929**, desembargadora relatora Lais Rogéria Alves Barbosa.
- \_\_\_\_\_. 2009b. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Apelação Criminal 70030827380**, desembargadora relatora Elba Aparecida Nicolli Bastos.
- \_\_\_\_\_. 2009c. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Habeas Corpus 70031748676**, desembargadora relatora Elba Aparecida Nicolli Bastos.
- \_\_\_\_\_. 2009d. Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul. **Apelação Criminal 2009.025378-7**, desembargador relator Dorival Moreira dos Santos.
- \_\_\_\_\_. 2009e. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Apelação 3144/2009**, desembargador relator Adilson Vieira Macabu.
- \_\_\_\_\_. 2009f. Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul. **Apelação Criminal 2008.022719-8**, desembargador relator Carlos Eduardo Contar.
- \_\_\_\_\_. 2009g. Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul. **Argüição de Inconstitucionalidade em Recurso em Sentido Estrito 2007.023422-4/0002**, Órgão Especial do Tribunal de Justiça.
- \_\_\_\_\_. 2009h. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Apelação Criminal 70029410172**, desembargado relator Marcel Esquivel Hoppe.
- \_\_\_\_\_. 2009i. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Apelação Criminal 70029189206**, desembargador relator Manuel José Martinez Lucas.
- \_\_\_\_\_. 2010a. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Apelação Criminal 200905003254**, desembargador relator Siro Darlan de Oliveira.
- \_\_\_\_\_. 2010b. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Apelação Criminal 70028874113**, desembargador relator Jaime Piterman.
- \_\_\_\_\_. 2010c. Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul. **Apelação Criminal**



20100178957, desembargador relator Manoel Mendes Carli.

\_\_\_\_\_. 2010d. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Apelação Criminal 70036402121**, desembargador relator Marco Antônio Ribeiro de Oliveira.

\_\_\_\_\_. 2010e. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4424** (em tramitação). Petição inicial. Disponible en: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=maria%20da%20penha&xprocesso=4424>>. Visitado el: 2 Nov. 2011.

\_\_\_\_\_. 2011. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus 106212**. Disponible en: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1231117>>. Visitado el: 2 Nov. 2011

## NOTAS

1. La denuncia realizada por Maria da Penha Fernandes a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) evaluó que hubo tolerancia del Estado en lo concerniente a la violencia doméstica. Maria da Penha es una mujer brasileña, biofarmacéutica que fue víctima de doble tentativa de homicidio por su marido en 1983, y se dirigió a la Comisión en 1998 debido a las irregularidades y a la demora injustificada del sistema judicial brasileño.
2. Como discutiremos a seguir, la Ley Maria da Penha, en su Artículo 41, excluye expresamente la aplicación de la Ley 9.099/95. Consecuentemente también excluiría la aplicación del Artículo 88 de esa ley a los casos de violencia doméstica contra la mujer, lo que quiere decir que las lesiones corporales leves practicadas en este contexto no estarían sujetas a representación, como las demás. El Artículo 41 de la Ley Maria da Penha, además de haber sido cuestionada por la jurisprudencia, como trataremos de forma más detallada a lo largo de este texto, generó dudas en relación a la dispensa de representación de la víctima. Esto se debe a que el Artículo 16 de la Ley Maria da Penha establece que, en caso que la víctima de los crímenes de los cuales la Ley trata quiera renunciar a la representación, tendrá que comparecer ante el juez, en audiencia específica con tal finalidad. Frente a estos dos dispositivos surge la duda sobre el tipo de acción a la cual se somete a lesión corporal dolosa leve contra la mujer – incondicionada (observándose la vedación de aplicación del artículo 88 de la Ley 9.099/95 en los casos tratados por la Ley Maria da Penha) o condicionada a la representación de la víctima, basada en la interpretación del Artículo 16 de la Ley Maria da Penha. Otra interpretación, sin embargo, afirma que no se trata de incoherencia de la Lei Maria da Penha, sino que la representación mencionada por el Artículo 16 se aplicaría para otros crímenes, que no aquellos de lesión leve, como por ejemplo la amenaza (que también requiere representación de la víctima).
3. Brasil posee 27 unidades federativas estatales.

Cada una de ellas posee un Tribunal de Justicia (TJ) competente para juzgar; principalmente, recursos de decisiones de jueces singulares de primera instancia. Los jueces que actúan en los Tribunales de Justicia son llamados de “desembargadores”. Como instancias máximas del Poder Judicial, está el Supremo Tribunal de Justicia (STJ) y el Supremo Tribunal Federal (STF). El primero de ellos es el responsable por juzgar, principalmente, entre otros, todos los recursos oriundos del TJ. Por otro lado, el STF se responsabiliza por el juzgamiento de casos que involucren cuestiones constitucionales.

4. Entre las maneras de promover el control concentrado de constitucionalidad, se destacan, para finalidades de este texto, la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) y la Acción Declarativa de Constitucionalidad (ADC). La ADI tiene como objetivo declarar en abstracto la inconstitucionalidad de ley o de norma federal o estadual (Artículo 102, I, a, de la Constitución Federal de Brasil). La ADI se utiliza también con la finalidad de conferir a la ley o norma federal o estadual una determinada interpretación “conforme a la Constitución”, mecanismo hermenéutico utilizado por los magistrados brasileños, a partir del cual se confiere a la norma en cuestión una interpretación coaduna con los dispositivos constitucionales. La legitimidad para proponer estas acciones es restricta. En el caso de la ADI y de la ADC, son competentes para proponer la acción: a) el Presidente de la República; b) la mesa del Senado Federal; c) la Mesa de la Cámara de Diputados; e) la Mesa de la Asamblea Legislativa o la Mesa de la Cámara Legislativa del Distrito Federal; e) el Gobernador del Estado y del Distrito Federal; f) el Procurador General de la República; g) el Consejo Federal de la Orden de los Abogados de Brasil; h) partido político con representación en el Congreso Nacional; i) confederación sindical o entidad de clase de ámbito nacional.

5. La selección de jurisprudencia a través de bancos de datos digitales posee algunas limitaciones. La principal

de ellas es la inseguridad sobre la disponibilidad de todas las decisiones referentes a los términos consultados. Aunque no se pueda sacar conclusiones al respecto del universo de casos efectivamente juzgados, nos encontramos delante de todos los casos que los Tribunales dispusieron al público.

6. La sentencia de cámara del STF aún no había sido

publicada cuando este texto fue finalizado. Realizamos la descripción de la decisión tomando como base la declaración y lectura pública de los votos por los ministros durante la sesión de juzgamiento, vehiculada por la TV Justicia y disponible en: <<http://www.youtube.com/playlist?list=PL18BEF1AC0B1D43AA&feature=plcp>>. Visitado en: Abr. 2012.

## ABSTRACT

---

The objective of this study was to identify the main positions regarding the constitutionality of the Maria da Penha law (Law 11340/2006) in the Brazilian judicial system. As a result of political demands of the Brazilian feminist movement, the law has been at issue in the public sphere, and its constitutionality before the Supreme Federal Court has been pursued. The following issues were identified: i) a questioning of the law as a whole, considering its distinguished treatment of women, ii) a questioning of the law in that it precludes the enforcement of Law 9099/95; iii) the legislative competence to define petty crimes, iv) the support for subjection of the Judicial Branch and v) the constitutionality of law without background reasoning. By examining the arguments used in Courts of Justice, we intend to demonstrate how the establishment of the law is not limited to the legislative act, and the Judiciary can be the stage for disputes.

## KEYWORDS

---

Maria da Penha law – Constitutionality – Judiciary – Public sphere – Theory of law

## RESUMO

---

Este estudo teve como objetivo mapear as principais posições sobre a constitucionalidade da Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006) no sistema judiciário brasileiro. A lei, fruto de lutas políticas do movimento feminista brasileiro, tem sido objeto de discussões na esfera pública e de ações que visam consolidar sua constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. As posições identificadas foram as seguintes: i) o questionamento da lei *in totum*, por conferir tratamento diferenciado à mulher; ii) o questionamento da lei por vedar a aplicação da Lei 9.099/95; iii) posições que discutem a competência legislativa para definir crimes de menor potencial ofensivo; iv) posições de submissão à hierarquia do Poder Judiciário; e v) posições que assumem a constitucionalidade da lei sem fundamentação. Ao analisar os argumentos utilizados nos Tribunais de Justiça, pretendemos mostrar que a criação do direito não se resume ao momento legislativo, sendo também o Judiciário palco de disputas.

## PALAVRAS-CHAVE

---

Lei Maria da Penha – Constitucionalidade – Judiciário – Esfera pública – Teoria do direito



#### SIMON M. WELDEHAIMANOT

Simon M. Weldehaimanot es licenciado en derecho (Universidad de Asmara, 2003), posee una maestría en derecho (Universidad de Pretoria, 2006) y actualmente es candidato al doctorado en derecho de la Notre Dame Law School, y se desempeña como profesor adjunto de The Women's College de la Universidad de Denver. Su área de interés es el derecho humanitario internacional y la democratización, con especial atención sobre el sistema africano de derechos humanos y, en cuanto a los temas, el derecho a la gobernanza democrática, el derecho a la autodeterminación, los derechos de las minorías y los pueblos indígenas, y el efecto de estos derechos sobre las formas de gobierno y el marco constitucional de los Estados multinacionales.

Email: sweldeha@nd.edu; simoxen2001@gmail.com.

#### RESUMEN

---

Los órganos de vigilancia de los tratados de derechos humanos han contribuido con el proceso de especificación de las normas más allá de los tratados de derechos humanos. Sin embargo, en algunos casos, dichos órganos no se han ocupado de principios complejos que necesitan desesperadamente ser elaborados. Sobre el derecho a la autodeterminación, un derecho esencial para África, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) tuvo dos casos relevantes: *Katanga* (cuya decisión tiene menos de una página de largo) y *Southern Cameroons*, el cual, en lugar de ampliar *Katanga*, ocultó el importante aporte de este último caso al no distinguir el derecho a la autodeterminación interna y externa. En consecuencia, la CADHP ha hecho que el derecho a la autodeterminación interna prácticamente deje de estar disponible para los “pueblos”. El presente artículo examina en forma crítica el razonamiento de la CADHP.

Original en inglés. Traducido por Florencia Rodríguez.

Recibido en enero de 2012. Aprobado en mayo de 2012.

#### PALABRAS CLAVE

---

Autodeterminación – Derecho constitucional – Autonomía – Secesión – *Southern Cameroon*



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons*.

Este artículo está disponible en formato digital en <[www.revistasur.org](http://www.revistasur.org)>.

# LA CADHP EN EL CASO SOUTHERN CAMEROONS

Simon M. Weldehaimanot

## 1 Introducción

El derecho humanitario internacional (DHI) es famoso por su indeterminación. Presenta un problema que comparte con el derecho internacional: se formulan reglas complejas sin que exista un procedimiento adecuado para resolver disputas (CRAWFORD, 1994, p. 23). Por ejemplo, es sabido que Robert Lansing escribió que el derecho a la autodeterminación estaba “cargado de dinamita” (CASSESE, 1996, p. 22). Por esta razón, “nunca ha sido mayor la necesidad de una postura de principios sobre la autodeterminación. La mayoría de los conflictos violentos de gran escala actualmente ocurre dentro de los Estados y no entre ellos, y en muchos casos de conflictos interestatales de gran escala, la autodeterminación es uno de los problemas (algunas veces es el principal problema)” (BUCHANAN, 2003, p. 332). “En los últimos años, los pueblos se han estado matando unos a otros por la aplicación adecuada de la autodeterminación nacional en Etiopía, Afganistán, Bosnia, Irak, Sri Lanka, Azerbaiyán, Vietnam y muchos otros lugares del mundo” (TILLY, 1993, p. 31). No es posible exagerar este problema:

*Actualmente existen unos 26 conflictos armados de autodeterminación. Algunos se mantienen con un nivel menor de violencia irregular o terrorista; otros constituyen conflictos armados internos más regulares, con grupos secesionistas que controlan grandes extensiones de territorio excluyendo al gobierno central. Además de estos conflictos activos, se estima que existen otras 55 campañas de autodeterminación que podrían volverse violentas si no se resuelven y otros 15 conflictos se consideran resueltos provisoriamente pero con riesgo de volver a estallar. Los conflictos de autodeterminación, por ello, siguen siendo un problema muy importante, como lo ha mostrado el episodio más reciente de Georgia.*

(WELLER, 2009, p. 112).

Aunque el explosivo derecho a la autodeterminación tiene casi noventa años, todavía “el derecho internacional [...] no ha proporcionado un marco institucional y conceptual coherente para las formas de autodeterminación que no equivalen a la independencia completa, ni una manera basada en principios de determinar

cuándo son adecuados modos más limitados de autodeterminación” (BUCHANAN, 2003, p. 331). De hecho, “hoy el mundo debe decidir sobre la validez de la secesión y el derecho internacional debe proporcionar un mecanismo para evaluar esa decisión” (WASTON, 2008, p. 292-293). Podría decirse que “una ley de secesión que logre el equilibrio adecuado entre la autodeterminación y la integridad territorial promoverá una mayor estabilidad al proporcionar medios pacíficos para resolver las disputas étnicas y al sacar a la luz pseudoestados independientes de facto” (WASTON, 2008, p. 292-293). De hecho, yendo un poco más allá, algunos opinan que “crear e implementar reglas estándar de derecho internacional para la partición y la secesión podría reducir en gran medida el riesgo de conflicto con un costo relativamente bajo” (RICHARDSON, 2009, p. 716).

Sin embargo, sin dejar de mencionar la indeterminación del derecho humanitario internacional, es importante admitir que, independientemente de la intensidad de la codificación, el derecho no puede estar libre de ambigüedades hasta llegar a prescindir de los tribunales y los jueces. Por ello, el derecho internacional (en el artículo 38 del estatuto de la Corte Internacional de Justicia (CIJ)) reconoce “las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho”. Cuando la indeterminación es inevitable, la solución se ha buscado en procedimientos y tribunales con competencia resolutoria. El derecho humanitario internacional posee numerosas instituciones judiciales y semi-judiciales que han contribuido al proceso de especificación de normas más allá de los tratados de derechos humanos “tanto por medio de la aplicación de estándares a casos específicos como a través de la interpretación general de las disposiciones de los tratados” (CAROZZA, 2003, p. 59). De hecho, la especificación de normas parece ser uno de los aportes más importantes del inefectivo aparato de protección de los derechos humanos.

Lamentablemente, esta importante tarea de interpretar el derecho humanitario internacional no se aprovecha bien. No solamente se tarda mucho en emitir decisiones, sino que, también, los razonamientos no siempre son profundos, razón suficiente para que no despierten respeto. Asimismo, a las partes afectadas, que merecen ser alentadas a buscar una solución para sus quejas en tribunales de la razón y no en la fuerza de las armas, algunas veces se les dice, de manera no muy convincente, que no encontrarán remedio en el plano internacional.

La principal razón parece ser que las instituciones cuasi judiciales que poseen el mandato de considerar violaciones de los derechos humanos e interpretar los derechos no están equipadas adecuadamente. Con frecuencia deben enfrentarse a problemas complejos que tienden a preferir evitar. La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), una de las instituciones de vigilancia de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (Carta Africana), es un buen ejemplo. En el pasado, se culpó principalmente a la Unión Africana por no proveer a la CADHP con los fondos adecuados. Sin embargo, incluso en presencia de recursos, la “creatividad y sabiduría de quienes manejan el sistema”, que algunas veces lamentablemente brilla por su ausencia, “es absolutamente crucial” (HEYNS, 2004, p. 701). Por ejemplo, el procedimiento de litigación ante la CADHP es criticado de manera convincente

no solamente por su lentitud indebida, sino porque no conduce a un avance de la jurisprudencia (WELDEHAIMANOT, 2010, p. 14-38).

En 1995, la CADHP tuvo una oportunidad para articular el derecho a la autodeterminación en el marco post colonial en un caso importante, *Katanga*. En este caso, se le solicitó a la CADHP que reconociera *Katangese Peoples' Congress* como un movimiento de liberación con derecho a recibir apoyo en la búsqueda de la independencia de Katanga, una región de Zaire (AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLE'S RIGHTS – ACHPR, *Katangese Peoples' Congress v Zaire*, 1995, para. 1). Asimismo, se le solicitó a la CADHP que reconociera la independencia de Katanga y “ayude a asegurar la evacuación de Zaire de Katanga”. La CADHP resolvió el caso *Katanga* en menos de media página y ha sido objeto de merecidas críticas por no haber desarrollado la jurisprudencia del derecho a la autodeterminación.

En 2003, se presentó ante la CADHP un caso sustancialmente similar, *Southern Cameroons*. Catorce habitantes de Camerún de una zona que llamaban “Southern Cameroons” presentaron una petición ante la CADHP denunciando violaciones de numerosos derechos de cameruneses anglófonos, incluyendo el derecho a la autodeterminación. Esta violación supuestamente era causada por la derogación de una constitución federal y su remplazo por un Estado unitario en el que los cameruneses anglófonos quedaban supuestamente dominados. En este caso, la CADHP no solamente no amplió *Katanga*, sino que confundió el único punto importante que *Katanga* había contribuido a la jurisprudencia del derecho a la autodeterminación.

La parte II del presente artículo se refiere al derecho de autodeterminación, un derecho indeterminado y muy temido. La parte III critica el débil razonamiento que hace la CADHP comparándolo con la convincente jurisprudencia disponible antes de *Southern Cameroons*, que la Comisión debió haber consultado. Asimismo, la parte III discute la sólida jurisprudencia formada antes de la decisión de la CADHP y la actualiza reflexionando sobre una opinión consultiva reciente de la CIJ. Considerando el carácter específico que el derecho a la autodeterminación ha adquirido como consecuencia del discurso académico y judicial, la parte IV concluye señalando que los remedios que la CADHP otorgó en última instancia podrían haber sido más específicos. La especificación de normas o la formación de jurisprudencia, en lugar de la verificación de asistencia concreta para las víctimas de las violaciones de los derechos humanos, han sido el logro más importante de las instituciones cuasi judiciales de vigilancia de los derechos humanos. Sin embargo, sigue siendo necesario proceder con más seriedad.

## 2 El indeterminado derecho a la autodeterminación

Desde sus orígenes hasta la actualidad, el derecho a la autodeterminación ha sido siempre un asunto controvertido. Casi todos los autores lamentan su carácter indeterminado. El más profético fue Robert Lansing, quien advirtió que “la aplicación de este principio es peligrosa para la paz y la estabilidad [...] La frase está cargada de dinamita. Despertará esperanzas que nunca podrán cumplirse” y expresó su temor: “costará miles de vidas. Al final, probablemente termine desacreditado y se lo considere el sueño de un idealista que no supo ver el peligro hasta que ya fue muy



tarde para controlar a quienes intentan llevar el principio a la práctica. ¡Qué calamidad que la frase haya sido pronunciada alguna vez! ¡Cuánta miseria causará!” (CASSESE, 1996, p. 22) Para Klabbers, el “derecho a la autodeterminación sin duda es una de las normas más controvertidas del derecho internacional” (KLABBERS, 2006, p. 186). Para Jennings, la doctrina de la autodeterminación de los pueblos “fue, en realidad, ridícula, porque el pueblo no puede decidir hasta que alguien decida quién es el pueblo” (JENNINGS, 1956, p. 55-56). Según Grant, “es notoria la falta de contenido legal concreto de la autodeterminación. En particular, carece de un marco procesal para su realización” (GRANT, 1999, p. 11). “La autodeterminación”, en opinión de Fox, “se ha convertido en todo o nada” (FOX, 1995, p. 733). Para Castellino, “dentro del derecho internacional, la autodeterminación se ha convertido en la solución a todos los problemas de todas las personas” (CASTELLINO, 2000, p. 1).

Las personas dentro de un Estado no poseen aspiraciones, preferencias y demandas homogéneas, y el derecho a la autodeterminación no explica cómo se deben reconciliar o arbitrar las diferencias. Además, la indeterminación se relaciona con el “sujeto o pueblo” que tiene derecho al derecho, el contenido del derecho y las circunstancias bajo las cuales se puede ejercer el derecho. Asimismo, casi todos los autores que han escrito sobre este tema hacen referencia al conflicto entre el derecho a la autodeterminación y el principio de la integridad territorial de los Estados.

El derecho a la autodeterminación se menciona en numerosos tratados y diferentes normas del derecho indicativo. Aunque no parece útil leer palabra por palabra todas las declaraciones de autodeterminación, es importante hacer un breve repaso. De manera poco clara, el artículo 1(2) de la Carta de las Naciones Unidas (ONU) establece que uno de los propósitos de la ONU es “fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos”. “Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos”, el artículo 55(c) de la Carta también requiere que la ONU promueva “el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades”.

El segundo párrafo de la Declaración de la Asamblea General de la ONU sobre la Concesión de Independencia a los Países y Pueblos Coloniales de 1960 dice que “todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación; en virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural” (UNITED NATIONS, 1960). Sin embargo, el sexto párrafo de la misma Declaración agrega una restricción que las posteriores declaraciones del derecho a la autodeterminación mantuvieron casi siempre: “Todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas”. Asimismo, el séptimo párrafo agrega que todos los Estados deben “observar fiel y estrictamente las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas [...] sobre la base de la igualdad, de la no intervención en los asuntos internos de los demás Estados y del respeto de los derechos soberanos de todos los

pueblos y de su integridad territorial” (UNITED NATIONS, 1960). El artículo 1(1) común al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) establece que “todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural” (UNITED NATIONS, 1966a, 1966b).

Sin embargo, el texto de la Declaración sobre las Relaciones de Amistad y la Cooperación entre los Estados es especialmente importante, dado que insinúa que en algunos casos el derecho a la autodeterminación puede tener más importancia que la integridad territorial de un Estado y garantizar la secesión. Para que se mantenga la integridad territorial, la Declaración establece que los Estados deben “comportarse conforme al principio de la igualdad de derechos y la autodeterminación de los pueblos [...] y, por ello, poseer un gobierno que represente a toda la población del territorio sin distinción de raza, credo o color de la piel” (UNITED NATIONS, 1970). Por lo tanto, la Declaración da a entender que existe una autodeterminación que puede ser realizada sin afectar el territorio del Estado (*autodeterminación interna*) y otra que afecta el territorio (*secesión correctiva o autodeterminación externa*).

El artículo 20(1) de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos establece que “todos los pueblos” “tendrán el derecho incuestionable e inalienable a la autodeterminación. Decidirán libremente su status político y procurarán su desarrollo económico y social según la política que ellos mismos hayan escogido libremente” (AFRICAN UNION, 1981). El artículo 3 de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas indica que “los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural” (UNITED NATIONS, 2007). Vale destacar que estos documentos no son los únicos en los que se prevé el derecho a la autodeterminación.

### 3 Determinar lo indeterminado

Sin embargo, no es útil lamentarse indefinidamente por el carácter indeterminado del derecho a la autodeterminación y no hacer algo al respecto. El derecho internacional (artículo 38 del Estatuto de la CIJ) reconoce “las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho”. En realidad, las decisiones judiciales completan las reglas indeterminadas de una manera más razonable y coherente. Por lo tanto, las siguientes secciones de este trabajo intentan completar la indeterminación sobre la base de decisiones judiciales razonables.

#### 3.1 *La jurisprudencia previa a Southern Cameroons*

A partir del año 1920 se comenzaron a establecer en detalle algunos aspectos del derecho a la autodeterminación. Con la evolución de las normas también ha evolucionado la interpretación del derecho. Sin embargo, no es necesario hacer una crónica de los antecedentes contradictorios. La CIJ tuvo seis oportunidades

para ocuparse del derecho a la autodeterminación. En el caso *Frontier Dispute* (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE – ICJ, *Burkina Faso v. Mali*, 1986, pp. 567), la CIJ argumentó que “el mantenimiento de la situación territorial de África suele considerarse el curso de acción más razonable a fin de preservar lo que han logrado los pueblos que lucharon por su independencia y de evitar una alteración que dejaría al continente sin los beneficios adquiridos con gran sacrificio” (ICJ, *Burkina Faso v. Mali*, 1986, p. 567).

En *Katanga*, la CADHP también debió enfrentarse al problema de la secesión basada en el derecho de la autodeterminación frente a la integridad territorial de un Estado africano. En este caso, la CADHP proporcionó un punto importante. Constató que la autodeterminación puede ejercerse por medio de diferentes sistemas de autonomía como el autogobierno, el gobierno local, el federalismo, una confederación o cualquier otra forma de relación que reconozca plenamente otros principios reconocidos como la soberanía y la integridad territorial. Estableciendo la base de lo que posteriormente se denomina “secesión correctiva”, la CADHP señaló que:

*Ante la ausencia de pruebas concretas de violaciones de los derechos humanos que obliguen a cuestionar la integridad territorial de Zaire y ante la ausencia de pruebas de que al pueblo de Katanga se le niegue el derecho a participar en el gobierno [...] Katanga deberá ejercer una variante de la autodeterminación que sea compatible con la soberanía y la integridad territorial de Zaire.*

(ACHPR, *Katangese Peoples’ Congress v Zaire*, 1995, para 6).

Posteriormente, el Comité de Derechos Humanos del PIDCP reflexionó sobre el derecho y aportó un punto importante. Muchos Estados y algunos académicos sostienen que, una vez que se ha producido la descolonización, deja de tener validez el derecho a la autodeterminación. En este contexto, el Comité de Derechos Humanos aclaró que el alcance de la autodeterminación no se restringe a los pueblos colonizados, sino que continúa aplicándose en los procesos constitucionales y políticos dentro de los Estados (UNITED NATIONS, 1994, para. 296). Posteriormente, en su dictamen sobre el reclamo de Quebec a la secesión unilateral de Canadá, la Corte Suprema de Canadá afirmó que “el derecho internacional espera que el derecho a la autodeterminación sea ejercido por los pueblos dentro del marco de Estados soberanos existentes y respetando el mantenimiento de la integridad territorial de dichos Estados. Cuando ello no es posible, bajo circunstancias excepcionales [...] puede surgir un derecho de secesión.” (CANADA, *Reference re Secession of Quebec*, 1998, para. 130, 311).

La Corte también señaló que un “Estado cuyo gobierno representa a la totalidad del pueblo o pueblos residentes dentro de su territorio, sobre una base de igualdad y sin discriminación, y respeta los principios de autodeterminación en sus propias disposiciones internas, tiene derecho a la protección bajo el derecho internacional de su integridad territorial” (CANADA, *Reference re Secession of Quebec*, 1998, para. 130, 311).

Respecto del “pueblo” que tiene derecho al derecho, por un lado, existe consenso: el pueblo bajo dominio colonial o externo. Actualmente no existen pueblos con este derecho. Sin embargo, dado que la autodeterminación tiene una aplicación posterior a la descolonización, se ha vuelto importante definir el sujeto titular del

derecho. La pregunta más útil para definirlo es quién ha solicitado el derecho de autodeterminación. Las marcas de identificación permanentes son útiles, pero, aun contando con tales marcas, como el sexo, no siempre se exige la autonomía del grupo. Las mujeres, por ejemplo, aunque son víctimas de opresión en muchos Estados, nunca han solicitado un Estado separado o una provincia autónoma en la que los hombres se conviertan en extranjeros con un pasaporte diferente. Sin duda lo mismo se aplica a los trabajadores y los homosexuales.

Sin embargo, la raza, el origen étnico, la cultura, el estilo de vida económico y la separación histórica son factores esenciales para la búsqueda de un Estado separado. Cada vez es mayor el consenso sobre la definición de “pueblo”. En *Southern Cameroons*, la CADHP, basándose en la opinión de expertos, concluyó que cuando un grupo de personas manifiestan una tradición histórica común, una identidad racial o étnica, homogeneidad cultural, unidad lingüística, afinidades religiosas e ideológicas, conexión territorial y una vida económica común, pueden ser consideradas un “pueblo” (ACHPR, *Kevin Mgwanga Gunme et al v. Cameroon*, 2009, para. 170). En el caso *Kosovo* de la CIJ, una opinión separada se refirió a una “conjugación de factores, de carácter objetivo y subjetivo, como tradiciones y cultura, origen étnico, lazos históricos y legado, lenguaje, religión, sentido de la identidad o parentesco, la voluntad de constituir un pueblo”. A estos factores se sumó “otro significativo”: “*sufrimiento compartido*”. Un sufrimiento compartido crea un fuerte sentido de la identidad (ICJ, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, 2010, para. 228).

Se han planteado algunas dudas acerca de si diferentes pueblos que pasaron por una experiencia colonial compartida durante décadas pueden ser considerados un “pueblo”. Sin embargo, incluso este asunto ya ha sido resuelto. El caso de los eritreos es similar a la situación de Camerún del Sur. Los eritreos pertenecen a nueve grupos étnicos diferentes, pero pasaron más de 60 años bajo el mismo dominio colonial. La experiencia colonial forjó una identidad común. Respecto de los eritreos, el Tribunal Permanente de los Pueblos dictaminó lo siguiente:

*El pueblo eritreo no constituye una minoría nacional dentro de un Estado. Presentan las características de un pueblo [...]. En su carácter de pueblo, tienen derecho a vivir en libertad y sin perjuicio de su cultura e identidad nacional, dentro de los límites de su propio territorio conforme a la delimitación que data del período colonial hasta 1950.*

(ROAPE, 1982, para. 39-52).

Por lo tanto, en *Southern Cameroons*, la CADHP tiene razón al sostener que el pueblo de Camerún del Sur cumple con los requisitos para ser considerado un pueblo (ACHPR, *Katangese Peoples' Congress v Zaire*, 2009, para. 179).

Es verdad que en *Kosovo*, la CIJ señaló que muchos aspectos de la autodeterminación son “temas sobre los que se expresaron opiniones radicalmente diferentes” (ICJ, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, 2010, párr. 82). La falta de consenso puede justificar la descalificación de los publicistas como medio secundario para la determinación del derecho internacional. Sin embargo, el razonamiento de la CADHP en *Southern Cameroons* debería haberse beneficiado con la riqueza del debate.

### 3.2 *Southern Cameroons: regresión e interrupción de la jurisprudencia*

La causa de raíz del asunto *Southern Cameroons* es típica de la crisis relacionada con la historia colonial y la identidad heredada de África. El Camerún actual se convirtió en una colonia alemana a fines del siglo XIX (KONINGS, 2005, pág. 278). Como parte de los eventos de la Primera Guerra Mundial, la Alemania vencida debió renunciar a sus colonias de ultramar. El Camerún actual fue dividido en una administración francesa y otra británica bajo el sistema de mandatos de la Liga de Naciones y, posteriormente, bajo el sistema de fideicomisos de las Naciones Unidas (MCPHEETERS, 1960, p. 367-375). El Camerún francés abarcó la mayor superficie, y los territorios de Camerún del Norte y Camerún del Sur administrados por el Reino Unido estaban formados por “dos regiones estrechas no contiguas que limitaban con Nigeria y se extendían desde la costa atlántica hasta el lago Chad” (KONINGS; NYAMNJOH, 2003, p. 23). Posteriormente, Camerún del Norte pasó a ser parte de Nigeria y Camerún del Sur se unió al Camerún francés.

El Camerún francés declaró su independencia el 1 de enero de 1960 como la República de Camerún (*République du Cameroun*). Bajo el auspicio de las Naciones Unidas, en Camerún del Sur se llevó a cabo un plebiscito el 1 de octubre de 1961 a fin de determinar el futuro post colonial del territorio, y el pueblo decidió unirse a la República independiente de Camerún (EBAI, 2009, p. 632). Se debe señalar que la reunificación de Camerún del Sur con la República de Camerún tuvo lugar a pesar de la división entre la población anglófona y la francófona (KONINGS; NYAMNJOH, 1997, p. 207-229). Hasta ese momento, como destacaron los peticionantes:

*Camerún del Sur estuvo [...] bajo el dominio británico de 1858 a 1887 y, posteriormente, entre 1915 y 1961, un período total de casi 80 años. Esa prolongada conexión británica dejó una marca indeleble sobre el territorio, transmitiéndole un legado anglosajón. El idioma oficial del territorio es el inglés. Su cultura y sistema de valores institucionales, gubernamentales, políticos, administrativos, legales y educativos se derivan del sistema británico.*

(GUNME et al., 2004 apud ACHPR, Kevin Mgwanga Gunme et al v. Cameroon, 2009, para. 11).

Por esta razón, la asociación inicial de los dos territorios adoptó la forma de una república federal constituida por las dos partes. Desde el inicio, los líderes políticos de la República de Camerún francófona prefirieron una estructura unitaria a una federal: el federalismo fue considerado “como una fase inevitable de la fundación de un Estado unitario fuerte” (KONINGS; NYAMNJOH, 1997, p. 210). Por lo tanto, las estructuras administrativas y constitucionales adoptadas en el momento de la reunificación de Camerún del Sur con la República de Camerún como consecuencia del plebiscito del 1 de octubre de 1961 fueron modificadas en forma gradual (STARK, 1976, p. xx). Finalmente, la estructura federal del Estado fue abolida el 20 de mayo de 1972 en violación de las cláusulas constitucionales que establecían la federación. Resumiendo, ese cambio desilusionó al pueblo de Camerún del Sur, lo que hizo que pasara de reclamar la restauración de la constitución federal a exigir la separación completa de Camerún.

El 9 de enero de 2003, *Kevin Mgwanga Gunme* y otras 13 personas presentaron una petición ante la CADHP contra la República de Camerún que dio lugar al caso aquí referido como *Southern Cameroons*. Argumentaron, entre otras violaciones, que durante décadas los habitantes de Camerún del Sur habían sido víctimas de que se les negara el derecho a la autodeterminación. Dos puntos importantes son la reparación que solicitaron y el recurso que debió haberse otorgado. Los peticionantes no expresaron claramente qué reparación buscaban. Entre otras cosas, le solicitaron a la CADHP que “reafirme el derecho intrínseco, incuestionable e inalienable del pueblo de Camerún del Sur a la autodeterminación” (GUNME et al., 2004 apud ACHPR, *Kevin Mgwanga Gunme et al v. Cameroon*, 2009, para. 11). La declaración emitida el 3 de abril de 1993 por las elites de Camerún del Sur, la Declaración de Buea, detalla más la reparación buscada. Afirma que “la única reparación adecuada para remediar el perjuicio sufrido por el Camerún angloparlante y su pueblo desde la imposición del Estado Unitario es el retorno a la forma original de gobierno del Camerún Reunificado” (ACHPR, *Kevin Mgwanga Gunme et al v. Cameroon*, 2009, para. 14). Una declaración emitida un año después, en mayo de 1994, la Proclamación de Bamenda, lamentó que no haya habido una reacción a las propuestas constitucionales. “Si el gobierno persiste en su negativa a emprender un diálogo constitucional constructivo o no participa de tal diálogo dentro de un plazo razonable”, la Proclamación insinuaba que se declararía la independencia del “territorio anglófono de Camerún del Sur” (ACHPR, *Kevin Mgwanga Gunme et al v. Cameroon*, 2009, para. 15). La declaración de independencia tuvo lugar el 30 de diciembre de 1999. De hecho, existe un gobierno en el exilo. Por ello, pareciera que en forma implícita se buscó el apoyo a esta declaración como reparación.

Para que un caso o comunicación sea considerada por la CADHP debe cumplir con unos siete requisitos de admisibilidad, pero no todos son importantes para el tema del presente artículo. Conforme al artículo 56(2) de la Carta Africana, la CADHP considerará las comunicaciones que sean “compatibles” con la Carta de la Organización de la Unidad Africana o con la Carta Africana. La Carta de la Organización de la Unidad Africana ha sido remplazada por la Ley Constitutiva de la Unión Africana. La interpretación literal de esta disposición es que la violación denunciada debe ser compatible con una, no necesariamente con ambas normas. Esta parece ser la posición de la CADHP, dado que se ocupó de mencionar solamente la “condición relacionada con la compatibilidad con la Carta Africana”, que consideró cumplida en el caso *Southern Cameroons* (ACHPR, *Kevin Mgwanga Gunme et al v. Cameroon*, 2009, para. 71-72).

Sin embargo, pareciera que la compatibilidad ha sido interpretada de tal manera que los principales objetivos y principios de la Ley Constitutiva se toman como límites dentro de los cuales se deben establecer los derechos consagrados por la Carta Africana. Uno de los principales objetivos de la Unión Africana, según se indica en el artículo 3(b) de la Ley Constitutiva, es “defender la soberanía, la integridad territorial y la independencia de sus Estados Miembro”. Un principio clave establecido en el artículo 4(b) es “el respeto de los límites que existen en el logro de la independencia”. De hecho, en su dictamen sobre *Katanga* y también en *Southern Cameroons*, la CADHP se sintió “obligada a afirmar la integridad territorial del Estado demandado. Como consecuencia, la CADHP no puede concebir, condonar o alentar la secesión como una forma de autodeterminación de Camerún del Sur que pondrá en peligro la integridad territorial de la República de



Camerún” (ACHPR, *Kevin Mgwanga Gunme et al v. Cameroon*, 2009, para. 190). Muy claramente, la CADHP llegó al punto de afirmar que la “Carta Africana no puede ser invocada por un peticionante para amenazar la soberanía y la integridad territorial de un Estado parte” (ACHPR, *Kevin Mgwanga Gunme et al v. Cameroon*, 2009, para. 191).

Para que un caso sea considerado por la CADHP, se deben haber agotado los recursos locales (nacionales) o se debe haber argumentado convincentemente que no están disponibles o no son efectivos. Otro punto interesante de *Southern Cameroons* es que los peticionantes sostuvieron que “no existen recursos locales para agotar respecto del reclamo por la autodeterminación, debido a que se trata de un asunto que debe ser considerado por un foro internacional y no nacional” y agregaron que “el derecho a la autodeterminación es un asunto que no puede ser decidido por un tribunal nacional” (ACHPR, *Kevin Mgwanga Gunme et al v. Cameroon*, 2009, para. 81). Este argumento es bastante cierto. Los problemas fundamentales que planteó la heterogeneidad social en los nuevos Estados africanos emergentes cuando comenzó su existencia política no se han aplacado incluso más de cuarenta años después de que el primer país africano lograra independizarse del dominio colonial (SELASSIE, 2003, p. 52). Al enfrentarse con esta realidad, la solución que muchos Estados africanos encontraron para este problema fue la unidad nacional forzada. Por temor a que el reconocimiento oficial de la diversidad fomentara lealtades opuestas y separatismo, casi todos los Estados africanos han evitado llegar a un acuerdo sobre su heterogeneidad y hasta la década de 1990 era muy poco común que un Estado reflejara su diversidad en su constitución o en sus leyes (SELASSIE, 2003, p. 53).

De hecho, en el caso *Southern Cameroons*, el Estado demandado estuvo de acuerdo en que “no existen recursos locales para el reclamo de autodeterminación” y pareció justificar su posición aduciendo que el derecho a la autodeterminación del pueblo de Camerún del Sur fue resuelto cuando dicho pueblo, en el marco de la descolonización, utilizó ese derecho al decidir formar parte del Camerún actual (ACHPR, *Kevin Mgwanga Gunme et al v. Cameroon*, 2009, para. 82). Hay algo de verdad en esta posición, en el sentido de que la autodeterminación externa en el marco de las ex colonias se supone como una elección que se hace una vez y que, una vez hecha, no se puede revertir a voluntad. El caso de Somalilandia y Eritrea son buenos ejemplos. Debido a que Somalilandia se unió voluntariamente a la otra Somalilandia para formar la Somalia actual, se argumenta que el derecho fue ejercido irreversiblemente (WELLER, 2008, p. 39-40). El caso de Eritrea, una ex colonia italiana, no gozó de mucha simpatía del derecho internacional, porque se consideró que en 1950 los eritreos decidieron formar parte de Etiopía (algo que los eritreos cuestionan).

Sin embargo, el hecho de que se renuncie a la autodeterminación externa en el contexto colonial no implica que no exista la autodeterminación interna o la secesión correctiva. En este sentido, el Estado demandado cometió una grave equivocación. Como señaló el Comité de Derechos Humanos del PIDCP, el alcance de la autodeterminación no se restringe a los pueblos colonizados, sino que continúa gobernando los procesos constitucionales y políticos dentro de los Estados (UNITED NATIONS, 1994, para. 296). La demanda de los peticionantes, así como la principal exigencia de la parte anglófona de Camerún, se refiere a la autodeterminación interna. Solamente cuando no se prestó atención a esta demanda de una reforma constitucional se exigió la secesión correctiva. La autodeterminación es un derecho del pueblo y la

CADHP sostuvo que “el pueblo de Camerún del Sur puede reclamar legítimamente su condición de ‘pueblo’” (ACHPR, *Kevin Mgwanga Gunme et al v. Cameroon*, 2009, para. 178).

Habiendo concluido que los habitantes de Camerún del Sur son “pueblos”, la CADHP pasó a ocuparse de si tienen derecho al derecho a la autodeterminación (ACHPR, *Kevin Mgwanga Gunme et al v. Cameroon*, 2009, para. 182). Esta pregunta se planteó incorrectamente, dado que el derecho está previsto en forma explícita en la Carta Africana. En cambio, la CADHP debió preguntarse si se justifica la autodeterminación interna o externa. El hecho de que la CADHP no distinguiera la autodeterminación interna de la externa (secesión correctiva) fue fatal y explica su confusión. La CADHP pareció negar la secesión correctiva como parte del derecho a la autodeterminación cuando sostuvo que la “Carta Africana no puede ser invocada por un peticionante para amenazar la soberanía y la integridad territorial de un Estado parte”. Sin embargo, en *Katanga* se estableció que una gran escala de violaciones permanentes de los derechos humanos puede justificar una modificación en la integridad territorial de un Estado (ACHPR, *Katangese Peoples’ Congress v Zaire*, 1995, para. 6).

Una vez más, la CADHP determinó un costo demasiado alto para la autodeterminación interna al utilizar el estándar de la autodeterminación externa (secesión). La CADHP resolvió investigar si la demanda de reforma constitucional (que buscaba un orden constitucional federal) estaba dentro del derecho a la autodeterminación (ACHPR, *Kevin Mgwanga Gunme et al v. Cameroon*, 2009, para. 182). Correctamente, la CADHP estaba convencida de que el asunto meritaba su determinación y “aceptó que la autonomía dentro de un Estado soberano, en el contexto del autogobierno, una confederación o federación, preservando la integridad territorial del Estado parte, puede ejercerse conforme a la Carta” (ACHPR, *Kevin Mgwanga Gunme et al v. Cameroon*, 2009, para. 184-191). El Estado demandado se equivocó al afirmar que la autodeterminación interna “puede ser ejercida por los peticionantes bajo la condición de que demuestren casos de violaciones masivas de los derechos humanos o de negación de participación en los asuntos públicos” (ACHPR, *Kevin Mgwanga Gunme et al v. Cameroon*, 2009, para. 191). La CADHP, erróneamente, estuvo de acuerdo con la postura del Estado: “que para que dichas violaciones constituyan la base del ejercicio del derecho a la autodeterminación conforme a la Carta Africana deben cumplir con la prueba establecida en el caso *Katanga*” (ACHPR, *Kevin Mgwanga Gunme et al v. Cameroon*, 2009, para. 194). El estándar de *Katanga* establece que deben existir “pruebas concretas de violaciones de los derechos humanos [...] junto con la negación al pueblo de que participe en el gobierno” (ACHPR, *Katangese Peoples’ Congress v Zaire*, 1995, para. 6). “Guiándonos por la decisión de *Katanga*”, la CADHP concluyó que “el derecho a la autodeterminación no puede ejercerse en ausencia de pruebas de violaciones masivas de los derechos humanos conforme a la Carta” (ACHPR, *Kevin Mgwanga Gunme et al v. Cameroon*, 2009, para. 194).

Sin embargo, este estándar se aplica a la integridad territorial del Estado parte cuestionado. Es el estándar que justifica la autodeterminación externa (secesión correctiva) y no un orden federal o cualquier sistema de autonomía. Los diversos sistemas de autonomía deben ejercerse sin afectar la integridad territorial; al afirmar que la violación masiva de los derechos humanos es el precio del federalismo o de algún tipo de autonomía se deja al derecho de autodeterminación sin su contenido significativo. La CADHP habría sido razonable al concluir que la escala de violaciones que justifica

la secesión correctiva no está presente en el Estado demandado. La CADHP también prácticamente eliminó la disponibilidad de la autodeterminación interna para pueblos que son minorías de un Estado al afirmar que toda forma de autodeterminación interna “debe tener en cuenta la voluntad popular de toda la población, ejercida por medios democráticos como un referendo u otros medios de lograr un consenso nacional. Tales formas de gobierno no pueden ser impuestas sobre un Estado Parte o un pueblo por la CADHP” (ACHPR, *Kevin Mgwanga Gunme et al v. Cameroon*, 2009, para. 199).

Está claro que en casi todos los países existen mayorías y minorías. Mientras que las mayorías, como en Camerún, prefieren una forma de gobierno muy centralizada, las minorías prefieren la autonomía y el autogobierno. Si el tipo de gobierno queda en manos de una democracia de mayorías, se les niega a las minorías la autonomía que desean. El caso de Sri Lanka es un buen ejemplo. Es por esta razón que los peticionantes argumentaron que no existe un recurso nacional, en lo cual el Estado demandado estuvo de acuerdo.

Dado que el costo de la autodeterminación interna se determina tan alto, finalmente la CADHP “no está convencida de que el Estado demandado haya violado el artículo 20 de la Carta”. Aunque al emitir recomendaciones la CADHP trató de mitigar el error de no haber visto una violación del derecho a la autodeterminación solicitándole al Estado que “anule todas las prácticas discriminatorias contra” el pueblo afectado, las recomendaciones siguen siendo débiles. En lugar de ordenar la restauración del orden constitucional federal de 1961, el cual parece satisfacer la demanda de autodeterminación interna, la CADHP recomendó al Estado emprender “un diálogo constructivo con los peticionantes [...] para resolver los temas constitucionales” (ACHPR, *Kevin Mgwanga Gunme et al v. Cameroon*, 2009, para. 215). La CADHP debió haber sido más específica y más valiente en sus recomendaciones.

### 3.3 *Kosovo: jurisprudencia corregida*

La consideración más seria del derecho a la autodeterminación fue la reciente *Opinión Consultiva sobre Kosovo* de la CIJ, que fue dada a conocer dos años después del caso *Southern Cameroons*. Los argumentos de la CIJ muestran claramente las limitaciones de la CADHP.

La *Opinión Consultiva sobre Kosovo* tuvo su origen en una solicitud de la Asamblea General dirigida a la CIJ para que esta decidiera si la declaración unilateral de independencia por parte de las instituciones provisionales de autogobierno de Kosovo se ajustaba al derecho internacional (UNITED NATIONS, 2008). La CIJ se planteó “la cuestión de si, fuera del contexto de los territorios no autónomos y de los pueblos sometidos a la subyugación, dominación y explotación extranjeras, el derecho internacional en materia de libre determinación confiere a una parte de la población de un Estado existente un derecho a separarse de ese Estado” (ICJ, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, 2010, para. 82). A pesar de que la opinión de la mayoría evitó responder muchas preguntas pertinentes, tres jueces fueron conscientes de la importante tarea de especificar las normas de las instituciones judiciales internacionales. Ellos sostuvieron que “muchos de los temas legales del presente caso requerían la orientación de la Corte” y, por ello, presentaron opiniones separadas (ICJ, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, Separate Opinion of Judge Sepúlveda-Amor, 2010, para. 35).

### 3.3.1 Sobre la secesión y la integridad territorial

Sorprendentemente, oponiéndose a jurisprudencia bastante establecida, la opinión de la mayoría en el caso *Kosovo* adoptó una postura diferente. Sostuvo que “el alcance del principio de integridad territorial se circunscribe al ámbito de las relaciones entre Estados” (ICJ, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, 2010, para. 81). Por lo tanto, “la Corte considera que el derecho internacional general no contiene ninguna prohibición de las declaraciones de independencia aplicable” por parte de fuerzas que lideran una provincia (ICJ, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, 2010, para. 84). Este dictamen aparentemente conflictivo tuvo el apoyo de algunos académicos. Conforme al artículo 2(4) de la Carta de la ONU, “los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial [...] de cualquier Estado”. Algunos académicos entienden que este artículo prohíbe “ataques militares externos, pero no necesariamente la subversión por medio de la autodeterminación” (SZASZ, 2000, p. 2). El artículo 2(4) no implica que los sujetos de un Estado estén obligados a no rebelarse. De hecho, en algunas de las audiencias de la *Opinión Consultiva sobre Kosovo*, algunos Estados argumentaron que la norma legal internacional de respetar la integridad territorial de los Estados no se aplica a los pueblos. La posición de la CIJ ha colocado la decisión de la CADHP en *Southern Cameroons* en el otro extremo. Sin embargo, es justo señalar que la opinión mayoritaria en *Kosovo* no está libre de críticas.

Aunque tomar el principio de la integridad territorial como un asunto de las relaciones interestatales parece ser fiel al desarrollo inicial del principio entre los Estados europeos, en otras partes del mundo y en África, en particular, el principio ha adoptado otros factores de legitimación. Previamente, la CIJ apoyaba esta línea argumentativa y es famosa su afirmación de que “el mantenimiento de la situación territorial de África suele considerarse el curso de acción más razonable a fin de preservar lo que han logrado los pueblos que lucharon por su independencia y de evitar una alteración que dejaría al continente sin los beneficios adquiridos con gran sacrificio” (ICJ, *Burkina Faso v. Mali*, 1986, p. 554). En *Katanga*, la CADHP insinuó que solamente una mayor proporción de violaciones de los derechos humanos puede causar el cuestionamiento de la integridad territorial de un Estado africano. Ante la ausencia de tal nivel de violaciones, *Katanga*, la provincia de Zaire que solicitaba el apoyo de la CADHP para su deseo de separarse, “está obligada a ejercer una variante de la autodeterminación que sea compatible con la soberanía y la integridad territorial de Zaire”. Así, la CADHP se sintió “obligada a afirmar la soberanía y la integridad territorial de Zaire” (ACHPR, *Katangese Peoples' Congress v Zaire*, 1995, para. 5-6).

De hecho, “el derecho internacional ha desarrollado una poderosa veneración por la finalidad de las fronteras nacionales” (GEORGE, 2007, p. 188). Muchos académicos “reciben un cierto apoyo por considerar el principio de *utipossideti*” como una norma del derecho consuetudinario de América Latina o África, o hasta

---

\* *Uti possidetis*, “como poseías” en Latín, es un principio de derecho internacional, según el cual el territorio y otras propiedades deben permanecer con quien tiene su pose. El principio fue utilizado para exigir que antiguas colonias se transformaran en Estados siguiendo las fronteras coloniales.

una norma general, en el marco de la descolonización” (RATNER, 1996, para. 599). Algunos trataron de determinar cuál de los dos es poderoso y “de qué lado está el derecho internacional”. Admitiendo que es difícil “arriesgar un resultado”, señalan que “la Integridad Territorial parece haber ganado una partida importante” (SZASZ, 2000, p. 3-4). Aunque ha habido unas pocas situaciones en las que la comunidad internacional ha ignorado el principio de *uti possidetis*, “la preferencia por el principio de ‘*uti possidetis*’ por parte de la comunidad internacional es definitivamente una excepción y no la norma” (SHAH, 2007, p. 35). Sin embargo, la CIJ se ha negado a aceptar este principio como norma imperativa (RATNER, 1996, p. 615). Asimismo, el principio de *uti possidetis* no descarta los cambios post independencia en los límites establecidos mediante acuerdos (RATNER, 1996, p. 600).

Por lo tanto, no es razonable el argumento de que la integridad territorial no es una norma conflictiva para el ejercicio del derecho a la autodeterminación por medio de la secesión. Por el contrario, el “pueblo (población) de un territorio, encarnado tras la independencia en el Estado, tiene derecho a la integridad territorial. Posee este derecho, con posterioridad a la independencia, frente a la comunidad internacional y, también, frente a sus propios ciudadanos y grupos étnicos, quienes suelen estar obligados a respetarlo” (WHELAN, 1994, p. 114). Asimismo, la práctica estatal está claramente a favor de la integridad territorial y la autodeterminación se interpreta en general como algún tipo de autonomía dentro de los límites del Estado.

Una de las opiniones separadas en *Kosovo*, aunque se enfrenta a una opinión en disenso, es la más sólida y más coincidente con la mayoría de las opiniones de los académicos. En esta opinión separada, y tomando el tema de la autodeterminación en relación con la integridad territorial, el juez Yusuf observó que “el derecho a la autodeterminación no se ha convertido en una noción legal de mero interés histórico ni ha agotado su papel dentro del derecho internacional tras el final del colonialismo”. Sin embargo, agregó que “el derecho internacional no favorece la fragmentación de los Estados existentes y busca proteger sus límites contra la agresión e intervención extranjera. También promueve la estabilidad dentro de los límites de los Estados”. Así, la autodeterminación postcolonial “es un derecho ejercible en forma continua, particularmente dentro del marco de una relación entre pueblos y su propio Estado”. “En esta concepción postcolonial”, razonó el juez Yusuf, “el derecho a la autodeterminación opera principalmente dentro de los límites de los Estados existentes de varias formas y maneras [...] en los que vive la población o el grupo étnico y, por ello, constituyen derechos internos de autodeterminación” (ICJ, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, separate opinion by Judge Yusuf, 2010, para. 7-9).

El juez Yusuf también señaló que los reclamos a la autodeterminación externa por parte de dichos grupos con características étnicas o raciales distintivas plantean un desafío para el derecho internacional y para su propio Estado, y con frecuencia también para la comunidad de estados en general. En su opinión, “no existe un derecho positivo general bajo el derecho internacional que faculte a todos los grupos con características étnicas o raciales distintivas dentro de Estados existentes a reclamar un Estado separado, a diferencia del derecho específico de la autodeterminación externa reconocido por el derecho internacional a favor de los pueblos de territorios que no se autogobiernan y los pueblos sometidos a la subyugación, dominio y explotación



extranjera”. Y continuó: “Así, un grupo con características étnicas o raciales distintivas dentro de un Estado, incluso si cumple con las condiciones para ser considerado un pueblo a los efectos de la autodeterminación, no tiene derecho a la secesión unilateral simplemente porque desea crear su propio Estado separado, aunque este pueda ser el deseo de todo el grupo”. La razón, según el juez Yusuf, es que la “disponibilidad de un derecho general de tales características en el derecho internacional anularía la soberanía territorial y la integridad de los Estados, y conduciría a conflictos interminables y caos en las relaciones internacionales” (ICJ, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, separate opinion by Judge Yusuf, 2010, para. 10).

Sin embargo, teniendo en cuenta su creciente interés en los derechos humanos y el bienestar de los pueblos dentro de los límites estatales, el juez Yusuf también señaló que el derecho internacional “presta gran atención a actos que involucran atrocidades, persecución, discriminación y delitos contra la humanidad cometidos dentro de un Estado”. El juez Yusuf también reconoce que el derecho internacional no le da la espalda a las dificultades que sufren tales grupos, en particular en los casos en los que el Estado no solamente les niega el ejercicio de su derecho a la autodeterminación interna, sino que los somete a discriminación, persecución y graves violaciones de los derechos humanos o el derecho humanitario. “Bajo tales circunstancias excepcionales”, escribió el juez Yusuf, “el derecho de los pueblos a la autodeterminación puede fundamentar un reclamo a la formación de un Estado separado siempre que cumpla con las condiciones previstas por el derecho internacional, en una situación específica y tomando en cuenta el contexto histórico” (ICJ, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, separate opinion by Judge Yusuf, 2010, para. 7, 11).

El juez Yusuf agregó que:

*Si un Estado no se comporta de acuerdo con el principio de la igualdad de derechos y la autodeterminación de los pueblos, puede surgir una situación excepcional en la que el grupo con características étnicas o raciales distintivas al que se le haya negado la autodeterminación interna pueda reclamar un derecho a la autodeterminación externa o separación del Estado, lo cual podría cuestionar de manera efectiva la unidad territorial y soberanía del Estado.*

(ICJ, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, separate opinion by Judge Yusuf, 2010, para. 12).

Luego ofreció un elemento específico y útil que puede legitimar un reclamo a la autodeterminación externa:

*Como puede ser la existencia de discriminación contra un pueblo, su persecución debido a sus características raciales o étnicas, y la negación de estructuras políticas autónomas y el acceso al gobierno [...] Sin embargo, incluso cuando se dan tales circunstancias excepcionales, ello no conduce necesariamente a que el pueblo afectado tenga el derecho automático a crear un Estado separado. Se deben agotar todos los recursos posibles para realizar la autodeterminación interna.*

(ICJ, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, separate opinion by Judge Yusuf, 2010, para. 16).



### 3.3.2 Mayorías contra minorías sobre la autodeterminación

Como se mencionó anteriormente, el pueblo de un Estado no es homogéneo en sus aspiraciones. Por ello, ningún Estado puede crear un sistema de gobierno que satisfaga a todos y cada uno de los ciudadanos o residentes. Esto vuelve relevante la búsqueda de una fórmula que maximice el nivel de satisfacción de la población de un Estado respecto de una política en particular; encontrar esa fórmula, sin embargo, no ha sido fácil.

La existencia de grupos de personas con el mismo deseo parece una situación afortunada: se puede permitir que un grupo más pequeño de personas se gobierne sobre la base de sus deseos y preferencias. Este postulado, sin embargo, supone que el deseo de un grupo de la población no es una fuente de desilusión para otros, una suposición que permitiría dividir a la población de un Estado en grupos más pequeños de población con deseos similares. Pero esta suposición no siempre es verdad. Por ejemplo, el federalismo complace a un segmento de los habitantes de Sri Lanka y desilusiona profundamente a otros. La unión con Grecia agrada a los chipriotas griegos y molesta a los chipriotas turcos. Los religiosos fundamentalistas de un Estado no están conformes cuando en el Estado vecino se permite el matrimonio entre personas del mismo sexo y quienes desean ver el fin de la pena de muerte no están para nada satisfechos cuando el Estado vecino la permite.

Asimismo, para que un Estado permita que grupos se gobiernen según su deseo y voluntad, por razones prácticas el grupo debería ser definido en forma más permanente y debería haber muchas áreas de coincidencia como el idioma, la cultura, la subsistencia y la geografía. Es este carácter comunitario con un mayor nivel de permanencia lo que vuelve atractivo el argumento a favor de la división de “pueblos” en otros “pueblos” más pequeños con deseos comunes. Las minorías étnicas y las poblaciones indígenas, como se definen a continuación, satisfacen la permanencia del requisito del carácter comunitario. Si los dos requisitos no se cumplen, el Estado no puede continuar formando y reformando práctica e incesantemente grupos más pequeños a fin de maximizar la voluntad del pueblo. Asimismo, dividir incesantemente a los pueblos en grupos más y más pequeños conduciría, en última instancia, a que los individuos vivieran su vida como les plazca. En tal situación, los asuntos del grupo, tales como el gobierno, se vuelven irrelevantes. No se necesita ninguna administración si cada persona puede vivir libremente como le plazca.

No existe gran cantidad de literatura sobre la voluntad del pueblo como base de la autoridad del gobierno, un concepto establecido en el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH). Los trabajos sobre la historia de la redacción de la DUDH no hablan de quién es el pueblo y de si se puede dividir (MORSINK, 1999, p. 66). Incluso en los casos en que el artículo 21 ha sido el blanco de una atención más detallada, cuando la DUDH se analiza artículo por artículo, los autores pasaron por alto que el “pueblo” debe ser definido y que se necesitan más reglas para reglamentar una situación de voluntad dividida. Por ello, “existe un desafío más inmediato relacionado con el artículo 21: cómo asegurar que el derecho de los individuos, grupos y pueblos incluya un mínimo de autodeterminación ‘interna’” (ROSAS, 1999, p. 451).

Respecto de los deseos mutuamente excluyentes, un Estado debe contar con una fórmula por la cual un cierto deseo predomina sobre los demás. Durante mucho tiempo, esta fórmula ha sido la democracia de mayorías. Sin embargo, la democracia de mayorías presenta injusticias, en particular en situaciones en las que segmentos de la población de un Estado salen perdiendo *continuamente* frente a la mayoría. Para evitar la rigidez de esta fórmula, las democracias protegen a las minorías por medio de derechos arraigados y el empleo de jueces desapasionados. Por supuesto, esto se da en el marco de mayorías que están dispuestas a limitar su poder. “Aunque podamos creer que el gobierno de la mayoría debe ser limitado y restringido de diferentes maneras”, algunos académicos argumentan convincentemente que en una creación *ex nihilo* (de la nada) “esos límites y restricciones, en última instancia, no pueden tener otro fundamento normativo que una simple decisión por mayoría”. Toda limitación legal de la voluntad de la mayoría es el resultado de “una simple mayoría que decide que una simple mayoría tal vez no sea la mejor manera de decidir algunos asuntos” (ELSTER, 1994, p. 179-180).

Antes del advenimiento del Derecho Humanitario Internacional, la redacción de una constitución tal vez haya sido una creación *ex nihilo*. Actualmente, sin embargo, en alguna medida el DHI gobierna el orden constitucional de los Estados. Esto significa que no todo queda a merced de la simple mayoría. No es justo ni cumple con el propósito del derecho internacional decirles a los peticionantes que se vuelvan a sus casas y acepten el resultado de un referendo. En este contexto, la CADHP debió haber sido más específica y más valiente en sus recomendaciones.

Resulta útil recordar que el Comité de Derechos Humanos del PIDCP ha sostenido convincentemente que el derecho a la autodeterminación no dejó de tener validez con el fin del colonialismo, sino que continúa gobernando los procesos constitucionales y políticos dentro de los Estados (UNITED NATIONS, 1994, para. 296). Un proceso de revisión o redacción de una constitución no es un suceso único relegado a la historia, sino que “vivimos en una era de elaboración constitucional. De las aproximadamente 200 constituciones nacionales existentes hoy, más de la mitad fue redactada o re-escrita en el último cuarto de siglo” (HART, 2003, p. 1). De hecho, se vuelven más comunes las revisiones de las constituciones. Especialmente con la primavera árabe y la consecuente caída de muchas dictaduras y regímenes autocráticos, proliferan las demandas de nuevas constituciones.

En el proceso de elaboración de una nueva constitución o de revisión de una existente, es probable que las minorías salgan perjudicadas. Por ello, se está prestando especial atención al papel del DHI en la formulación o revisión de una constitución de un Estado. Recientemente, dos académicos tomaron el PIDCP como principal fuente de normas de procedimiento universales que se recomienda que consideren todos los Estados a la hora de redactar o revisar sus constituciones (FRANCK; THIRUVENGADAM, 2010, p. 3). Un libro notable sobre un proceso de redacción o revisión constitucional advierte el papel reciente y en ascenso del DHI como corpus de principios orientadores para el proceso de redacción y el contenido de una constitución (BRANDT et al., 2011, p. 62). De hecho, durante todo el siglo XX, el DHI ha pasado de ser un conjunto estrecho de normas a regular asuntos detallados relacionados con la manera en que se deben estructurar los gobiernos.

Por lo tanto, el DHI constituye actualmente el embrión de una *constitución mundial* emergente (EVANS, 2005, p. 1048).

El dictamen de la CADHP parece más débil aun cuando se lo examina a la luz de su dictamen previo sobre que “los estándares internacionales de los derechos humanos siempre deben prevalecer sobre el derecho nacional contradictorio”, incluyendo una constitución, dado que “permitir que el derecho nacional tenga precedencia sobre el derecho internacional” “frustraría el propósito del” derecho internacional (ACHPR, *Media Rights Agenda, Constitutional Rights Project, Media Rights Agenda and Constitutional Rights Project v. Nigeria*, 1999, para. 66). En este contexto, las obligaciones *erga omnes*, los tratados ratificados (por el Estado que formula o revisa su constitución) o no ratificados de ratificación casi universal, el derecho consuetudinario internacional y las normas del derecho indicativo poseen diferentes niveles de autoridad que abarcan desde ser vinculantes hasta tener un carácter meramente persuasivo.

Hasta ahora, el proceso de redacción o revisión constitucional y el contenido de una constitución han sido explicados con terminologías y conceptos de las ciencias políticas y el derecho constitucional. Sin embargo, estos conceptos y terminologías se relacionan estrechamente con las normas del DHI. Por ejemplo, el derecho a la autodeterminación (como componente del DHI) y el federalismo (como concepto de gobierno y, por ello, correspondiente al área de las ciencias políticas y el derecho constitucional) se relacionan, pero se debe señalar que este último contiene un elemento legal vinculante. Por ello, es probable que las minorías numéricas empleen el derecho internacional como ley suprema con la que debe cumplir la constitución nacional y es más probable que hagan presentaciones ante órganos de vigilancia de tratados para buscar apoyo. Tales casos, a pesar de ser muy complejos, deberían ser bienvenidos, ya que la alternativa es que las minorías recurran a las armas para realizar sus reclamos.

Incluso después de identificar el/los “pueblo/s”, es necesario completar el contenido del derecho a la autodeterminación. No existe ninguna razón por la que los “pueblos” que tienen derecho a la autodeterminación no puedan obtener la protección acordada a las minorías étnicas que no son consideradas como poseedoras del derecho a la autonomía territorial. Los derechos de las minorías étnicas son las disposiciones más próximas para definir el contenido de la autodeterminación interna dentro de un Estado que debe respetar la integridad territorial.

## 4 Conclusión

Muchas disposiciones del DHI son indeterminadas. Sin embargo, la legislación por sí sola no vuelve al derecho tan específico como para que dejen de ser necesarios los jueces. La parte específica del derecho es proporcionada por las instituciones autorizadas a interpretar o aplicar la ley a los hechos. Debe ser por ello que el derecho internacional reconoce explícitamente las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho. Los órganos judiciales y cuasi judiciales de vigilancia de los tratados de derechos humanos han contribuido con el proceso

de especificación de las normas más allá de los tratados de derechos humanos por medio de observaciones generales, resoluciones y jurisprudencia, en una medida que puede parecer exagerada. Por otro lado, en muchos casos, estos órganos han evitado ocuparse de principios complejos que necesitan desesperadamente ser elaborados, o los han resuelto aplicando un razonamiento poco fundamentado que contribuye a oscurecer más dichos principios. Es justo decir que estos órganos padecen una grave falta de recursos que ha afectado claramente la calidad de sus productos.

Sobre el derecho a la autodeterminación, tan crucial para África, la CADHP tuvo dos casos relevantes. En el primero, *Katanga*, proporcionó un razonamiento de menos de una página, pero, lo que sí es importante, reconoció indirectamente la existencia de la secesión correctiva como parte del derecho a la autodeterminación. Más de diez años después, la CADHP debió afrontar el caso *Southern Cameroons*. Lamentablemente, no solamente no amplió el caso *Katanga*, sino que redujo el importante aporte de dicho caso al no distinguir entre la autodeterminación interna y la externa. En consecuencia, la CADHP estableció un estándar demasiado elevado para la autodeterminación interna al utilizar el estándar para la secesión. Asimismo, la CADHP ha hecho que el derecho a la autodeterminación interna prácticamente deje de estar disponible para los “pueblos” (los principales peticionantes), que podrían ser minorías étnicas numéricas, al someter el carácter de la autodeterminación a la democracia de mayorías. Como consecuencia, la CADHP emitió recomendaciones indicativas que carecen de especificidad.

La CADHP se equivocó al sostener que el actual régimen político (Estado unitario) y la constitución de Camerún no violan el derecho a la autodeterminación del pueblo de Camerún del Sur. Los hechos presentados ante la CADHP muestran que el Camerún angloparlante optó por formar parte del Camerún francoparlante con muchas reservas y bajo la condición de que, cuando ambos pasaran a ser un Estado, la forma de gobierno sería federal. Resumiendo, la constitución federal fue desmantelada sin el consentimiento del pueblo de Camerún del Sur. El cambio de una forma de gobierno federal a otra unitaria conlleva la violación del derecho a la autodeterminación de Camerún del Sur. Es exactamente lo mismo que ocurrió entre Eritrea y Etiopía, un caso en el que los peticionantes se basaron parcialmente. En 1952, la ONU federó a Eritrea y Etiopía, otorgándole una amplia autonomía a Eritrea. En menos de diez años, Etiopía anuló y reemplazó la constitución federal por una unitaria. Los eritreos estaban indignados. El Tribunal Permanente de los Pueblos sostuvo que se trataba de una violación del derecho a la autodeterminación de los eritreos. En última instancia, una guerra prolongada (duró 30 años) resolvió el caso, cuando una Eritrea victoriosa pasó de la autodeterminación interna a la “secesión”.

La CADHP habría actuado correctamente de haber invitado a Camerún, el Estado demandado, a volver al orden constitucional federal de 1961 bajo el cual los peticionantes y el pueblo que representan tenían un nivel significativo de autodeterminación interna. Al no hacerlo, la CADHP probablemente contribuyó a la creencia de que el derecho a la autodeterminación no se realiza en un tribunal de la razón o en círculos diplomáticos, sino cuando los peticionantes se esconden en el monte y toman el poder.

## REFERENCIAS

---

### Bibliografía y otras fuentes

- AFRICAN UNION. 1981. **African Charter on Human and Peoples' Rights**.
- \_\_\_\_\_. 2007. **African Charter on Democracy, Elections and Governance**.
- ANGHIE, A. 1993. "The Heart of My Home": Colonialism, Environmental Damage, and the Nauru Case. *Harvard International Law Journal*, v. 34, p. 445-506.
- BRANDT, M. et al. 2011. **Constitution-making and Reform: Options for the Process**. Geneva: Interpeace.
- BUCHANAN, A. 2003. **Justice, Legitimacy, and Self-Determination**. Oxford: Oxford University Press.
- CAROZZA, P.G. 2003. Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law. *American Journal of International Law*, v. 97, p. 38-79.
- CASSESE, A. 1996. **Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal**. Cambridge: Cambridge University Press.
- CASTELLINO, J. 2000. **International Law and Self-determination**. Boston, MA: Martinus Nijhoff.
- CORNELL, S. E. 2002. Autonomy as a Source of Conflict: Caucasian Conflicts in Theoretical Perspective. *World Politics*, v. 54, n. 2, p. 245-276.
- CRAWFORD, J. 1994. **Democracy in International Law**. Cambridge: Cambridge University Press.
- EBAI, S.E. 2009. The Right to Self-determination and the Anglophone Cameroon Situation. *International Journal of Human Rights*, v. 13, p. 631-653.
- ELSTER, J. 1994. Majority Rule and Individual Rights. In: SHUTE, S.; HURLEY, S.L. 1994. **On Human Rights**. New York, NY: Basic Books.
- EVANS, T. 2005. International Human Rights Law as Power/Knowledge. *Human Rights Quarterly*, v. 27, n. 3, p. 1046-1068.
- FRANCK, T.M.; THIRUVENGADAM, A.K. 2010. Norms of International Law Relating to the Constitution-Making Process. In: MILLER, L.E.; AUCION, L. (Org.). 2010. **Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making**. Washington, D.C.: United States Institute of Peace.
- FOX, G.H. 1995. Book Review: Self-Determination in the Post-Cold War Era: A New Internal Focus? *Michigan Journal of International Law*, v. 16, p. 733-781.
- INTER-PARLIAMENTARY COUNCIL. 1997. **Universal Declaration on Democracy**.
- GEORGE, A. 2007. We Had to Destroy the Country to Save It: On the Use of Partition to Restore Public Order During Occupation. *Virginia Journal of International Law*, v. 48, p. 187-210.
- GRANT, T.D. 1999. Extending Decolonization: How the United Nations Might Have Addressed Kosovo. *Georgia Journal of International and Comparative Law*, v. 28, p. 9-53.
- HART, V. 2003. Democratic Constitution Making. **United States Institute of Peace Special Report**, v. 107, p. 1-12.

- HEYNS, C. 2004. The African Regional Human Rights System: The African Charter. *Penn State Law Review*, v. 108, p. 679-702.
- JENNINGS, I. 1956. *The Approach to Self-Government*. Boston: Beacon Press.
- KLABBERS, J. 2006. The Right to be Taken Seriously: Self-Determination in International Law. *Human Rights Quarterly*, v. 28, p. 186-206.
- KONINGS, P. 2005. The Anglophone Cameroon-Nigeria Boundary: Opportunities and Conflicts. *African Affairs*, v. 104, n. 415, p. 275-301.
- KONINGS, P.; NYAMNJOH, F.B. 1997. The Anglophone Problem in Cameroon. *Journal of Modern African Studies*, v. 35, p. 207-229.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Negotiating an Anglophone Identity: A Study of the Politic of Recognition and Representation in Cameroon*. Boston: Brill.
- MCPHEETERS, A.A. 1960. British Cameroons Development Program and Self-Determination. *Phylon*, v. 21, n. 4, p. 367-375.
- MORSINK, J. 1999. *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intents*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. 2001. *Inter-American Democratic Charter*.
- OSCE HIGH COMMISSIONER ON NATIONAL MINORITIES. 1999. *The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life & Explanatory Note*. The Hague.
- RATNER, S.R. 1996. Drawing a Better Line: Uti Possidetis and the Borders of New States. *American Journal of International Law*, v. 90, n. 4, p. 590-624.
- RICHARDSON, N. 2009. Breaking Up Doesn't Have to be So Hard: Default Rules for Partition and Secession. *Chicago Journal of International Law*, v. 9, p. 685-717.
- ROAPE. 1982. Eritrea and the Right to Self-determination. *Review of African Political Economy*, v. 25, p. 39-52.
- ROSAS, A. 1999. Article 21. In: ALFREDSSON, A.; EDIE, A. (Org.). 1999. *The Universal Declaration of Human Rights: A Common Standard of Achievement*. The Hague: Martinus Nijhoff.
- SELASSIE, A.G. 2003. Ethnic Federalism: Its Promise and Pitfalls for Africa. *Yale Journal of International Law*, v. 28, p. 51-107.
- SHAH, S. 2007. An In-Depth Analysis of the Evolution of Self-Determination under International Law and the Ensuing Impact on the Kashmiri Freedom Struggle, Past and Present. *Northern Kentucky Law Review*, v. 34, p. 29-50.
- STARK, F.M. 1976. Federalism in Cameroon: The Shadow and the Reality. *Canadian Journal of African Studies*, v. 10, n. 3, p. 423-442.
- SZASZ, P.C. 2000. The Irresistible Force of Self-Determination Meets the Impregnable Fortress of Territorial Integrity: A Cautionary Fairy Tale about Clashes in Kosovo and Elsewhere. *Georgia Journal of International and Comparative Law*, v. 28, p. 1-8.
- THORNBERRY, P. 1993. *International Law and the Rights of Minorities*. Oxford: Clarendon Press.
- TILLY, C. 1993. National Self-Determination as a Problem for All of Us. *Daedalus*, v. 122, n. 3, p. 29-36.



- UNITED NATIONS. 1960. General Assembly. **Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples**, UN Doc., A/RES/1514(XV), 14 Dec.
- \_\_\_\_\_. 1966a. General Assembly. **International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**, U.N. Doc. A/6316, 3 Jan.
- \_\_\_\_\_. 1966b. General Assembly. **International Covenant on Civil and Political Rights**, U.N. Doc. A/6316, 23 Mar.
- \_\_\_\_\_. 1970. General Assembly. **Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations**, U.N. Doc. A/RES/2625(XXV), 24 Oct.
- \_\_\_\_\_. 1994. Human Rights Committee. **Concluding Observation on Azerbaijan**, UN Doc.A/49/40, 3 Aug.
- \_\_\_\_\_. 2004. Committee on the Elimination of Racial Discrimination. **General Recommendations XXI**, UN Doc., HRI/GEN/1/Rev.7, 12 May.
- \_\_\_\_\_. 2007. General Assembly. **Declaration on the Rights of Indigenous Peoples**, UN Doc., A/RES/47/1, 7 Sept.
- \_\_\_\_\_. 2008. General Assembly. **Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on whether the unilateral declaration of Kosovo is in accordance with international law**, UN Doc., A/RES/63/3, 8 Oct.
- WELDEHAIMANOT, S. 2010. Towards Speedy Trials: Reforming the Practice of Adjudicating Cases in the African Human Rights System. **University for Peace Law Review**, v. 1, n. 14, p. 14-38.
- WELLER, W. 2008. **Escaping the Self-determination Trap**. Boston: Martinus Nijhoff.
- \_\_\_\_\_. 2009. Settling Self-Determination Conflicts: Recent Developments, **European Journal of International Law**, v. 20, n. 1, p. 111-165.
- WHELAN, A. 1994. Wilsonian Self-Determination and the Versailles Settlement. **International & Comparative Law Quarterly**, v. 43, p. 99-115.

## Jurisprudencia

- AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLE'S RIGHTS (ACHPR). 1995. *Communication 75/92, Katangese Peoples' Congress v Zaire, African Commission 8<sup>th</sup> Annual Activity Report*.
- \_\_\_\_\_. 1999. Communications 105/93, 128/94, 130/94 and 152/96, **Media Rights Agenda, Constitutional Rights Project, Media Rights Agenda and Constitutional Rights Project v. Nigeria**, *African Commission 12<sup>th</sup> Activity Report 1998-1999*, 12-14 July.
- \_\_\_\_\_. 2009. Communication 266/2003, **Kevin Mgwanga Gunme et al v. Cameroon**, finalized in the 45th Ordinary Session of the ACHPR held in Banjul, The Gambia, 13-27 May 2009.
- CANADA. 1998. **Reference re Secession of Quebec**, [1998] 2 S.C.R. 217. The Supreme Court of Canada, Aug. 20.
- INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (ICJ). 1986. **Frontier Dispute (Burkina Faso v. Mali)**, 1986 I.C.J. 554 (22 Dec.) 25.
- \_\_\_\_\_. 2010. Advisory Opinion. **Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo**.

## ABSTRACT

---

Human rights treaty monitoring bodies have contributed to the process of norm specification beyond human rights treaties. Yet in some instances, these bodies have avoided complex principles that desperately need elaboration. On the right of self-determination, vital in Africa, the ACHPR had two relevant cases: *Katanga* (disposed in less than one page) and *Southern Cameroons*, which has obscured the important contribution of *Katanga* by failing to distinguish internal from external self-determination. Consequently, the ACHPR has made the right of internal self-determination almost unavailable for “peoples”. This article critically examines the ACHPR’s reasoning.

## KEYWORDS

---

Self-determination – Constitutional law – Autonomy – Secession – *Southern Cameroons*

## RESUMO

---

Os órgãos de monitoramento dos tratados de direitos humanos têm contribuído para o processo de especificação de normas além dos próprios tratados. No entanto, em alguns casos, esses órgãos têm evitado princípios complexos que precisam urgentemente de elaboração. Em relação ao direito à autodeterminação, vital na África, a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP) teve dois casos relevantes: *Katanga* (disposto em menos de uma página) e *Southern Cameroons*, que, em vez de aperfeiçoar, obscureceu a importante contribuição do caso *Katanga* ao não distinguir os aspectos interno e externo do direito à autodeterminação. Consequentemente, a CADHP fez com que o direito à autodeterminação interna quase não esteja disponível aos “povos”. Este artigo examina criticamente o raciocínio da CADHP.

## PALAVRAS-CHAVE

---

Autodeterminação – Direito Constitucional – Autonomia – Secessão – *Southern Cameroons*



#### ANDRÉ LUIZ SICILIANO

André Luiz Siciliano es abogado, graduado en la Pontificia Universidad Católica de San Pablo (PUC-SP) en 2003, y realizó su maestría en Relaciones Internacionales en el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de San Pablo (USP). Residió en 2006 en Vancouver, Canadá, donde inició sus estudios en el área de derecho internacional. Actualmente, desarrolla estudios en las áreas de Derechos Humanos y Migraciones.

Email: alsiciliano@usp.br

#### RESUMEN

---

El presente artículo intenta presentar una breve revisión de la diversificada literatura sobre las características políticas y sociales de los nuevos tiempos, en los que se pretende presentar un retrato de la situación de relativo debilitamiento del Estado-Nación en el Sistema Internacional, especialmente cuando se trata de cuestiones referentes a la universalización de los derechos humanos y de la resistencia en este proceso, que se manifiesta en la temática de las migraciones. Estas dos cuestiones son aspectos opuestos de una misma realidad, pues a través de la universalización de los derechos humanos han ocurrido avances significativos, como el fortalecimiento de los movimientos sociales, el surgimiento del concepto de ciudadanía cosmopolita, o incluso el de responsabilidad de proteger, y de esta forma, la cuestión de la universalización de los derechos humanos ha sido responsable por la relativización de las soberanías estatales frente al sistema internacional. La cuestión migratoria, por un lado, sustentada sobre los ideales del siglo XVII, invocando un nacionalismo, actualmente anacrónico, que confina a los seres humanos a los territorios a los cuales “pertenecen”, ejerce una doble función: por un lado, la de preservar algunas características fundamentales del Estado-nacional westfaliano, como los principios de la soberanía y de la autodeterminación; y por otro, la de obstaculizar la protección amplia y efectiva de los derechos humanos fundamentales.

Original en portugués. Traducido por Maité Llanos.

Recibido en enero de 2012. Aprobado en abril de 2012.

#### PALABRAS CLAVE

---

Derechos humanos – Estado-nación – Migración – Gobernanza global



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons*.

Este artículo está disponible en formato digital en <[www.revistasur.org](http://www.revistasur.org)>.

# EL PAPEL DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LA MIGRACIÓN EN LA FORMACIÓN DE LA NUEVA GOBERNANZA GLOBAL

André Luiz Siciliano

*Cuando los productos del trabajo no son bienes materiales, sino relaciones sociales, redes de comunicación y formas de vida, es obvio que la producción económica implica inmediatamente una forma de producción política, o la producción de la sociedad misma. De forma que no estamos más atrapados en el viejo chantaje; la elección no es entre soberanía y anarquía.*

(HARDT; NEGRI, 2005)

## 1 Introducción

Las ideas poderosas que le dieron forma a las sociedades humanas hasta hace trecientos años atrás eran casi todas religiosas, a excepción del Confucionismo chino. Desde los acuerdos de Westfalia,<sup>1</sup> la principal ideología secular que ha producido efectos alrededor de mundo es el liberalismo, una doctrina asociada al surgimiento de una clase media, primero, comercial y, después, industrial, en algunas parte de Europa, en el siglo XVII (FUKUYAMA, 2012). Como enunciado por pensadores clásicos como Locke, Montesquieu y Mill, el liberalismo pregona que la legitimidad de la autoridad estatal deriva de la habilidad del Estado de proteger los derechos individuales de sus ciudadanos y que el poder del Estado debe estar limitado por la ley.

No obstante, los avances tecnológicos del siglo XX, permiten la configuración de una nueva realidad, en la que los individuos establecen relaciones sociales independientes del territorio que habitan. La popularización de Internet y la expansión de las emisoras de TV posibilitan que cualquier acontecimiento se torne noticia y que cualquier noticia circule por el mundo en una fracción de segundos. Nuevas preocupaciones, globales, pasan a hacer parte del cotidiano del individuo, tal como la preocupación por el calentamiento global, por la protección de los derechos humanos o por la escasez del agua potable. La percepción de que el individuo pertenece al mundo es cada vez más fuerte, especialmente cuando existe solidaridad, u oportunidades, fuera de las fronteras nacionales. De la misma forma, la creciente internalización y

---

Ver las notas del texto a partir de la página 130.

transnacionalización de las empresas, la posibilidad de comprar y vender productos en cualquier lugar del mundo, o incluso el simple intercambio por medio de redes sociales de Internet, refuerzan el sentimiento de pertenencia a una sociedad global.

El siglo XXI se inicia bajo esta nueva perspectiva, con otras ideas poderosas que cuestionan las estructuras políticas y sociales que predominaron en los siglos pasados. Se presentan nuevas posibilidades en la medida en que las personas se dan cuenta de que, antes de pertenecer a diferentes Estados, son habitantes de un mismo y único planeta, que es accesible casi en su totalidad. Las propias unidades básicas de la política, los Estados-nación territoriales, soberanos e independientes, inclusive los más antiguos y estables, están siendo desmoronados por las fuerzas de una economía supranacional o transnacional y por las fuerzas infra-nacionales de regiones o grupos étnicos separatistas (HOBSBAWM, 1994). Los movimientos sociales internacionales o transnacionales, al posibilitar la articulación de políticas de individuos en el ámbito global, forman nuevas estructuras de poder en el sistema internacional, que son independientes de los Estados-naciones a los cuales pertenecen.

De esta forma, se diseña una nueva gobernanza global en la que, a pesar de que no existe un gobierno supranacional unitario institucionalizado y de que los Estados no son los únicos agentes, se comparten valores universales. Los nuevos agentes promueven un cierto control difuso de las responsabilidades de los Estados en relación sus respectivos ciudadanos, exigiendo que cada Estado garantice los derechos humanos fundamentales de sus gobernados, bajo pena de intervención humanitaria externa. Surgen los conceptos de *Democracia Cosmopolita*, de *Ciudadanía Cosmopolita*, de *Responsabilidad de Proteger* y de *Fragmigration*, que demuestran la internacionalización de valores y la irrelevancia de las fronteras territoriales nacionales en la configuración del nuevo orden.

El objetivo de este trabajo, por lo tanto, es demostrar que la cuestión migratoria y los desafíos presentados por la universalización de los derechos humanos son importantes elementos constituyentes de la globalización y de la nueva gobernanza global, que se presentan de forma tal que cuestionan la estructura existente del Estado-nación. El desafío inicial es, por lo tanto, adoptar un método de análisis que no esté impregnado con la idea de que el Estado-nación es la organización política natural de la humanidad. Posteriormente, serán analizados algunos desdoblamientos específicos, tales como el papel de la inmigración y de la ciudadanía frente a la universalización de los derechos humanos y de la relativización del poder del Estado. Finalmente, será demostrado que la gobernanza global que se presenta, posiblemente, preservará la tendencia al debilitamiento del Estado-nación y de fortalecimiento de los derechos del individuo en el sistema internacional.

## 2 El Estado

El Estado-nación no es la forma natural de organización política y social, tampoco se puede decir que es la mejor forma posible de organización, sino que ha sido la que mejor se adaptó a los valores sociales y políticos después del fin del dominio religioso en la conducción de la política internacional, formalizado en los Tratados de Münster y Osnabrück (1644-1648). Igualmente, no se debe admitir que la naturaleza humana sea la de establecerse en el lugar de nacimiento, pues, al contrario, el ser humano es migrante por naturaleza. Desde los tiempos bíblicos existen numerosos

registros de migraciones humanas, sean estos por guerras, necesidades básicas, o catástrofes ambientales, entre otros motivos.

Con el pasar de los siglos, la evolución del hombre lo llevó a crear formas de organización social y política que le permitiesen utilizar mejor los recursos naturales y crear mejores condiciones de supervivencia, especialmente en la competencia con sus pares. Los territorios fueron cercados por el pueblo que estableciese su dominio, para permitir el exclusivo, y más eficaz, provecho de los recursos naturales.

El hecho es que, en pleno siglo XXI, prácticamente todo es apropiable y se comercializa, y los diferentes pueblos aceptan coexistir pacíficamente con los demás.<sup>2</sup> El flujo de capital, de productos, de ideas, de informaciones, todo es global. La producción de riquezas se vale tanto de los recursos e insumos más baratos, como de los mercados más valorizados. En 2012 la sociedad es mundial, los desafíos son globales y los Estados-nación están relativamente vacíos de sus funciones originales. Bajo la óptica de Marx, Durkheim, Weber y Parsons, una creciente diferenciación, racionalización y modernización de la sociedad, reduciría gradualmente la importancia del sentimiento nacionalista. El contrasentido actualmente reside en el hecho de que, aunque todavía existan motivos para migrar—tales como guerras, desastres naturales, situaciones de inseguridad de cualquier naturaleza, la búsqueda por mejores condiciones de vida, o la mera curiosidad por conocer otros lugares—los hombres están confinados al pedazo de territorio del cual son considerados su fruto.

## *2.1 El Estado-nación*

Ciertamente el mundo continúa organizado en Estados-naciones, soberanos en sus territorios y recíprocamente excluyentes, y, no es sino por este motivo, que el inmigrante es percibido y recibido en algunos momentos como invasor, y en otros como promotor del desarrollo, dependiendo del interés de los Estados en cada situación (WIMMER; GLICK SCHILLER, 2002). La suposición de que nación, Estado y sociedad son expresiones políticas y sociales naturales del mundo moderno es llamada, por Wimmer e Glick Schiller, “nacionalismo metodológico”. Según argumentan los autores, existen tres formas de nacionalismo metodológico.

El primero, es el que resulta de la ignorancia, que se traduciría en una ceguera sistemática sobre la paradoja de que la modernización lleva a la creación de comunidades nacionales en medio a una sociedad moderna, supuestamente dominada por los principios de la adquisición. Wimmer y Glick Schiller mencionan que Parsons, Merton, Bourdieu, Habermas y Luhman, no discuten, en ningún modelo, el aspecto nacional de los Estados y de las sociedades en la era moderna. Además, estas teorías ciegas en relación al aspecto nacional fueron creadas en un ambiente de rápida nacionalización de los Estados y las sociedades y, en el caso de Weber y Durkheim, luego de concluir guerras nacionalistas.

El segundo, adopta los discursos nacionales, las agendas, las relaciones de lealtad e históricas como si fueran una realidad dada, hechos de la naturaleza, sin problematizarlos o tornarlos objetos de estudio. Economistas, politólogos, antropólogos e historiadores, adoptaron al Estado como la unidad de referencia de sus estudios, forjando una unidad que no existía hasta entonces. Los economistas, desde Adam Smith y Friedrich List, adoptaron la llamada economía interna y las relaciones exteriores como principales referencias. Los



políticos asumieron que el Estado-nación era la unidad de referencia ideal en el sistema internacional, pero no cuestionaron por qué el sistema era *internacional*. Los antropólogos, al abandonar el difusionismo y al adoptar la teoría funcionalista, prácticamente asumieron que las culturas a ser estudiadas estaban unitaria y orgánicamente ligadas (y fijadas) al territorio. Incluso la historia, dejó de ser de los hombres para tonarse historia de las naciones.<sup>3</sup> Solo en esta última década fue posible superar esta ceguera del nacionalismo metodológico, yendo más allá de la dicotomía existente entre Estado y nación, sin caer en la trampa del Estado-nación (WIMMER, 1996, 2002).

El tercero, es la territorialización del imaginario de la ciencia social y la reducción del foco analítico hacia dentro de las fronteras de los Estados-nación. Vale destacar, que la ciencia social se obsesionó por describir procesos que ocurrían dentro de las fronteras de cada Estado-nación y por contrastarlos con otros externos a ellos, perdiendo completamente la conexión entre esos procesos y los territorios determinados como nacionales (WIMMER; GLICK SCHILLER, 2002).

Estas tres vertientes se interrelacionan y se refuerzan mutuamente, formando una estructura epistemológica coherente, que se autoalimenta en cuanto al modo de ver y de describir el mundo social.

### 3 Las migraciones

Teniendo esto en cuenta, es necesario comprender la evolución histórica de la percepción de las migraciones, especialmente en el período que sigue a la formación de los Estados-naciones, para notar el cambio en el discurso de los Estados a lo largo de un breve y reciente intervalo de tiempo. Un primer momento puede ser establecido como era pre-guerra (1870-1918),<sup>4</sup> en el que hubo un fuerte crecimiento económico y una fuerte demanda de mano de obra, con algunas crisis económicas puntuales. En este período, muchos países de Europa eliminaron el pasaporte y el sistema de visas, siguiendo el ejemplo de Francia que, desde 1861, había derrumbado las barreras para el libre tránsito de trabajadores (WIMMER; GLICK SCHILLER, 2002). En este período, hubo un fuerte incentivo al flujo migratorio por parte de los Estados.

El segundo momento, que va desde la primera Guerra Mundial hasta la Guerra Fría, estuvo marcado por el fin del libre tránsito de los trabajadores, ya que tanto por la guerra, como por la reconstrucción de los países destruidos y de otros recientemente tornados independientes, la mano de obra se tornó, por un lado, un bien mucho más valioso y, por otro, una gran amenaza. Parte de la estrategia de defensa nacional de esos nuevos países, fue el proceso de cierre de fronteras. Sin embargo, los modelos de análisis social construidos en este período, tomaban a la población de cada territorio como si fuera un dato estable, desconsiderando la migración. Se defendía una asimilación arbitraria. El inmigrante pasó a ser visto, como un riesgo para la seguridad, como un elemento destructor del isomorfismo entre nación y pueblo y, de esta forma, como un gran obstáculo para el proyecto de construcción del Estado-nación que estaba en marcha. Este fue el período de cierre de las fronteras y de contabilización.

El tercer momento, el de la Guerra Fría, fue el momento en que el punto ciego se transformó en ceguera, pues se borraron casi por completo las memorias históricas de los procesos transnacionales y globales. La teoría de la modernización hizo que pareciera que

Europa Occidental y Estados Unidos de América habían desarrollado sus identidades nacionales, y sus estados modernos, confinados dentro de sus fronteras territoriales y no en profunda relación con la economía global y con el flujo de ideas. Un ejemplo sobresaliente de este período fue el de Alemania Occidental que, en competencia con Alemania Oriental, forjó un consenso nacional desarrollando un Estado de bienestar social, basado en generosos beneficios sociales pero restringidos a los ciudadanos anteriormente establecidos en su territorio, haciendo de esta forma, que el concepto de ciudadanía asumiera un papel determinante en la estructura social, garantizando derechos a algunos trabajadores y no a otros (como aquellos que no eran considerados alemanes y que fueron utilizados para la reconstrucción del país durante la posguerra). Se cristaliza así la idea de que el inmigrante no es un ciudadano y que pocas instituciones modernas son tan emblemáticas sobre los derechos, como la ciudadanía. En una definición estricta, ciudadanía describe la relación legal, incompleta, entre individuo y política (SASSEN, 2006).

En este mismo sentido, Zolberg argumenta que la organización política del espacio territorial del mundo pasa a ser una de exclusión mutua de soberanías (ZOLBERG, 1994). Vale destacar que, cada espacio es de soberanía de algún Estado, que excluye la de todos los demás y, en esa perspectiva, el inmigrante no es más que aquel que surge de la naturaleza del movimiento (algo intrínseco a la naturaleza humana), sino que surge de la transferencia de una jurisdicción a otra. El inmigrante, por lo tanto, comienza a ser visto como un desvío de la norma del nuevo mundo políticamente organizado. Zolberg alerta que el flujo de personas, el derecho de dejar un país y transitar entre fronteras, reduciría significativamente la autoridad soberana sobre aquel territorio, lo que lleva a la reflexión de que, más que una cuestión de seguridad, o de viabilidad económica para administrar un territorio, la libre migración implica la pérdida de poder del gobierno soberano sobre su territorio y su pueblo. Según las palabras de Catherine Dauvergne (2008) “en los tiempos contemporáneos de globalización, las leyes migratorias y su aplicación son entendidas, cada vez más, como el último bastión de la soberanía.” (DAUVERGNE, 2008, p. 2).

Un gobierno soberano, no obstante, no se limita al aspecto negativo de la autoridad coercitiva sobre las personas en un espacio dado, sino que detenta principalmente, otro aspecto de extrema importancia que es el de la protección y el amparo del individuo. Por lo tanto, el problema principal reside en el hecho de que, en esta estructura moderna, el único ente legítimo que podría cuidar del individuo sería el Estado-nación. La comunidad internacional protege, de alguna forma, únicamente a los refugiados, aquellos que son perseguidos. En relación a los demás, “la comunidad internacional, según la forma en la que está constituida actualmente, se demuestra incapaz o sin disposición para atender sus necesidades” (ZOLBERG, 1994, p. 170).

### *3.1 Resistencia de los Estados a la inmigración*

La cuestión migratoria, en última instancia, trata sobre el mantenimiento del poder y la preservación del *status quo*. Impedir el libre flujo de personas significa, en gran medida, preservar el poder remanente de los Estados, así como el interés de pequeños grupos de gran influencia política en los Estados desarrollados (FACCHINI; MAYDA, 2008, p. 695). Los discursos nacionales, desde el momento de la Guerra Fría, colocan

al inmigrante como el extranjero, con derechos limitados (SASSEN, 2006), y como siendo el responsable por la reducción de los salarios y por el aumento del desempleo, lo que no se justifica, como será demostrado a continuación.

Sin embargo, la restricción de la inmigración impide la protección de los derechos humanos, pues el inmigrante, al no ser ciudadano, tiene derechos limitados. Una situación alarmante, y paradójica, fue provocada en 2011 en Europa, cuando las naciones desarrolladas exigieron la salida de los gobernantes dictatoriales de los países del norte de África, alegando que estos violaban los derechos humanos de las poblaciones de aquellos países, pero cuando estas mismas poblaciones, buscaron refugio y protección en Europa, se les impidió la entrada al llegar al continente europeo, en condiciones igualmente inhumanas. La restricción del flujo migratorio, por lo tanto, al clasificar a las personas en *status* que las diferencian de los ciudadanos nacionales, buscan eximir a los Estados del deber de garantizar los derechos humanos de aquellas otras personas.

En el artículo titulado “*People flows in globalization*”, Richard Freeman deconstruye los llamados argumentos económicos y de desarrollo, examina las causas y las consecuencias de la migración y argumenta que el flujo de personas es fundamental para la economía global y que la interacción entre inmigración, capital y comercio es esencial para comprender cómo la globalización afecta a la economía. De acuerdo con las Naciones Unidas (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2009), aunque el número de inmigrantes se haya más que duplicado entre 1970 y 2005, pasando de 82,5 a casi 190 millones, el número de inmigrantes en los Estados Unidos durante la década de 1990 fue prácticamente el mismo que el de la década de 1900, sin embargo, tanto la población norteamericana como la mundial eran significativamente mayores en la década de 1990 (FREEMAN, 2006, p. 148).

Un dato simbólico de la restricción del movimiento de las personas en una época tan globalizada es el hecho de que los inmigrantes representan apenas 3% de la fuerza de trabajo global, mientras que las exportaciones globales representan 13% del PIB mundial (2004) y la inversión extranjera directa corresponde al 20% de la formación bruta de capital global (FREEMAN, 2006). Otra constatación bastante significativa, es que la globalización no redujo la diferencia entre el valor de la mano de obra en los diferentes lugares y, de esta forma, se constata que los salarios pagos en los países desarrollados es entre 4 y 12 veces mayor que los salarios pagos en los países en desarrollo, por la misma actividad (FREEMAN, 2006). Estos datos explican, en gran parte, el motivo por el cual el flujo migratorio está direccionado de los países en desarrollo hacia los países desarrollados, porque aunque las condiciones de trabajo en los países desarrollados no sean buenas en relación a los patrones locales, el valor recibido por el migrante será bastante superior a aquel que obtendría en su país de origen, permitiéndole remitir ingresos a sus familiares.

El argumento proteccionista de que las barreras son para proteger empleos y niveles de salarios de sus ciudadanos no se justifica, en absoluto. En primer lugar, porque inmigrantes con baja cualificación (como mayoritariamente lo son aquellos que provienen de países más pobres) no compiten con la mano de obra local, sino que la complementan; segundo, porque generalmente el país receptor es intensivo en capital y el país emisor es intensivo en mano de obra; tercero, porque los migrantes, en su amplia mayoría, son jóvenes en edad económicamente activa; y, finalmente, porque el flujo de inmigrantes incentiva el flujo de inversiones (FREEMAN, 2006, p. 157).

Por lo tanto, el aumento del flujo de inmigrantes no deprecia los salarios de los trabajadores locales,<sup>5</sup> de modo que las posibles justificaciones para impedirlo son, sobre todo, políticas e ideológicas, no teniendo ninguna relación con cuestiones económicas o de desarrollo. No obstante, si los países desarrollados permitieran mayor inmigración, el PIB mundial aumentaría y la desigualdad salarial entre los países disminuiría. De hecho, según Dani Rodrik, “si quienes hacen la política a nivel internacional estuvieran realmente interesados en maximizar la eficiencia a nivel global... estarían todos ocupados en liberalizar las restricciones a la inmigración” (RODRIK, 2001). Sin embargo, la liberación del flujo migratorio y, en última instancia, el permiso de libre circulación de las personas por los territorios, reduciría sobremedida el poder de los Estados-naciones (ZOLBERG, 1994).

#### 4 Derechos Humanos, ciudadanía y el Estado-nación

La función primordial del Estado-nación es la de proteger a sus ciudadanos, lo que de hecho, es el origen de su legitimidad. De esta forma, en su origen, el deber de proteger del Estado hacía referencia únicamente a los ciudadanos reconocidos como tales, o sea, aquellos dotados de ciudadanía. La naturaleza de la ciudadanía, sin embargo, viene siendo cuestionada, por ejemplo, tanto por la erosión del derecho a la privacidad, como por la proliferación de viejos temas que ganan nuevamente atención, tales como el *status* de los pueblos originarios, de los expatriados, de los refugiados, etc. (SASSEN, 2006). Esta consciencia internacional de la necesidad de protección de los derechos básicos de los pueblos, a través de algún parámetro universalmente admisible, influyó en gran medida, la Carta de las Naciones Unidas de 1945, en la que se afirma la “fe en los derechos humanos fundamentales, en la igualdad de derecho entre hombres y mujeres y entre naciones grandes y pequeñas” (IBHAWOH, 2007).

El compromiso de promover los derechos humanos presentes en la Carta de la ONU de 1945 se mantuvo en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948 (UDHR, siglas en inglés). Estas convenciones que, posteriormente, fueron replicadas a nivel regional en Europa, en las Américas y en África, constituyen, actualmente, la base de los estándares internacionales contemporáneos de derechos humanos. La universalización de los derechos humanos busca asegurar derechos y garantías individuales a cualquier hombre, en cualquier territorio, resguardados por la comunidad internacional. Sin embargo, esa distinción entre hombres y ciudadanos creó un serio problema para la teoría política internacional: el de cómo conciliar la actual diversidad y división de las comunidades políticas con la recién descubierta creencia en la universalidad de la naturaleza humana (LINKLATER, 1981).

El individuo, ahora detentor de derechos universales,<sup>6</sup> independiente del Estado-nación en el que se encuentra,<sup>7</sup> pasó a ser objeto de preocupación de la comunidad internacional, superando el principio internacional de la soberanía y de la no intervención. Esto puede ocasionar un posible cambio estructural del sistema, lo que permitiría una autodeterminación individual o colectiva, independiente de los Estados (LINKLATER, 1981). En este sentido, aunque sin radicalismos, hay una corriente de teóricos (Cosmopolitas) que visualiza el surgimiento de una democratización global, tanto de las instituciones como de la participación política de los individuos en la

arena global como un todo. Sin embargo, debe ponderarse que, mientras el sistema predominante sea el de los Estados-naciones, la protección de los derechos de los individuos, así como la ciudadanía y su garantía de derechos y deberes, permanecerá dependiente, primordialmente, de los Estados (CHANDLER, 2003).

Los cosmopolitas afirman que la globalización ocasionó una yuxtaposición de jurisdicciones, de manera que en un mismo lugar el poder soberano puede estar dividido entre las autoridades internacionales, nacionales y locales, como ocurre en la Unión Europea, y consideran que está en curso una reconfiguración del poder político, que dejó de estar orientada por las demarcaciones tradicionales de interno/externo y territorial/no territorial (HELD, 2004). De este concepto derivan dos conceptos más: el de democracia cosmopolita, que trata de la posibilidad de nuevas estructuras de poder representativas; y el de ciudadanía cosmopolita, que es el reconocimiento de los derechos y garantías individuales independiente de la subsunción del individuo a algún Estado Nacional.

Los cosmopolitas afirman que la democracia, como sistema de gobierno, se expandió a gran escala después del final de la guerra fría y de la victoria del Occidente sobre el sistema soviético (ARCHIBUGI, 2004). De hecho, como resultado de los movimientos populares, muchos países del Este Europeo y del sur adoptaron constituciones democráticas y, a pesar de las innumerables contradicciones, poco a poco, se han expandido y consolidado los gobiernos autónomos. En este sentido, los eventos ocurridos en Medio Oriente, denominados como Primavera Árabe, refuerzan la tesis de Archibugi, porque, aunque no surjan nuevas democracias, el proceso de revisión y discusión de los sistemas políticos actuales en esa región se presenta como profundo, complejo e innegable.<sup>8</sup>

A su vez, esta misma corriente teórica pondera, que existe un déficit democrático dentro de los Estados-naciones, destacando el hecho de que una decisión nacional puede no ser verdaderamente democrática si la misma afecta los derechos de las personas que no pertenecen a aquella comunidad. Se lamenta, también, que no haya ocurrido otro desarrollo igualmente importante, resultante de la victoria de los Estados liberales: la expansión de la democracia como modelo de gobernanza global (ARCHIBUGI, 2004). En este ámbito, en el que a pesar de haber indicios de cambios, con la discusión sobre la representatividad de los países en el FMI, el surgimiento del G-20 como actor decisivo en el área económica, o la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU, aun así, no puede decirse que haya alguna perspectiva de democratización de la gobernanza mundial que refleja graves distorsiones en cuanto al ejercicio del poder, ya sea en la OMC, en la OTAN, en el propio Consejo de Seguridad, o incluso en cuanto a la representatividad en las decisiones tomadas por la Asamblea General de la ONU.<sup>9</sup>

Danielle Archibugi, sin embargo, destaca que, cada vez más, los Principios del Estado de Derecho (*the rule of law*) y de la Participación Compartida (*Shared Participation*) se aplican a las relaciones internacionales, lo que constituiría la idea básica que sustenta el concepto de *Democracia Cosmopolita* (*Cosmopolitan Democracy*). La intención de Archibugi, por lo tanto, es la de reafirmar los conceptos básicos que orientan a la *Democracia Cosmopolita*, sugiriendo así, que es posible la ampliación y profundización de la participación de los ciudadanos y de grupos de personas en el ámbito global, así como el debilitamiento del Estado nacional como representante legítimo y unitario de los intereses de las personas.

Con relación a la ciudadanía cosmopolita, existe un argumento en contra que debe ser observado, que sostiene que el cuadro propuesto por la regulación cosmopolita, que se basa en una ciudadanía global de derechos todavía ficticios, no reconoce los derechos democráticos de los ciudadanos, ni la expresión colectiva de esos derechos en la soberanía estatal, lo que podría implicar una pérdida de la garantía de la protección de un Estado-nación (CHANDLER, 2003). Por otra parte, el marco de la regulación del sistema democrático moderno sería histórica y lógicamente resultante de la presunción formal de la auto-gobernanza individual igualitaria (CHANDLER, 2003, p. 341).

Aunque existan divergencias en relación a los beneficios resultantes, los derechos universales de los ciudadanos globales pueden llevar a nuevas formas de gestión del orden público internacional y de las garantías individuales. Además de enfocar la atención en los derechos de ciudadanía limitados territorialmente por los Estados nacionales, es importante considerar la expansión de la democracia y de los derechos humanos hacia el ámbito global. El fortalecimiento del régimen internacional de derechos humanos, en este sentido, puede llevar a la transferencia de derechos del ciudadano hacia el individuo, y de esta forma, la ciudadanía y la nacionalidad dejan de ser el elemento que garantiza los derechos humanos, y por lo tanto, que garantiza la dignidad inherente de la persona humana. (REIS, 2004). Un avance concreto en este sentido sería la posibilidad de que algunos derechos inherentes a los ciudadanos sean, paulatinamente, extendidos a los inmigrantes, como el derecho a votar en las elecciones locales.

## 5 Una nueva gobernanza global

El marco teórico *framework* observado por Archibugi, es en buena medida, el mismo que el que trata Rosenau, cuando identifica el proceso de *framegration*, que consiste en el cuadro de fragmentación del Estado, sumado al de integración de grupos sociales. La fragmentación se verifica cuando los grupos y los individuos dejan de tener en el Estado Nación la expresión legítima de sus intereses, de forma que pasan a actuar por cuenta propia en defensa de sus intereses y no están más contenidos por los Estados. Esto es lo que se verifica, por ejemplo, en la cuestión de Belo Monte,<sup>10</sup> en el que los grupos indígenas locales se manifiestan contra la opinión y las iniciativas del gobierno brasileño en lo que se refiere al uso de los recursos de la región de Volta Grande do Xingu, en Pará. Dichos grupos, a su vez, se identifican con otros grupos igualmente aislados en otros Estados, de forma que ambos se unen para aunar fuerzas, en un movimiento de integración social entre pares de diversas regiones, o naciones. Continuando en el mismo ejemplo, se observa que esos indígenas brasileños de la región de Xingu se unieron a los indígenas de la región de Rondonia y también de Perú, para con mayor envergadura, manifestarse en la esfera internacional<sup>11</sup> contra los proyectos de uso de sus tierras por sus respectivos gobiernos nacionales. Además, buscaron en un órgano internacional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, el respaldo para sus demandas, que no fueron atendidas por el gobierno brasileño (SICILIANO, 2011). De esta forma, en este caso, tenemos la fragmentación dentro del Estado (vertical) y la integración social (horizontal) (ROSENAU, 1997).



Las fronteras se volvieron bastante permeables y los nuevos temas escapan a las jurisdicciones hasta ahora establecidas. La gobernanza existente a nivel local y nacional no responde más a las demandas de un mundo global, y no existe una gobernanza supranacional global legitimada para resolver estas nuevas cuestiones. En este contexto, hay cuatro desafíos que asumen una particular relevancia para el proceso de construcción de gobernanza global (ROSENAU, 1997): i) la velocidad con la que las cuestiones normativas precisan ser tratadas, cuando la revolución de las telecomunicaciones impone una nueva velocidad para los procesos de toma de decisión en el ámbito de las relaciones internacionales; ii) la posibilidad de que la tensión inherente al proceso de *fraggmegration* pueda tornar los prejuicios de la civilización occidental como no legítimos, en tanto que guías de conducta individual o colectiva, pues *fraggmegration* significa que la sociedad, al mismo tiempo que se fragmenta en relación a un viejo modelo (estructura jerárquica estatal), se integra en relación a uno nuevo (social, reticular y horizontal); iii) algunas normas (valores) de alcance global pueden ser identificadas tanto en la esfera del Estado, como en la de un orden multipolar; y iv) áreas en las que el clivaje puede no ser tan profundo al punto de impedir la evolución de normas ampliamente compartidas.

En la cuestión de Belo Monte, o incluso en la de la Primavera Árabe, están claras las demostraciones de la pérdida de la importancia relativa de los Estados-naciones y del protagonismo creciente de los movimientos sociales, cuyos intereses, muchas veces, trascienden las fronteras y divergen de la posición oficial de los gobiernos nacionales. En estos dos ejemplos, la “comunidad internacional” fue llamada a manifestarse y, de alguna forma, a interferir en auxilio de los más frágiles, enfrentando tal vez, la soberanía de los Estados involucrados. ¿Cuál será la reacción de la “comunidad internacional”? ¿Qué precedentes se sentarán? ¿Qué valores serán establecidos o fortalecidos, a partir de casos concretos como estos?

Estas situaciones tienden a repetirse cada vez más y los cuestionamientos que ocasionan apuntan a la configuración de un nuevo paradigma de las relaciones internacionales.

### 5.1 Nuevas Estructuras

A inicios de la década de los 80, Robert W. Cox había tratado las “fuerzas sociales” como un ente que posiblemente debilitaría a las estructuras políticas estatales. Previó, en aquel entonces, tres posibles escenarios resultantes de esas fuerzas: i) que podría surgir una nueva hegemonía basada en la estructura global del poder social generado por la internacionalización de la producción; ii) el surgimiento de una estructura global no hegemónica resultante del conflicto entre los poderes centrales; o iii) el surgimiento de una contra-hegemonía basada en una coalición del tercer mundo contra la dominación de los países centrales. Independientemente del acierto en alguno de los escenarios previstos, hace más de treinta años las “fuerzas sociales” fueron identificadas como motores de la alteración paradigmática de la relación de poder de los Estados- naciones (COX, 1981).

A fines del siglo pasado, el fenómeno identificado como *fragmentation* por Rosenau resulta de la observación del mismo objeto que, con alguna variación, Della Porta definió como “movimientos sociales”, que tienen como característica ser una

estructura organizativa segmentada, con grupos que nacen, se movilizan y declinan continuamente; *policéfala*; con una estructura de liderazgo plural; y reticular, con grupos e individuos conectados por vínculos múltiples (DELLA PORTA, 2007, p. 125). Esa definición permite decir que los movimientos sociales pueden ser tanto grupos de trabajadores sin tierra luchando por la reforma agraria, como grupos indígenas que demandan la inviolabilidad de sus tierras, o incluso una gran parcela de la población de determinado territorio que no acepta someterse a su gobernante.

Esas formas de organización social, que ganaron forma en la década de 1990, fueron objeto de un reciente análisis del ex presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso,<sup>12</sup> que afirmó que los movimientos sociales fueron impulsados por la evidente incapacidad de los Estados para responder a las demandas sociales, pero, en buena medida también por el descrédito de la sociedad en la política ejercida a través de la democracia participativa, por ejemplo, a través de sus parlamentarios electos. Cardoso sintetizó sus argumentos afirmando que los movimientos sociales son muy eficientes para imponer resistencia, pero que enfrentan grandes dificultades para implementar políticas, y citó el ejemplo de la Primavera Árabe, en la que la población consiguió organizarse para derribar a los dictadores en el poder, pero que no consigue organizarse para constituir un nuevo gobierno.

En ese mismo sentido, Della Porta clarifica que las organizaciones no gubernamentales que surgieron en Seattle<sup>13</sup> eran un ejemplo de todo lo que los negociadores del comercio no eran. Estaban bien organizadas, habían construido coaliciones poco comunes (ambientalistas y sindicalistas, por ejemplo, superaron antiguas divisiones para actuar contra la OMC). Tenían una agenda clara: impedir las negociaciones (DELLA PORTA, 2007, p. 141). Aún si existe una relativa incapacidad constructiva de los movimientos sociales, su fuerza social y política es notoria y todos los indicios apuntan hacia su fortalecimiento.

El surgimiento de los movimientos sociales sólo fue posible gracias a la reducción del tiempo y de los espacios, lo que fue posibilitado por la globalización (CARDOSO, 2011). Este argumento es corroborado por David S. Grewal, afirmando que la globalización puede ser definida como la intensificación de las relaciones sociales mundiales que conectan localidades distantes, de forma tal que los acontecimientos locales sean moldeados por eventos que están ocurriendo a muchos kilómetros de distancia y viceversa (GREWAL, 2008).

Puede decirse que globalización, es el nombre popularmente atribuido a la capacidad reciente de las personas de interrelacionarse estando en cualquier lugar del globo terrestre y es, entre otras cosas, el proceso impar por el que se determinan las convenciones (GREWAL, 2008, p. 2). Para Milton Santos,

*La globalización no es solo la existencia de un nuevo sistema de técnicas, sino que es también el resultado de las acciones que garantizan la emergencia de un mercado llamado global, responsable por lo esencial de los procesos políticos actualmente eficaces. De esta forma, los factores que contribuyen para explicar la arquitectura de la globalización actual serán la unicidad de la técnica, la convergencia de los momentos, la inteligibilidad del planeta y la existencia de un motor único en la historia, representado por la plusvalía globalizada.*

(SANTOS, 2007, p.24).

Lo que experimentamos hoy, con la globalización, es la creación de un grupo internacional que involucra al globo entero dentro de los parámetros establecidos: un nuevo orden mundial en el cual el clamor por la conexión entre todos se vale de patrones que son ofrecidos para el uso universal (GREWAL, 2008, p. 3). Y los patrones que posibilitan tal coordinación global reflejan el “Poder de Red”. El concepto “Poder de Red”, tal como es concebido por Grewal, presupone dos cosas: i) los patrones que permiten la coordinación tienen más valor en la medida que un número mayor de personas los utilicen; y ii) esa dinámica puede llevar a la progresiva eliminación de patrones en competencia. Puede decirse, por ejemplo, que la plusvalía globalizada posee un enorme “Poder de Red”, así como el sistema financiero internacional, *Facebook*, o el sistema métrico de medidas. La Red es el grupo de personas interconectadas, ligadas unas a otras, de forma que sean capaces de beneficiarse con la cooperación, y ese beneficio puede asumir varias formas, incluyendo el intercambio de bienes e ideas (GREWAL, 2008).

De esta forma, los movimientos sociales son, en gran escala, transnacionales, véase los movimientos ambientalistas, de derechos humanos, de ayuda humanitaria, entre otros. Sin embargo, aunque exista un espacio global de relaciones sociales, no existe una gobernanza global soberana que le dé orden, tal como la conocemos en el ámbito nacional, y, por eso, se habla de *globalización de la sociabilidad*, distinguiendo las relaciones de sociabilidad de las de soberanía para enfatizar el principal punto de tensión de la globalización contemporánea, que es el hecho de que todo está siendo globalizado, excepto la política (GREWAL, 2008, p. 50). El mismo autor aclara que incluso los teóricos de la “Democracia Cosmopolita” normalmente argumentan que la democracia debe fortalecerse considerando los espacios nacionales, de forma que habría solo una reproducción del sistema actual, en una escala mayor.

La globalización política de la que Grewal hace referencia es, por ejemplo, la organización de los ambientalistas internacionales, de los caucheros, de los indígenas, que consiguieron el apoyo del Congreso norteamericano y del Departamento del Tesoro Americano para sus demandas locales (HOCHSTETLER; KECK, 2007, p. 155). Sin embargo, esos movimientos no se presentaron como un proceso de desarrollo acumulativo de instituciones y de organizaciones que respondieran a cuestiones y problemas internos y externos de los países, por el contrario, se verifica una evidente discontinuidad, contingencias, y también oportunidades repentinas (HOCHSTETLER; KECK, 2007, p. 223).

Los movimientos sociales transnacionales ejercen una función democratizadora en la globalización en el sentido de posibilitar alguna participación directa del individuo en cuestiones políticas, pues aumentan la representación en instituciones internacionales, brindándoles ideas y voces que antes no eran oídas (KHAGRAM; RIKER; SIKKINK, 2002, p.301). Las redes y las organizaciones no gubernamentales transnacionales, cuando son analizadas en sus aspectos de representatividad, de democracia interna, de transparencia y de procesos deliberativos, tienen varias fallas y son imperfectas, se trata en verdad, de instituciones informales, asimétricas y que funcionan como antídotos *ad hoc* para imperfecciones representativas domésticas e internacionales (KHAGRAM; RIKER; SIKKINK, 2002). Ese papel específico de corregir imperfecciones representativas, sin embargo, es de suma importancia y no debe ser desvalorizado, pues del mismo proviene la capacidad de elevar la demanda local a la esfera de interés internacional.

Se concluye por lo tanto, que los movimientos sociales no sólo utilizan los patrones y redes propiciados con la globalización, sino también la alimentan, creando nuevas redes y fomentando nuevos patrones, de forma de establecer un *path dependence* que, en principio, no se contrapone a las estructuras dominantes. Della Porta alerta, sin embargo, que puede haber alteraciones sustanciales movidas por el creciente poder de las corporaciones multinacionales y organizaciones gobernantes internacionales, así como el riesgo de debilitamiento del modelo representativo de democracia, de forma que habría espacio para la reflexión sobre nuevas formas de democracia (participativa, directa, deliberativa, etc). Milton Santos afirma que otra globalización es posible, pues la globalización actual sería mucho menos un producto de las ideas actualmente posibles y, mucho más, el resultado de una ideología restrictiva establecida a propósito.

## 6 Conclusión

La globalización permitió que el mundo sea visto como una nueva unidad de referencia, sea ésta económica, política, antropológica o histórica. Las relaciones financieras y el comercio no respetan las fronteras territoriales de los Estados Naciones, las organizaciones políticas en muchos aspectos trascienden y se imponen sobre los Estados, el hombre vuelve a ser visto como un ser ocupante del planeta y la historia es también la de la humanidad.

El individuo y los grupos de individuos pasaron a organizarse en red y consiguieron crear movimientos sociales con fuerza política capaces de interferir directamente en la toma de decisión de los gobiernos nacionales. En el sistema internacional, igualmente, las decisiones no pueden desconsiderar la repercusión en los movimientos sociales, o la influencia en los mismos. Hay un creciente distanciamiento entre el individuo y el Estado que permite que diversos temas (ambientales, culturales, laborales, comerciales, entre otros), sean tratados internacionalmente sin que haya injerencia estatal. Sin embargo, ese movimiento, por más fuerte que sea, no demostró ser capaz de debilitar las estructuras de las relaciones de poder creadas desde los Tratados de Westfalia, sino que por el contrario, coexiste con las mismas con una cierta armonía.

La cuestión de la universalización de los derechos humanos y de la restricción a la amplia migración internacional son las únicas capaces de llevar a la actual estructura de poder, jerárquica, estatal, a un proceso de profunda reestructuración. En cuanto a la primera, ese poder particular, consiste en el hecho de que el individuo, ya sea en el sistema internacional o dentro de los propios Estados, pase a ser detentor de derechos, independientemente de los Estados. Y, considerando que la legitimidad del poder del Estado resulta básicamente de su capacidad de proteger a sus nacionales, el reconocimiento internacional de derechos individuales subyuga el principio de autodeterminación y, aún más grave, en caso de ofensa del Estado a los derechos del individuo, legitima la intervención externa, lo que se sobrepone a la soberanía del Estado.

La cuestión migratoria representa otro aspecto del mismo dilema, pues, al impedir la libre movilidad de las personas, fijando a determinada población en un determinado territorio, imposibilita que haya universalización de los derechos, que se verifica, por un lado, al no reconocer los derechos de aquellos individuos que no son ciudadanos nacionales y, por otro, el de no garantizar derechos de sus ciudadanos

fuera de su territorio. La ciudadanía, eslabón político y jurídico del ciudadano con el Estado, es la garantía para el Estado, de la existencia de su poder sobre sus nacionales.

Por lo tanto, a pesar de que los movimientos sociales, a través del fortalecimiento del poder de las redes, estén alterando las relaciones de fuerzas en la política doméstica e internacional, la nueva gobernanza global sigue coexistiendo con la estructura westfaliana de Estados naciones y, por más que pesen las numerosas evoluciones, no se avizora ninguna reestructuración radical en el sistema. En primer lugar, porque la universalización de los derechos humanos es aún modesta, y en segundo lugar, porque la cuestión migratoria no está presente en la agenda de los movimientos sociales.

## REFERENCIAS

---

### Bibliografía y otras fuentes

- ARCHIBUGI, D. 2004. Cosmopolitan democracy and its critics. **European Journal of International Relations**, v. 10, n. 3, Sept.
- CARDOSO, F.H. 2011. **A crise econômica e a mudança na ordem global: o papel do Brasil**. São Paulo, IRI/USP, nov. (Gacint, Interviewer).
- CHANDLER, D. 2003. New Rights for Old? Cosmopolitan Citizenship and the Critique of State Sovereignty. **Political Studies**, v. 51, n. 2, p. 332-349.
- COX, R.W. 1981. Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. **Millennium: Journal of International Studies**, v. 10, n. 2, p. 126-155.
- DAUVERGNE, C. 2008. **Making people illegal: what globalization means for migration law**. Cambridge: Cambridge University Press. 216 p.
- DELLA PORTA, D. 2007. **O movimento por uma nova globalização**. Tradução de Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Loyola.
- FACCHINI, G.; MAYDA, A.M. 2008. From individual attitudes towards migrants to migration policy outcomes: Theory and evidence. **Economic Policy**, v. 23, n. 56, p. 651-713, Oct.
- FREEMAN, R.B. 2006. People flows in globalization. **Journal of Economic Perspectives**, v. 20, n. 2, p. 145-170.
- FUKUYAMA, F. 2012. The Future of History. **Foreign Affairs**, v. 91, n. 1, p. 52-61. Jan.-Feb.
- GREWAL, D.S. 2008. **Network power: The social dynamics of globalization**. London: Yale University Press.
- HARDT, M.; NEGRI, A. 2005. **Multidão: guerra e democracia na era do império**. Rio de Janeiro: Record.
- HELD, D. 2004. Democratic accountability and political effectiveness from a cosmopolitan perspective. **Government and Opposition**, v. 39, n. 2, p. 364-391.
- HOBSBAWM, E. 1994. **Age of extremes—The short twentieth century (1914-1991)**. London: Michel Joseph and Pelham Books.
- HOCHSTETLER, K.; KECK, M.E. 2007. **Greening Brazil: environmental activism in state and society**. Durham, NC: Duke University Press.

- IBHAWOH, B. 2007. **Imperialism and human rights: Colonial discourses of rights and liberties in African history.** New York: State University of New York Press.
- INSTITUTO SOCIO AMBIENTAL. 2011. **Especial Belo Monte.** A polémica da usina de Belo Monte. São Paulo. Disponible en: <<http://www.socioambiental.org/esp/bm/index.asp>>. Visitado el: 5 Ene. 2012.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. 2009. **Human Development Report 2009.** Overcoming barriers: Human mobility and development.
- KEOHANE, R.O.; MACEDO, S.; MORAVCSIK, A. 2009. Democracy-Enhancing Multilateralism. *International Organization*, v. 63, n. 1, p. 1-31.
- KHAGRAM, S.; RIKER, J.V.; SIKKINK, K.(Ed.). 2002. **Restructuring world politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms.** Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- LINKLATER, A. 1981. Men and citizens in international relations. *Review of International Studies*, v. 7, n. 1, p. 23-37.
- PREBISCH, R. 1949. O desenvolvimento da América Latina e seus principais problemas. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 47-111, set.
- PRITCHETT, L. 1997. Divergence, Big Time. *The Journal of Economic Perspectives*, v. 11, n. 3, p. 3-17.
- REIS, R.R. 2004. Soberania, direitos humanos e migrações internacionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n. 55, p. 149-163, jun.
- RODRIG, D. 2001. **Comments at the conference “Immigration Policy and the Welfare State”.** Trieste, Italia. luglio.
- ROSENAU, J.N. 1997. **Norms. Along the domestic-foreign frontier—exploring governance in turbulent world.** Cambridge: Cambridge University Press. cap. 9.
- SANTOS, M. 2007. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.** 14. ed. Rio de Janeiro: Record.
- SASSEN, S. 2006. **Territory, authority, rights: from medieval to global assemblages.** Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- SICILIANO, A.L. 2011. **O caso de Belo Monte na Comissão Interamericana de Direitos Humanos: análise em dois níveis.** São Paulo, IRI/USP, out. Disponible en: <<http://www.slideshare.net/alsiciliano/artigobelo-monte-na-cidh>>. Visitado el: 5 Ene. 2012.
- SURVIVAL INTERNATIONAL. 2011. **Indígenas da Amazônia protestam em Londres contra hidrelétricas.** 2 mar. Disponible en: <<http://www.survivalinternational.org/ultimas-noticias/7070>>. Visitado el: 5 Ene. 2012.
- UNITED NATIONS. 2006. **Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms.** A/RES/60/161. 65ª Sessão (Feb. 28, 2006).
- WIMMER, A. 1996. L'État-nation: une forme de fermeture sociale. *Archives Européennes de Sociologie*, v. 37, n. 1, p. 163-179.
- \_\_\_\_\_. 2002. **Nationalist exclusion and ethnic conflict: shadows of modernity.** Cambridge: Cambridge University Press.
- WIMMER, A.; GLICK SCHILLER, N. 2002. Methodological nationalism and beyond: nation-state building, migration and the social science. *Global Network*, v. 2, n. 4, p. 301-334.
- ZOLBERG, A.R. 1994. Changing Sovereignty Games and International Migration. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, v. 2, n. 1, p. 153-170.



## NOTAS

1. Los tratados celebrados en las ciudades de Münster y Osnabrück son denominados Tratados de Westfalia y fueron los acuerdos que sellaron la paz después de la Guerra de los Treinta Años y en Europa (1618-1648). Estos tratados configuran una nueva lógica normativa en las relaciones internacionales e incluso internamente en cada país, pues los Estados soberanos ignoran intencionalmente a la Iglesia en la tomada de decisiones. La influencia de la Santa Sé en los temas políticos europeos es anulada por los Estados soberanos (Romano, 2008).
2. La principal excepción es la disputa entre israelitas y palestinos, que probablemente es la única que tal vez pueda impactar sobre el sistema internacional. Existen, evidentemente, otros episodios bélicos de intolerancia registrados en el continente africano, en el Medio Oriente, en el Este Europeo o en el Oeste Asiático, sin embargo envuelven un contingente relativamente pequeño de personas, o de recursos limitados, y son incapaces de influenciar el sistema internacional.
3. La historia de Brasil es una de las pocas excepciones en el mundo occidental, pues los brasileños consideran que el país tiene más de 500 años, o sea, que su origen es anterior al surgimiento de la nación brasileña. La regla es que los países consideren como marco inicial de su existencia las respectivas unificaciones o declaraciones de independencia, o sea, el surgimiento de una unidad de identidad nacional exclusiva.
4. La división en tres momentos (i- era pre guerra; ii – durante las dos Guerras hasta la Guerra Fría; y iii–Guerra Fría), propuesta por Wimmer y Glick-Schiller, trata sobre los diferentes “momentos” en que son identificados padrones de comportamientos y tendencias normativas en las políticas públicas en diversos Estados, siendo que la división no contempla una fecha específica, pues no existe un hecho como divisor de las aguas. Por lo tanto, aunque son imprecisas, se reproducen acá las fechas sugeridas por Wimmer y Glick-Schiller.
5. “De hecho, los estudios muestran lo contrario. Para Estados Unidos, Friedberg y Hunt (1995), informan que un 10% de aumento en la fracción de migrantes en la población reduce los salarios locales en 1% como máximo” Citado en Freeman (2006, p. 157).
6. Consolidados principalmente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU.
7. Las convenciones referentes a los refugiados y apátridas reconocen, por primera vez, la existencia del individuo en el escenario internacional (REIS, 2004, p. 151). Inmediatamente, el principio de la responsabilidad de proteger UNITED NATIONS, 2006) fue aprobado por la Asamblea General de la ONU, en Nueva York, 2005 (A/RES/60/161), por más de 170 Estados y ha sido invocado para permitir la ocupación de Estados violadores de derechos humanos por la comunidad internacional.
8. La llamada “Primavera Árabe” ha sido objeto de diversos estudios, con diversas interpretaciones sobre las causas y consecuencias, como puede ser observado en el debate realizado por Salem Nasser, Arlene Clemesha y Gunther Rudzit y coordinado por Willian Waack, cuyo vídeo se encuentra disponible en: <<http://globoTV.globo.com/globo-news/globo-news-painel/t/todos-os-videos/v/segundo-turno-da-eleicao-no-egito-traz-expectativas-diversas-para-toda-a-regiao/1986106/>>. Visitado el: 14 Ene. 2012.
9. “En la Asamblea General de la ONU, aquellos estados miembro cuyo número total de habitantes representa solo el 5% de la población total del planeta tienen la mayoría en la Asamblea. Sería el sistema más democrático si el peso del voto de cada Estado fuera proporcional a su población. En ese caso, seis Estados (China, India, Estados Unidos, Indonesia, Brasil y Rusia) que representan más de la mitad de la población mundial, tendrían una mayoría estable” (ARCHIBUGI, 2004)
10. Central Hidroeléctrica que está siendo construida por el gobierno brasileño en el río Xingu, en el estado de Pará, la cual enfrenta fuerte resistencia por parte de las comunidades indígenas, de grupos de ambientalistas y de parte de la comunidad internacional, especialmente de organizaciones no gubernamentales relacionadas a la defensa de las minorías y del medio ambiente.
11. Tres indígenas de la Amazonía protestan en Londres contra las hidroeléctricas que amenazan destruir las tierras y la vida de miles de indígenas. Ruth Buendia Mestoquiari, una indígena Ashaninka de Perú, Sheyla Juruna, una indígena Juruna de la región de Xingu y Almir Suruí, de la tribu Suruí, en Brasil, piden que los tres proyectos controversiales de hidroeléctricas en la Amazonía, sean interrumpidos. Los indígenas protestan, junto con los miembros de la organización Survival International que los apoyan, frente a la oficina del Banco Nacional de Desarrollo – BNDES, institución que está proporcionando la mayor parte del financiamiento para las represas (SURVIVAL INTERNACIONAL, 2011).
12. Durante una reunión celebrada por el Grupo de Análisis de la Coyuntura Internacional (Gacint) del Instituto de Relaciones Internacionales de San Pablo (IRI – USP), el 23 de noviembre de 2011, el ex presidente Cardoso abordó el tema “A crise econômica e a mudança na ordem global: o papel do Brasil” (CARDOSO, 2011).
13. En 1999, durante la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, en Seattle, diversos grupos de la sociedad civil se reunieron para manifestar sus indignaciones. Se encontraban desde grupos más formales, como asociaciones ambientales y de defensa de los derechos humanos, como pequeños grupos, de hasta 20 personas cada uno, y la organización de estas protestas ocurría por medio de canales virtuales.

## ABSTRACT

---

This article briefly reviews a variety of literature on the political and social characteristics of our contemporary times, through which it paints a picture of the relative decline of the nation-state in the international system. This is particularly clear when addressing the issues of the universalization of human rights and the resistance to this process in the context of migration. These two issues are opposite sides of the same reality, since it is through the universalization of human rights that significant changes have occurred, such as the rise of social movements and the emergence of the concept of *cosmopolitan citizenship*, or even the *responsibility to protect*. The universalization of human rights, therefore, has been responsible for the relativization of state sovereignty vis-a-vis the international system. The issue of migration, meanwhile, based on ideas from the 17<sup>th</sup> century that invoke a nationalism – anachronistic in this day and age – that confines human beings to the territories where they “belong”, performs a dual function: on one hand, it preserves some fundamental characteristics of the Westphalian nation-state, such as the principles of sovereignty and self-determination; on the other, it impedes the broad and effective protection of fundamental human rights.

## KEYWORDS

---

Human rights – Nation-state – Migration – Global governance

## RESUMO

---

O presente artigo trata de tecer breve revisão de literatura diversificada acerca das características políticas e sociais dos tempos atuais, na qual se pretende apresentar um retrato da situação de relativo enfraquecimento do Estado-nação no Sistema Internacional, especialmente quando enfrentadas as questões da universalização dos direitos humanos e da resistência a esse processo manifestada na questão das migrações. Ambas questões são aspectos opostos de uma mesma realidade, pois significativas evoluções tem ocorrido através da universalização dos direitos humanos, como o fortalecimento dos movimentos sociais, o surgimento do conceito de *cidadania cosmopolita*, ou mesmo o da *responsabilidade de proteger*, e, assim, a questão da universalização dos direitos humanos tem sido responsável pela relativização das soberanias estatais face ao sistema internacional. A questão migratória, por outro lado, sustentada sobre os ideais do século XVII, invocando um nacionalismo, hoje anacrônico, que confina os seres humanos aos territórios aos quais “pertencem”, exerce uma dupla função: por um lado, a de preservar algumas características fundamentais do Estado-nação westfaliano, como os princípios da soberania e da autodeterminação; por outro, a de obstar a proteção ampla e efetiva dos direitos humanos fundamentais.

## PALAVRAS-CHAVE

---

Direitos humanos – Estado-nação – Migração – Governança global



#### GINO COSTA

Gino Costa es Presidente de Ciudad Nuestra y consultor en seguridad pública. Ha sido ministro del Interior del Perú, presidente del Instituto Nacional Penitenciario, defensor adjunto para los derechos humanos de la Defensoría del Pueblo y funcionario de las Naciones Unidas. Es abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú y Ph. D. en Historia Contemporánea por la Universidad de Cambridge, Inglaterra.

Email: [ginocostas@yahoo.com](mailto:ginocostas@yahoo.com)

#### RESUMEN

---

El Hemisferio Occidental, en especial los países de América Latina y el Caribe, enfrentan muy serios problemas de seguridad, que constituyen, hoy, primera preocupación ciudadana en toda la región. Contribuyen a ello un conjunto de factores, entre los que destacan, por su importancia, el pernicioso efecto del tráfico y del consumo de drogas, y la debilidad de las instituciones encargadas de la seguridad y la justicia. No obstante, también se han experimentado, aunque limitados en el tiempo y en el espacio, desarrollos institucionales positivos, tanto nacionales como interamericanos, que no son desdeñables. Es preciso construir sobre ellos para superar los desafíos.

Original en español.

Recibido en enero de 2012. Aceptado en abril de 2012.

#### PALABRAS CLAVE

---

Seguridad ciudadana – Delincuencia organizada transnacional – Homicidios – Victimización – Percepción de inseguridad – Confianza en las Policías – Sistema penitenciario – Organización de los Estados Americanos



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons*.

Este artículo está disponible en formato digital en [www.revistasur.org](http://www.revistasur.org).

# SEGURIDAD CIUDADANA Y DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL EN LAS AMÉRICAS: SITUACIÓN Y DESAFÍOS EN EL ÁMBITO INTERAMERICANO\*

Gino Costa\*\*

## 1 Resumen Ejecutivo

La inseguridad y la delincuencia han pasado a ser consideradas como el principal problema en los países latinoamericanos. Esta percepción se ve corroborada por las altas tasas de homicidios en el hemisferio, que nos ubican en el segundo lugar en el mundo después de África (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2011, p. 19-21). El tráfico de drogas aparece como el principal factor causal asociado a las altas tasas de violencia homicida; otro factor es el extendido uso de armas de fuego. Las encuestas de opinión pública también dan cuenta de elevados índices de percepción de inseguridad y de victimización, sobre todo de delitos patrimoniales.

Además de la debilidad institucional, que se expresa en una elevadísima desconfianza en las instituciones policiales y judiciales, contribuyen a explicar el cuadro descrito el fracaso de las políticas de populismo penal implementadas en los últimos años. También son motivo de preocupación la subsistencia de violaciones a los derechos humanos, el crónico abandono de los sistemas penitenciarios, la privatización de la seguridad y el recurrente uso de las Fuerzas Armadas para tareas de seguridad ciudadana.

No obstante, existen algunos desarrollos institucionales positivos, aunque limitados en el tiempo y el espacio, sobre los que se está construyendo la respuesta a esta situación. Cabe destacar entre ellos la reforma y modernización policial, la

---

\*El artículo fue preparado a pedido del Gobierno de Colombia, y financiado por la Corporación Andina de Fomento, como documento de trabajo para la VI Cumbre de las Américas realizada en Cartagena de Indias, Colombia en abril del 2012. En noviembre del 2011 fue publicado en la página web de la Cumbre bajo el título "Seguridad Ciudadana y Delincuencia Organizada Transnacional".

\*\*El autor agradece la valiosa colaboración de Carlos Romero en la preparación de este artículo.

implementación de políticas públicas integrales, el creciente involucramiento de los municipios y la reforma de la justicia penal.

Los últimos veinticinco años han visto un fortalecimiento del sistema interamericano para favorecer la cooperación en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional. El desafío actual es fortalecer, a través de la cooperación interamericana, las capacidades nacionales para revertir este deterioro. Para ello, es fundamental, entre otros, contar con un plan de acción interamericano en seguridad ciudadana, con un adecuado mecanismo de seguimiento; fortalecer y consolidar el Observatorio Hemisférico de Seguridad;<sup>1</sup> crear un curso anual de alta dirección en gestión de la seguridad; y, establecer una relatoría permanente en seguridad ciudadana en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

A su vez, los Estados Miembros de la OEA deben diseñar e implementar políticas integrales de largo plazo en la prevención de la inseguridad, la violencia y el delito en todas sus manifestaciones, así como en la aplicación de la ley, la rehabilitación y reinserción social, la atención a víctimas y el fortalecimiento institucional; dotarse de observatorios de seguridad para contar con información y análisis de calidad que permitan una mejor comprensión de los problemas de seguridad ciudadana y delincuencia organizada transnacional; y, fortalecer la cooperación interamericana.

## 2 Inseguridad ciudadana y delincuencia organizada transnacional en América

La gravedad del problema de violencia, delincuencia e inseguridad en el hemisferio se ha hecho más evidente desde el 2008 con su identificación como el problema más importante en América Latina. Hasta entonces, el desempleo constituía la principal preocupación ciudadana. El 2010 las dos terceras partes de los países latinoamericanos consideraron a la delincuencia como el problema principal (CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO, 2010). Esto da cuenta de la magnitud de los desafíos en el ámbito de la seguridad y consolida su importancia en la agenda regional. Sin embargo, como se verá más adelante esto no es el resultado directo de un súbito aumento de la violencia y el delito, sino más bien de la acumulación sostenida de serios problemas sin resolver. También está asociado a la pérdida del peso relativo de otras preocupaciones ciudadanas –como el desempleo, la situación económica y la pobreza– cuyos indicadores mejoraron significativamente en los últimos años (COSTA, 2011, p. 33).



Esta percepción se ve corroborada con la información disponible sobre la violencia homicida en el hemisferio. En el 2010 América fue el segundo continente con el mayor número de homicidios en el mundo (144 mil) frente a África (170 mil), Asia (128 mil), Europa (25 mil) y Oceanía (1,200). Si se toma en cuenta la población, América también ocupa el segundo lugar con una tasa de 15.6 homicidios por 100 mil habitantes frente a 17.4 de África y un promedio mundial de 6.9 (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2011, p. 19-21). Esta tasa promedio hemisférica oculta las diferencias entre las subregiones, que son significativas. Así, por ejemplo, los países de América del Norte y del Cono Sur tienen tasas menores al promedio global, mientras que Centroamérica y el Caribe son varias veces

superiores. Estas tasas agregadas también ocultan diferencias entre países de una misma subregión. Las diferencias dentro de los países también son importantes y dan cuenta de que, por lo general, la violencia homicida se encuentra focalizada en ciertas ciudades, municipios e, incluso, localidades.

Las víctimas mayoritarias de los homicidios en América son hombres (90%), lo que supera la tendencia global (82%) (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2011, p. 63-64). Los varones jóvenes son especialmente vulnerables. Por ejemplo, en América Latina la tasa de homicidios de niños, niñas y jóvenes entre los 15 y los 29 años de edad más que duplica la tasa promedio regional. Más vulnerables aún son los jóvenes de ingresos medios y bajos, cuya tasa de homicidios más que cuadruplica la de los jóvenes de ingresos altos (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2009, p. 10). En algunos países, los homicidios afectan mucho más a unos grupos raciales que a otros.

Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2011), los homicidios están asociados especialmente con cuatro factores. Primero, los niveles de desarrollo humano, incluyendo el crecimiento económico, así como la desigualdad. Países con alto nivel de desarrollo suelen tener tasas de homicidios bajas y viceversa. América Latina es una paradoja, pues cuenta con índices de desarrollo humano relativamente elevados; sus altas tasas de homicidios se explicarían más bien por la persistencia de altos niveles de desigualdad en el ingreso y la acción del crimen organizado. Segundo, el Estado de Derecho. Países con Estados de Derecho fuertes suelen tener tasas de homicidios bajas y viceversa. En efecto, varios países del Caribe y de América Central y del Sur que han experimentado recientemente un rápido crecimiento de sus homicidios simultáneamente vieron caer sus índices de Estado de Derecho. Tercero, la disponibilidad de armas de fuego. Este es un problema especialmente grave en el hemisferio, lo que se ve corroborado por el altísimo número de homicidios con armas de fuego (74%) frente a un promedio global del 42%. Este indicador es elevado en todas las subregiones. Cuarto, el tráfico ilícito de drogas y otras formas de delincuencia organizada transnacional. No siempre la acción del crimen organizado se traduce en violencia. Lo ideal para éste es que para mantener sus acciones ilícitas no sea necesario recurrir a la violencia, pero las disputas por el control de las rutas y los mercados ilegales entre organizaciones, la necesidad de disciplinar a sus propios integrantes y la respuesta a la acción de los agentes públicos que reprimen sus actividades con frecuencia los obliga a ello. Los homicidios asociados a la actividad del crimen organizado en América son cinco veces mayores que en Asia y casi diez veces que en Europa, lo que explica el importante peso que este fenómeno tiene en la violencia homicida en el hemisferio y su magnitud.

Un estudio reciente del Banco Mundial sobre la violencia en siete países de América Central identifica tres de sus causas principales, a saber, el tráfico de drogas, la violencia juvenil y la disponibilidad de las armas de fuego (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 11-23). Entre todos, el narcotráfico es cuantitativamente el más importante. El ranking de las cincuenta ciudades con mayor violencia homicida en el mundo corrobora la importancia del narcotráfico como su más importante elemento causal. El año 2010 treinta y cinco de las cincuenta ciudades fueron latinoamericanas, la mayoría ubicadas en las rutas de las drogas hacia los mercados de América del Norte (SEGURIDAD, JUSTICIA Y PAZ, 2011, p. 3-4).



La violencia homicida vinculada al narcotráfico está asociada, por lo menos, a cuatro fenómenos: a) el enfrentamiento militar y policial contra los carteles de la droga; b) el enfrentamiento dentro de los carteles por el poder, que se ve azuzado por las detenciones, extradiciones y muertes; c) el enfrentamiento entre carteles para asegurar el control de rutas del narcotráfico o de mercados de consumo; y, d) las acciones intimidatorias contra autoridades o privados que no se someten a ellos.

De los factores de riesgo de la violencia que analiza el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo en siete países de América Central, el que tiene mayor correspondencia con los homicidios es el número de armas de fuego, legales e ilegales, en manos de civiles. En efecto, los países del triángulo norte tienen mucho más armas por habitante que los del triángulo sur y mayores tasas de homicidios. Los primeros tienen, además, peores indicadores sociales básicos (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 2009-2010, p. 153-ss).

Otro informe del Banco Mundial (WORLD BANK, 2011), resultado de investigaciones en profundidad en comunidades violentas de cinco países en desarrollo concluye que las distintas formas de violencia están más interrelacionadas de lo que con frecuencia se sospecha. En las comunidades violentas las respuestas ante el crimen son principalmente individuales y tienen un impacto negativo sobre el capital social, pues incluyen, entre otras, el silencio y la resignación, por un lado, y la decisión de armarse o de depender de grupos ilegales, por el otro. Las deficiencias de la infraestructura urbana –insuficientes espacios públicos para reunirse, calles estrechas y sin iluminación y servicios limitados – también tienen un impacto importante en la violencia. Aunque la literatura no es concluyente sobre la relación entre desempleo y violencia, es muy extendida la percepción ciudadana de que el desempleo, especialmente juvenil, es el motor de la violencia.



Entre 1995 y el 2010 el Latinobarómetro midió la victimización por hogares para América Latina a partir de la pregunta “¿Ha sido usted o algún pariente asaltado, agredido o víctima de un delito en los últimos doce meses?”. El indicador pasó del 29% en 1995 al 43% en el 2001, cayendo desde entonces al 32% en el 2006. A partir del 2007 ha subido y bajado ligeramente en dos oportunidades, llegando a 31% en el 2010. Si se comparan los tres períodos (1995-1998, 2001-2005 y 2006-2010), se constata que el indicador se mantuvo estable en los dos primeros (37% y 38%), para luego caer durante el tercero (34%) (CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO, 2010). A diferencia de los homicidios, que se incrementaron durante la década, la victimización experimentó una favorable evolución a la baja, que probablemente esté asociada al crecimiento económico que experimentó el hemisferio y a la reducción del desempleo, la pobreza y, en algunos países, aunque levemente, de la desigualdad. No obstante, esta victimización es alta si se le compara con el 16% promedio que arrojó la Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización (Enicriv/Enicris) 2004-2005, realizada en 30 países desarrollados de América del Norte, Europa Occidental y Japón. Los primeros tuvieron tasas entre 17% y 18%.

Salvo América del Norte, la victimización en las subregiones de América es muy similar, lo que constituye una tendencia diferente a la que arrojan los

homicidios, donde las tasas para el Cono Sur son muy inferiores. Las variaciones entre países son también importantes.

La última encuesta del Barómetro de las Américas realizada en países de América Latina, el Caribe y América del Norte ofrece información valiosa sobre las víctimas de los delitos, mayoritariamente patrimoniales. Los hombres son significativamente más propensos a ser víctimas que las mujeres. Las personas con educación universitaria tienen el doble de probabilidades de ser víctimas que aquellas con primaria o sin educación. La victimización se incrementa según el rango de riqueza: en los más bajos la tasa es del 17% mientras que llega al 24% en los más altos; no obstante, en términos absolutos el grueso de las víctimas se ubica en los estratos sociales más bajos. Quienes viven en grandes centros urbanos son más vulnerables que aquellos que viven en ciudades medianas o pequeñas, o en zonas rurales; alrededor del 25% de los habitantes de grandes ciudades fueron víctimas, en contraste con el 14% de los que viven en ciudades pequeñas o zonas rurales (SELIGSON; SMITH, 2010, p. 68-69).



La confianza en las policías latinoamericanas es relativamente baja. De acuerdo al Latinobarómetro, los últimos años vieron una cierta mejoría de la confianza en las policías latinoamericanas, que pasó del 32% entre 1996 y el 2000 al 36% entre el 2006 y el 2010. Esto podría estar asociado tanto a la leve caída de la victimización, sobre todo a partir del 2004, como a la profesionalización de los servicios policiales en algunos países. No obstante, alrededor de dos terceras partes de la población latinoamericana tiene poca o ninguna confianza en sus policías. Para tener una idea del largo camino por recorrer en el fortalecimiento de las policías, cabe recordar que los niveles de confianza en Europa se ubican alrededor del 65% (DAMMERT; ALDA; RUZ, 2008, p. 33).

El ranking del Foro Económico Mundial 2011-2012 (WORLD ECONOMIC FORUM, 2011, p. 405) confirma estos resultados, pues ubica a la mayoría de las policías latinoamericanas y caribeñas en el cuarto inferior de la tabla. Solo un país latinoamericano, junto con los de América del Norte, se ubica en el cuarto superior.

Según el Latinobarómetro 2010 el principal problema que enfrentan las policías es la corrupción (31%); otros problemas son la falta de personal (22%), la insuficiente capacitación (17%), la escasez de recursos (13%) la baja cooperación ciudadana (8%) y la obsolescencia de sus equipos (6%). Pese a la desconfianza, los latinoamericanos consideran que la mejor respuesta ante la inseguridad es tener más policías en las calles.

La confianza en el Poder Judicial en América Latina es aún peor, con un promedio anual del 31% durante los últimos quince años. Los niveles de confianza en Europa ascienden a casi el 50% (DAMMERT; ALDA; RUZ, 2008, p. 33).



En el 2010 el Barómetro de las Américas evaluó la percepción de inseguridad en 26 países de América a partir de la siguiente pregunta: “Hablando del lugar donde usted vive, y pensando en la posibilidad de ser víctima de un asalto o robo, ¿se siente muy seguro, algo seguro, algo inseguro o muy inseguro?”. El índice da cuenta de quienes dijeron sentirse algo o muy inseguros. La cifra agregada para

América Latina muestra una tasa del 43%, cifra alta si se le compara con el 23% para América del Norte. Los países de esta subregión cuentan con la percepción de inseguridad más baja del hemisferio, seguidos por la mayoría de países del Caribe (SELIGSON; SMITH, 2010, p. 60-61). Entre los latinoamericanos, las fluctuaciones entre subregiones y países no son menores.

Parece existir correlación entre la percepción de inseguridad y la victimización, pues la primera expresa la sensación de vulnerabilidad frente a los delitos patrimoniales, medidos por la victimización. Esto se corrobora por el hecho de que los países más victimizados son, por lo general, aquellos con más alto temor y viceversa. Por el contrario, no parece haber una relación tan estrecha entre la percepción de inseguridad y los homicidios. La primera también se ve afectada por la baja confianza en las instituciones de la seguridad y la justicia, especialmente las policías. En efecto, si la confianza en la capacidad preventiva e investigativa de éstas es baja, la sensación de peligro será alta. En la medida que el temor está condicionado tanto por la victimización como por la confianza en las instituciones, su variación dependerá de lo que ocurra con ambos indicadores (COSTA, 2011, p. 34).

Una lectura de conjunto de los principales indicadores de la seguridad arroja un cuadro hemisférico que, aunque con grandes diferencias entre subregiones y países, en general cuenta con altas tasas de homicidios, alta victimización y alta percepción de inseguridad, por un lado, y baja confianza en las instituciones de la seguridad y la justicia, por el otro (COSTA, 2011, p. 32-34). Revertir los negativos indicadores solo será posible con instituciones que sean más eficientes y que generen más confianza en la ciudadanía, para lo cual se requiere persistir en el esfuerzo de profesionalizarlas, modernizarlas y democratizarlas.

### **3 El impacto de la inseguridad ciudadana y la delincuencia organizada transnacional**

La inseguridad y la delincuencia organizada constituyen un problema con múltiples dimensiones e implicancias en los ámbitos económico, político, de salud pública y de derechos humanos.



Es un problema económico, por cuanto obliga a los Estados, las empresas y las familias a incrementar sus gastos en seguridad. Varios son los componentes del costo económico de la inseguridad. Primero, el institucional, es decir, lo que gastan los Estados en los órganos encargados de la seguridad y la justicia. Segundo, la inversión de las empresas y de las familias en seguridad privada. Tercero, los costos materiales, que incluyen la pérdida de los bienes afectados. Cuarto, los recursos destinados al sistema de salud para atender a las víctimas, así como las pérdidas por el daño emocional ocasionado y por lo que se deja de producir como consecuencia de la muerte o de la discapacidad temporal o permanente. Quinto, más difícil de estimar, aunque no menos importante, es el efecto que tienen sobre las inversiones productivas, al desajustar los cálculos que dan forma a las oportunidades e incentivos para que las empresas inviertan, creen empleos y se expandan (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 4-9).

Diversos son los estimados que se han hecho sobre el costo económico de la violencia y el delito. El Banco Interamericano de Desarrollo estima que éste asciende al 5% del Producto Bruto Interno de América Latina, con importantes variaciones por países, algunos de los cuales pueden llegar al 15% (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, 2009, p. 6). El promedio regional para América Central es del 8%, que incluye costos institucionales, privados, materiales y de salud. Los porcentajes fluctúan entre 11% y 4%. Los gastos en salud, especialmente los “intangibles”, es decir, los relacionados al daño emocional y las pérdidas de producción, son responsables por más de la mitad de los costos totales (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 6-7).

Otros estudios dan cuenta de la manera cómo la violencia y el delito afectan el crecimiento económico, la inversión y la productividad. Una caída del 10% en la tasa de homicidios podría incrementar el ingreso per capita anual hasta el 1% en algunos países (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 9). Una significativa reducción de altas tasas de homicidios podría aumentar el crecimiento económico per cápita de algunos países del Caribe en más del 5% anual, mientras que avances significativos en la lucha contra la impunidad y la violencia en países de América Latina podrían aumentar en un 3% anual la inversión per capita (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, 2009, p. 6). El Banco Mundial (2011, p. 8) también da cuenta que el crimen constituye una de las cinco principales limitaciones para la productividad y el crecimiento en la mayoría de países de América Central y que todos lo consideran como una de las tres prioridades para mejorar la productividad.

La inseguridad también afecta la competitividad económica y se constituye en una rémora para ésta. El Informe Global de Competitividad 2011-2012 del Foro Económico Mundial (WORLD ECONOMIC FORUM, 2011, p. 402-405) establece un ranking por países en base a varios factores, que incluyen los costos para las empresas privadas del crimen y la violencia, del crimen organizado y del terrorismo. Ninguno de los países del hemisferio se encuentra entre aquellos cuyas empresas invierten menos en protegerse del crimen y la violencia; la mayoría se ubica entre los que más gastan y de los diez países peor calificados en todo el mundo seis son latinoamericanos y tres caribeños. Algo similar ocurre con los costos que ocasiona a las empresas el crimen organizado. En efecto, solo un país latinoamericano se ubica entre los que menos gastan para protegerse de la delincuencia organizada; la mayoría se ubica en el cuartil que más gasta y entre los diez peor calificados a nivel mundial siete son latinoamericanos y dos caribeños.

Un estudio del Consejo de las Américas realizado el 2004 entre empresas multinacionales arrojó que los gastos en seguridad como proporción de los gastos totales representaban el 3% en Asia y el 7% en América Latina (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, 2009, p. 5). Según el *Enterprise Survey* del 2006, los costos de las empresas por seguridad ascienden al 2.8% de sus ventas totales en América Latina y el Caribe, mientras que en América Central esa cifra es del 3.7% (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 5). El Banco Mundial (2011, p. 8) considera que un aumento del 1% en las pérdidas corporativas derivadas de la violencia puede causar una caída en la productividad entre el 5% y el 10%.

Así como los Estados y las empresas incrementan sus costos a consecuencia de la violencia y el delito, las familias y los individuos deben hacer lo propio.

Además de las pérdidas patrimoniales directas y los gastos ocasionados por los daños físicos, deben destinar parte de sus recursos a la protección de su integridad personal y sus bienes, lo que limita la disponibilidad de aquellos necesarios para satisfacer otras necesidades básicas (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 2006, p. 52). La inseguridad también tiene un efecto sobre las relaciones entre las personas, pues mella la confianza entre éstas y su capacidad de relacionarse y trabajar conjuntamente. Esto es lo que los economistas llaman capital social. En general, en los países latinoamericanos la alta victimización contribuye a elevar aún más la desconfianza interpersonal (DAMMERT; ALDA; RUZ, 2008, p. 32). El daño a la infraestructura social es más grave aún entre las comunidades más pobres, pues la violencia contribuye a reducir las oportunidades y a perpetuar la desigualdad de los ingresos.



La inseguridad y la delincuencia organizada también alimentan el deterioro de la confianza ciudadana en el sistema político democrático.

La percepción de vulnerabilidad a actos de violencia y despojo erosiona los valores esenciales para la convivencia democrática, especialmente la tolerancia a la diferencia y el apego a los derechos humanos. Contribuye de alguna manera, entre otros, a la adopción de esquemas penales fuertemente represivos y lesivos de las garantías individuales; a exigir de las autoridades resultados a cualquier costo, aunque ello se traduzca en restricción de derechos, incremento de atribuciones policiales e, incluso, en violaciones de derechos humanos; a la demanda social a privar de libertad al mayor número de infractores; a la estigmatización de las minorías; a favorecer políticas que reduzcan o detengan la entrada de migrantes; e, incluso, a la aceptación de castigos inhumanos, como el linchamiento y la pena de muerte (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 2006, p. 53-54).

El Barómetro de las Américas 2010 evaluó el apoyo ciudadano al Estado de Derecho a partir de la siguiente pregunta: Para detener delincuentes, ¿cree usted que las autoridades siempre deben respetar las leyes o, en ocasiones, pueden actuar al margen de la ley? Preocupa que más de una tercera parte de los encuestados (39%) favorezca la violación de la ley en el contexto de las detenciones. En la misma encuesta, quienes fueron víctimas expresaron menor apoyo al Estado de Derecho (52%) que quienes no lo fueron (63%) (SELIGSON; SMITH, 2010, p. 81-86).

La inseguridad también erosiona la confianza en las instituciones democráticas, sobre todo las encargadas de la seguridad y la justicia, aunque con frecuencia se extiende más allá y puede afectar la fidelidad ciudadana al régimen democrático (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 2006, p. 53). Así lo demuestra el Barómetro de las Américas 2010, según el cual los ciudadanos más victimizados y los que se sienten más inseguros expresan un menor apoyo al sistema político democrático que quienes no han sido victimizados o no se sienten tan inseguros. En efecto, quienes han sido víctimas expresan un apoyo que asciende al 49.5%, mientras que quienes no lo han sido lo apoyan en un 54.1%. Simultáneamente quienes perciben sus barrios como muy seguros expresan un apoyo de 57%, frente a un 48% de quienes se sienten muy inseguros (SELIGSON; SMITH, 2010, p. 78-81).



Los altos niveles de violencia y delito en el hemisferio constituyen en sí mismos un serio problema de derechos humanos, no porque hayan sido ocasionados necesariamente por funcionarios públicos, sino porque el Estado ha incumplido su deber de garantizar a todos los ciudadanos el goce y disfrute de los derechos y libertades vulneradas. Se trata, pues, de una responsabilidad indirecta de los Estados, aunque también existen muchos casos de responsabilidad directa, como aquellos que involucran el uso excesivo y desproporcionado de la fuerza, el maltrato policial y las inhumanas condiciones carcelarias.

Si las políticas públicas de seguridad ciudadana son exitosas los niveles de inseguridad y de crimen organizado serán reducidos. Sin embargo, cuando estos niveles son muy elevados –como ocurre en algunos países y en algunas ciudades de América –, los Estados deben asumir sus responsabilidades, haciendo suyo el problema y adoptando las medidas correctivas que les permitan tener éxito donde hoy están fracasando. Esa es una tarea que se desprende de sus diversos compromisos internacionales de garantizar el ejercicio de los derechos humanos.

Las más graves vulneraciones de derechos son a la vida y a la integridad personal. Los actos de violencia si no acaban con la vida de la víctima, frecuentemente comprometen su integridad física y, casi siempre, la psíquica; en otros casos se vulnera la integridad sexual. Otro derecho vulnerado es el de la libertad, sobre todo en el marco del secuestro, especialmente el extorsivo, en su versión tradicional como en el *express*. Por su gravedad, estas afectaciones limitan las posibilidades de una vida larga y saludable. También es vulnerado de manera muy extendida el derecho al disfrute pacífico de los bienes, de lo que dan cuenta las elevadas tasas de victimización patrimonial.

Ocurridos los delitos les corresponde a las autoridades públicas investigarlos, identificar a sus responsables y sancionarlos, así como garantizar a las víctimas la debida asistencia y protección. En ausencia de esta intervención estatal – lo que ocurre con demasiada frecuencia en nuestro hemisferio –, se configura un cuadro de serio incumplimiento de funciones, quedan impunes los delitos y se afectan gravemente los derechos de las víctimas, especialmente el de acceso a la justicia.

Junto con la afectación de estos derechos fundamentales se genera un escenario de temor que vuelve, a su vez, a impactar en otros derechos humanos. La inseguridad puede modificar el comportamiento de las personas, al punto de que éstas terminen aceptando el temor cotidiano como una actitud de vida, lo que limita sus oportunidades y acciones en múltiples ámbitos, al restringir el ejercicio de libertades y derechos individuales (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 2006, p. 52-53).

Entre las restricciones más importantes se pueden mencionar las de movimiento, disfrute del patrimonio y recreación. Cualquier persona requiere desplazarse para satisfacer sus necesidades más elementales. Esta capacidad resulta un supuesto necesario para el ejercicio de todas las demás. Por ello tiene una importancia central. El disfrute del patrimonio constituye un derecho básico y es una condición para el ejercicio de otros derechos que requieren sustento material. Guarda especial importancia el disfrute de la casa, un espacio de privacidad en el cual las personas puedan desplegar sus afectos con sus seres queridos de manera segura y digna. La libertad de recreación incluye la necesidad humana esencial del disfrute de la vida



y la realización de actividades lúdicas dirigidas al gozo. Para hacerla realidad es preciso contar con espacios públicos, seguros y de libre acceso (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 2006, p. 361-362).

#### **4 Las políticas para enfrentar la inseguridad ciudadana y la delincuencia organizada transnacional en América**

La inseguridad y el crimen organizado afecta a los países del hemisferio de manera muy diferenciada. Las políticas de seguridad, así como su profundidad y éxito, también difieren significativamente. Empero, es posible identificar algunos desarrollos institucionales comunes, tanto positivos como negativos, en el hemisferio. Entre los primeros se pueden mencionar la reforma y modernización policial, el desarrollo de políticas públicas integrales, el creciente involucramiento de los municipios y la reforma de la justicia penal. Entre los segundos destacan el populismo penal, asociado a la crisis del sistema penitenciario y en algunos casos al uso de las Fuerzas Armadas para tareas de seguridad ciudadana; la persistencia de la debilidad institucional y de la corrupción; la privatización de la seguridad; y, la subsistencia de las violaciones a los derechos humanos.



Algunos de los elementos comunes de los procesos de reforma y modernización policial que ha experimentado el hemisferio son los siguientes.

Primero, la afirmación del mando civil sobre las policías. Hoy casi todos los ministerios o secretarías encargadas de la seguridad están en manos civiles (FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES, 2007, p. 72-ss). Sin embargo, falta mucho para que esas instancias cuenten con sólidos equipos profesionales que aseguren la continuidad de las políticas, coordinen las acciones de las distintas instituciones involucradas y ejerzan un liderazgo, una supervisión y un control efectivo sobre las policías. La alta volatilidad política, la falta de funcionarios calificados y la subsistencia de instituciones policiales con gran autonomía e influencia son obstáculos para la consolidación de un mando civil sobre las policías.

Segundo, la descentralización policial. Hay un esfuerzo cada vez mayor por adecuar la organización policial a un enfoque local de la seguridad, que comprende que los problemas de inseguridad y delito se manifiestan de distinta manera en el territorio y son resultado de múltiples factores, a saber, sociales, demográficos, económicos y culturales. La nueva organización – opuesta a la militarizada, que es vertical y centralizada – exige mayor flexibilidad en la toma de decisiones y un relacionamiento más estrecho con otras instituciones públicas, como los municipios, y la comunidad. La descentralización policial ha ido acompañada de nuevas estrategias de prevención, como la comunitaria y la orientada a la solución de problemas (RICO; CHINCHILLA, 2006, p. 123-201).

Tercero, los nuevos modelos de prevención policial consideran al ciudadano como el objeto mismo de la protección, alientan la participación ciudadana y obligan a las policías a una mayor transparencia. Los ciudadanos se convierten, así, en la principal fuente de información de las policías y con frecuencia se organizan para colaborar con ellas e, incluso, fiscalizarlas.

Cuarto, la modernización de los sistemas de gestión institucional, que incluye el planeamiento estratégico, el presupuesto por resultados y la rendición de cuentas a la opinión pública. Para hacer esto posible se han mejorado los sistemas de información delictiva y la formación y especialización del recurso humano, favorecido esto último por la apertura al mundo civil de los sistemas educativos policiales y por una mayor asistencia de los policías a centros de formación universitaria. No obstante, en general subsisten serias deficiencias de gestión y un gran atraso tecnológico en muchas de nuestras policías.

Quinto, los mecanismos para enfrentar el abuso y la corrupción policial se han ido fortaleciendo, aunque con muchas dificultades. Entre ellos se encuentran la depuración de los malos elementos y los controles internos y externos de la labor policial. La libertad de prensa les permite a los medios de comunicación jugar un rol de fiscalización crecientemente importante. Lo mismo se puede decir de los poderes legislativos y judiciales, y de las organizaciones de derechos humanos, afortunadamente con gran desarrollo a lo largo y ancho del hemisferio.

Sexto, la mejora de las condiciones de bienestar y trabajo de los policías. Cada vez hay más conciencia de que no es posible contar con una institución policial eficiente si no le brinda a su personal formación moderna y de excelencia; posibilidades de desarrollo profesional, personal y familiar; mínimas facilidades para hacer bien su trabajo; y, un trato digno. El respeto por parte de los policías de los derechos ciudadanos exige una atención prioritaria a sus propios derechos humanos.



La transformación de la seguridad ciudadana inicialmente se limitó a los cambios en las policías. Los esfuerzos sucesivos se fueron diversificando para incluir otros componentes. Uno de ellos fue el desarrollo aún incipiente de políticas públicas integrales en seguridad ciudadana, que no solo involucren acciones de control y sanción del delito, sino de prevención, rehabilitación y reinserción social, y atención de víctimas. Las políticas para tener éxito deben contar con estrategias y planes que tengan metas claras, asignación de responsabilidades institucionales y recursos presupuestales, así como indicadores de proceso y de resultado que hagan posible su evaluación.

Mientras que antes el único actor relevante en la política de seguridad era la policía, cada vez se cuenta con una visión más integral de los esfuerzos requeridos para enfrentar un problema multicausal y de gran complejidad, que exige el involucramiento de otras instituciones, desde las que integran el sistema de justicia penal hasta las que tienen roles importantes que cumplir en la prevención. La multiplicidad de actores ha obligado a diseñar sistemas que involucren a los actores en los distintos niveles de gobierno, acompañados en algunos casos de financiamiento nacional o federal de iniciativas locales.

La creciente profesionalización de las políticas de seguridad ha obligado al desarrollo de sistemas de información cada vez más sofisticados, lo que permite mejorar el diseño de las intervenciones y su propia evaluación.



A lo largo del hemisferio y con distintos grados de intensidad, los gobiernos locales se involucran crecientemente en las políticas de seguridad, sobre todo en iniciativas preventivas. Ello responde a la creciente legitimidad del enfoque

local de la seguridad, que otorgan un rol importante a los municipios, que tienen responsabilidad sobre un conjunto de políticas que inciden directamente en la inseguridad y el delito, tales como las de juventud; deporte, recreación y cultura; y, capacitación laboral y empleo. Muchos municipios también juegan un papel relevante en la prevención de la violencia familiar y de género, y del consumo de drogas, la rehabilitación y reinserción de jóvenes pandilleros, la asistencia y protección de grupos vulnerables, la solución pacífica de conflictos, la promoción de la cultura ciudadana, la recuperación de los espacios público y la renovación urbana, incluso en la organización vecinal para la seguridad. Asimismo, los que cuentan con más recursos pueden constituirse en fuente importante para el equipamiento y capacitación de las instituciones de la seguridad y la justicia, y para el procesamiento y análisis de información delictiva. La autoridad municipal es, además, la que cuenta con mayor legitimidad para articular los esfuerzos de las instituciones que actúan en su jurisdicción, incluyendo la Policía.



La reforma procesal penal es el cambio más importante en la justicia latinoamericana en las últimas décadas y entraña una redefinición del papel de las policías, que quedan claramente subordinadas a la Fiscalía en la conducción de la investigación criminal. Más importante aún, se trata de un nuevo modelo procesal de corte acusatorio – garantista, que favorece la celeridad, la inmediatez, la oralidad y la transparencia, y reemplaza al viejo modelo inquisitivo, formalista y escrito. Aunque sus consecuencias en la seguridad ciudadana aún no han sido adecuadamente evaluadas, se trata de un proceso que parece irreversible, por lo menos ahí donde se viene implementado.

Otros cambios en la justicia están asociados al desarrollo de mecanismos de solución pacífica de conflictos y de fortalecimiento de un sistema de penas alternativas a la privación de libertad, especialmente la prestación de servicios a la comunidad. Muchas de las legislaciones penales latinoamericanas contemplan estas penas, las que no siempre se aplican por carecerse de sistemas organizados que permitan hacerlas realidad. Los últimos años también han visto surgir un nuevo paradigma en el tratamiento de los adolescentes infractores, el de la justicia juvenil restaurativa, especialmente relevante por el creciente problema de la violencia juvenil y por la apuesta que hace a políticas de tratamiento en libertad, que podrían constituir ejemplo para el tratamiento de los adultos.



Frente a una conducción civil aún débil de las políticas de seguridad ciudadana y policías con gran autonomía institucional, que contribuye a explicar el avance limitado de los desarrollos descritos, emergen las tendencias negativas que se reseñan seguidamente.

El populismo penal es sobre todo un discurso duro y emotivo contra la delincuencia, que se plasma en iniciativas legislativas destinadas a resolver el problema a través del incremento de las penas, la criminalización de nuevas conductas y la disminución de la edad de la imputabilidad penal, así como el aumento de los presupuestos policiales y de la población penitenciaria (DAMMERT; SALAZAR, 2009, p. 28). Con frecuencia va acompañado de medidas destinadas a ampliar las atribuciones policiales, e incluso militares, en desmedro de las libertades y garantías individuales.

El discurso populista tiene gran utilidad política y reditúa mucho en procesos electorales, por cuanto responde a las ansiedades y preocupaciones de la gente – especialmente de las víctimas y normalmente en el contexto de hechos de violencia deleznable – creando la ilusión de soluciones rápidas y definitivas. Una de sus características es que las víctimas aparecen teniendo un rol protagónico –no siempre bien informado – en las decisiones de seguridad, desplazando casi por completo la opinión de los especialistas (DAMMERT; SALAZAR, 2009, p. 20). Las víctimas reclaman medidas que no siempre son las más eficaces, las que lejos de contribuir a resolver los problemas, puede, incluso, incrementarlos.

En la medida en que castigar al infractor se constituye en el principal objetivo de la política de seguridad, el populismo penal normalmente va acompañado por un desdén por la prevención de la violencia y el delito, y la rehabilitación y reinserción social de los infractores, así como por la postergación indefinida de las reformas policial, judicial y penitenciaria. Escapa también a sus preocupaciones las implicancias de sus iniciativas en relación con el sistema penitenciario.

Los sistemas penitenciarios de América son bastante diferentes, aunque tienen en común la orientación al castigo y no a la rehabilitación y reinserción social, las deficientes condiciones de detención, las altas tasas de consumo de drogas ilícitas entre la población penal, la inadecuada política de clasificación de los internos y la violencia dentro de los penales. Si a esto se suma la precariedad y corrupción de los servicios penitenciarios, tenemos un cuadro peligroso de desgobierno que permite el libre funcionamiento de las actividades criminales desde la cárcel e incluso la constitución de grandes organizaciones criminales. En el hemisferio existen muchas cárceles donde el orden es el resultado de un equilibrio precario entre autoridades penitenciarias e internos. Estos problemas se han agravado por el aumento de la población y sobrepoblación penal y, en algunos casos, del número de presos sin condena (ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, 2011, p. 118-122).

Todas las subregiones del hemisferio experimentaron un importante crecimiento de la población penal en los últimos años, tanto en términos absolutos como en relación su población total. En el 2009 la población penal en el hemisferio llegó a casi 3.500.000, de los cuales el 66.7% se encontraba en América del Norte, excluyendo México, el 32.8% en América Latina y el 0.6% en el Caribe.<sup>2</sup> Los países con mayor tasa de población penal por 100 mil habitantes se ubican en América del Norte y en el Caribe (ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, 2011, p. 123-138). No obstante, la subregión con mayor sobrepoblación es América Latina (56%) (DAMMERT; ZUÑIGA, 2008, p. 49-50).

Con frecuencia las políticas populistas en materia penal van acompañadas del recurso a desplegar las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad ciudadana. Éste es un fenómeno muy extendido en la región y de alguna manera constituye una herencia de los regímenes militares y de los conflictos armados internos, cuando se difuminaron las fronteras entre la defensa nacional y la seguridad ciudadana, y entre los roles de militares y policías. Hoy el recurso a las Fuerzas Armadas sigue presente en el marco de los conflictos armados internos, pero se ha extendido a la lucha contra el narcotráfico y eventualmente a situaciones de crisis del orden público.

La doctrina constitucional democrática distingue los roles militares en defensa nacional de los policiales en seguridad ciudadana, y establece expresamente que solo en circunstancias excepcionales las Fuerzas Armadas pueden ser utilizadas – de manera temporal y bajo estricto control parlamentario y judicial – en tareas de seguridad ciudadana. La excepcionalidad del recurso a las Fuerzas Armadas deriva de que la misión, la formación, la doctrina, la organización y el equipamiento militar es muy diferente que el policial. Mientras que los primeros existen para la guerra, los segundos tienen la tarea de proteger y garantizar los derechos y las libertades ciudadanas a través de la prevención y la investigación de los hechos delictivos.

Recurrir a los militares para tareas policiales entraña un riesgo muy alto, por cuanto sus intervenciones pueden ir acompañadas de serias violaciones de derechos humanos.<sup>3</sup> Como cuentan con fuero privativo, éste con frecuencia sirve no para investigarlas y sancionarlas, sino para encubrirlas (HUMAN RIGHTS WATCH, 2009). Se socava, así, las bases del Estado democrático. No obstante, hay escenarios donde los alzados en armas o grupos criminales adquieren un poder de fuego y un control territorial que no es posible contrarrestar solo con las capacidades policiales, sea por su debilidad o por su penetración criminal. Estas intervenciones deben ser excepcionales, acotadas y transitorias, bajo el más amplio control civil, judicial y parlamentario, y acompañadas de una pronta estrategia de salida que garantice el progresivo reemplazo de las Fuerzas Armadas por el servicio policial y por el resto del aparato público, incluyendo los servicios judiciales, educativos y de salud.



Otra tendencia negativa es la persistencia de la debilidad de las instituciones del sistema de justicia penal, a pesar de los esfuerzos de reforma policial y judicial ya referidos. No obstante, esta debilidad no es exclusiva de ellas. Condiciones económicas y sociales adversas que afectan a niños y jóvenes están en la base de muchos de los problemas de violencia. La falta de presencia del Estado en todas sus dimensiones, especialmente la social, impide atender estos problemas y sus causas. La incapacidad para producir políticas sociales eficaces – tanto universales que fomenten la cohesión social y garanticen el acceso de todos a la salud, la educación y el trabajo, como focalizadas para atender a las poblaciones especialmente vulnerables y en riesgo – es otra expresión del mismo problema, como también lo es el descuido presupuestal para financiar adecuadamente los servicios de prevención, sobre todo social.

De la misma manera que el incremento de la población penitenciaria no ha reducido significativamente la violencia y el delito, los aumentos presupuestales para las instituciones de la seguridad y la justicia tampoco lo han logrado (CARRIÓN, 2009, p. 21-22). Este incremento por sí mismo no mejora el desempeño institucional, salvo que sea parte de una estrategia que incluya nuevos modelos de organización; la mejora de la gestión de los recursos; más transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana; y, la lucha abierta contra la corrupción y el abuso. En ausencia de esta estrategia los incrementos presupuestales pueden alimentar la corrupción administrativa asociada al mal manejo de los recursos públicos, uno de los tres tipos de corrupción que, junto con la operativa y la política, afectan a las instituciones. La corrupción, en cualquiera de sus tipos, impacta negativamente

los indicadores de seguridad ciudadana, porque – al debilitar, socavar, neutralizar o penetrar a las instituciones de la seguridad – contribuye al incremento de la actividad criminal y de la percepción de inseguridad.

De acuerdo al Barómetro Global de la Corrupción 2010 (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2010, p. 7), el porcentaje de latinoamericanos que reconocieron haber pagado el último año un soborno a la justicia y a la policía fue de 23% y 19%, respectivamente, mientras que el porcentaje de norteamericanos que lo hicieron fue de 6% y 4%.



Los últimos años han visto un rápido crecimiento de las empresas de seguridad privada en el hemisferio, que ha acompañado al deterioro de la seguridad ciudadana en un marco de persistente debilidad institucional. Es verdad que este crecimiento no es exclusivamente del hemisferio, sino que es un fenómeno global. En muchos países el número de vigilantes privados excede al de policías; en América Central, por ejemplo, la ratio es casi de tres a uno. Su existencia no es mala en sí misma ni debería representar un desafío al monopolio estatal de la fuerza en la medida que desempeñen funciones en el ámbito privado. Requieren, sí, ser reguladas y supervisadas, lo que no ha ocurrido por su rápido crecimiento. A esto se suma la vinculación de policías o militares jubilados que, en ocasiones, utilizan su influencia para evadir los pocos controles existentes; esto es más preocupante en países donde no hace mucho se violaron de manera masiva y sistemática los derechos humanos (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 2009-2010, p. 240).

Si bien la seguridad privada no tiene por qué competir con la pública ni sustituirla, muchas veces se recurre a ella para suplir los vacíos e insuficiencias del servicio público. Cuando esto es así, los sectores sociales más pobres salen perdiendo, porque cuentan con menos recursos para dotarse de las mínimas condiciones de seguridad que el Estado no les puede brindar. Por ello es importante que los gobiernos garanticen adecuados y equitativos servicios públicos de seguridad ciudadana, de carácter universal.

Cuatro problemas asociados al funcionamiento de la seguridad privada requieren especial atención. Primero, resulta muy sensible la labor de las industrias extractivas en zonas con débil presencia del Estado, donde pueden terminar cumpliendo funciones policiales y abusando de su poder.<sup>4</sup> Segundo, el desvío de las armas de fuego de los vigilantes privados a manos de delincuentes. Tercero, la posible realización de actividades de espionaje – a través de la interceptación de las comunicaciones – por empresas de análisis de información estratégica o seguridad electrónica. Cuarto, el empleo por estas empresas de policías en actividad.



La cuarta tendencia negativa es la subsistencia de las violaciones a los derechos humanos por agentes estatales en el marco de las políticas de seguridad ciudadana. Éstas son herencia del pasado autoritario y consecuencia del populismo penal y de la debilidad institucional. Si bien muchas son sus manifestaciones, tres son las más importantes y, por tanto, las que requieren una especial atención por parte de los gobiernos: las ejecuciones extrajudiciales, el maltrato policial y las inhumanas condiciones carcelarias.

Las ejecuciones extrajudiciales no solo son ilegales y éticamente repugnantes sino que carecen de utilidad práctica, porque no han sido un arma eficaz para



reducir la violencia y el delito; al contrario, contribuyen a incrementar la violencia y a debilitar la legitimidad de las instituciones públicas.

Un estudio de José Miguel Cruz (2009) en base a datos del Barómetro de las Américas 2008 muestra que las mujeres tienen menos probabilidades de ser maltratadas física o verbalmente por las policías (2.9%) que los hombres (7.2%), en tanto que los jóvenes están más expuestos al maltrato que los adultos, principalmente porque la mayor parte del esfuerzo contra el crimen se concentra en ellos. En efecto, los menores de 25 años son cuatro veces más maltratados que los mayores de 65. El mal comportamiento policial también es más alto en las ciudades grandes (6.4%) que en las áreas rurales (3.5%) y afecta cuatro veces más a quienes han sido víctimas de la corrupción y el delito que a quienes no lo fueron, y el doble a las personas con compromiso político, especialmente de izquierda.

La tercera manifestación de la persistencia de graves violaciones a los derechos humanos son las lamentables condiciones de detención de las personas privadas de libertad. Sus principales causas son múltiples. Primero, la existencia de infraestructuras inadecuadas e insalubres, que además hacen muy difícil la separación de los internos – entre procesados y sentenciados, primarios y reincidentes, etcétera – e imposible el ejercicio de la autoridad. Segundo, el alto consumo de drogas ilegales y la existencia de redes de tráfico de drogas y extorsión con la participación del personal penitenciario. Tercero, la violencia, el desorden y la operación de organizaciones que dirigen el delito desde las cárceles. Cuarto, las inadecuadas condiciones laborales y salariales de los agentes penitenciarios. Quinto, la insuficiencia de recursos presupuestales y la corrupción administrativa, que generan deplorables condiciones de salud, alimentación y nutrición. Sexto, la ausencia generalizada de programas de estudio y de trabajo, centrales en las labores de rehabilitación y reinserción social. Con regularidad alarmante estas condiciones generan motines y reyertas que terminan en la pérdida de numerosas vidas humanas.

## 5 Las iniciativas interamericanas

Hasta hace relativamente poco las amenazas, preocupaciones y desafíos de la seguridad en el ámbito interamericano fueron de carácter tradicional y estaban referidas a la seguridad colectiva, la defensa de los Estados de la agresión de otros Estados y los conflictos armados internos. En los últimos veinticinco años la atención en los temas de seguridad se ha diversificado para incluir nuevas amenazas relacionadas, entre otros, con fenómenos criminales de carácter transnacional que ponen en peligro la seguridad de los Estados y la de sus habitantes, así como la gobernabilidad democrática y el desarrollo económico y social. Entre ellas destacan el tráfico ilícito de drogas, de armas de fuego y de personas; el terrorismo; el lavado de activos; la corrupción; las pandillas delictivas; y, el crimen cibernético.

La primera de estas nuevas amenazas en ser abordada en el marco del sistema interamericano fue el tráfico ilícito de drogas, con la creación en 1986 de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD). La Comisión, que se reúne dos veces al año, tiene por objeto fortalecer las capacidades institucionales y canalizar los esfuerzos colectivos de los Estados Miembros para

reducir la producción, el tráfico y el uso y abuso de drogas en el hemisferio, en cumplimiento de las convenciones internacionales.<sup>5</sup> También sirve como el más importante foro político en el tema; promueve la investigación, el intercambio de información, la capacitación especializada y la asistencia técnica para la formulación y gestión de las políticas públicas de drogas; desarrolla estándares legislativos mínimos; y, hace evaluaciones multilaterales periódicas. Quizá esta última constituye la herramienta más sofisticada con que cuenta la Comisión para promover la cooperación interamericana en esta materia, cuya creación fue acordada en la Segunda Cumbre de las Américas en Santiago de Chile en 1998. En la actualidad se lleva a cabo la sexta ronda de evaluaciones, habiéndose concluido cinco, la última de las cuales cubrió el período 2007-2009. Las evaluaciones están referidas al marco institucional, la reducción de la oferta y de la demanda, y las medidas de control que adoptan los Estados.

La corrupción fue la segunda nueva amenaza abordada, a través de una convención interamericana que fue adoptada en 1996 y que constituyó el primer instrumento jurídico internacional en este campo.<sup>6</sup> La Convención establece un conjunto de medidas preventivas; tipifica los delitos de corrupción, incluyendo el soborno transnacional y el enriquecimiento ilícito; y, contiene una serie de disposiciones para fortalecer la cooperación internacional en asistencia jurídica, extradición e identificación, rastreo, inmovilización, confiscación y decomiso de bienes obtenidos o derivados de actos de corrupción, entre otras. Cuenta con un programa interamericano de cooperación y con un mecanismo creado el 2001 para darle seguimiento a la implementación de la Convención, que se encuentra en su cuarta ronda de evaluaciones. La Secretaría Técnica de este mecanismo ofrece cooperación jurídica en distintos ámbitos, a saber, normas de conducta, leyes modelo, planes de acción nacionales, capacitación y recuperación de activos, entre otros.

En 1997 se adoptó otra convención interamericana para el control de la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones y explosivos, y la cooperación internacional en este ámbito.<sup>7</sup> La Convención cuenta con un comité consultivo que tiene por objeto garantizar su implementación y promover el intercambio de información, la cooperación y la capacitación entre países. El Comité Consultivo tuvo su primera reunión el 2000 y hasta la fecha ha realizado doce reuniones anuales. Actualmente la Organización de Estados Americanos (OEA) cuenta con un equipo de marcaje y ofrece asesoría a los países para garantizar que las armas de fuego – importadas, exportadas o confiscadas – cuenten con el número de serie, el nombre y lugar de fabricación o importación, el modelo y el calibre. Esto contribuirá a hacer más fácil su rastreo, su posible vinculación con actividades delictivas y la identificación de las rutas del tráfico y de los traficantes de armas. También cuenta con un programa para el manejo y destrucción de arsenales, sobre todo en América Central.

Luego de que la Primera Cumbre de las Américas realizada en Miami en el año 1994 se comprometiera a prevenir, combatir y eliminar el terrorismo, se llevaron a cabo dos conferencias especializadas en 1996 y 1998. En la Segunda Cumbre de las Américas de 1998 se adoptó un plan de acción y un año después se constituyó el Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE). Menos

de un año después de los trágicos acontecimientos del 11 de setiembre del 2001 se adoptó la Convención Interamericana contra el Terrorismo.<sup>8</sup> Desde entonces el Comité ha desarrollado una amplia gama de actividades de asistencia técnica y fortalecimiento institucional. Hoy el Comité cuenta con diez programas en seis áreas, a saber. desarrollo de políticas y coordinación internacional, controles fronterizos y financieros, protección de infraestructura crítica, asistencia legislativa y gestión de crisis. El Comité se ha reunido anualmente entre el 2003 y el 2010.

En 1999, por acuerdo de la Segunda Reunión de Ministros de Justicia u otros Ministros, Procuradores o Fiscales Generales de las Américas (REMJA), se constituyó el Grupo de Expertos Gubernamentales en Materia de Delito Cibernético, que se ha reunido desde entonces en seis oportunidades. El 2004 se adoptó la Estrategia Interamericana Integral de Seguridad Cibernética, preparada por el Grupo de Expertos, el CICTE y la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL).

Con el objeto de contribuir a facilitar la implementación en el ámbito interamericano de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional aprobada el 2000 y sus tres protocolos complementarios, el Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas en Quebec el 2001 estableció el compromiso de instrumentar estrategias colectivas para combatir las nuevas formas de delincuencia transnacional, incluyendo el delito cibernético. En el 2006 se aprobó el Plan de Acción Hemisférico contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que creó el Grupo Técnico encargado de asegurar su implementación. En octubre del 2011 el Grupo realizó su tercera reunión. Paralelamente las autoridades nacionales encargadas del combate a la trata de personas se reunieron dos oportunidades entre el 2006 y el 2009, y adoptaron un plan de trabajo hemisférico para el período 2010-2012.

Otra de las amenazas es la que proviene de la acción de las pandillas delictivas. En el 2010 se adoptó una estrategia regional para enfrentar este desafío, producto de la labor de un grupo de trabajo constituido un año antes.



El desarrollo normativo e institucional experimentado por el sistema interamericano en los últimos veinticinco años para enfrentar a una de las nuevas amenazas a la seguridad provenientes de la delincuencia organizada transnacional ha ido acompañado de la adopción de un nuevo enfoque conceptual, del involucramiento de nuevos actores y de cambios en la estructura orgánica de la Secretaría General de la OEA. Decisivas en estas transformaciones fueron las Cumbres de las Américas de Santiago de Chile y de Quebec, que promovieron un replanteamiento de los conceptos tradicionales de seguridad internacional y la identificación de formas para revitalizar y fortalecer sus instituciones, con miras a la realización de la Conferencia Especial sobre Seguridad, que se llevó a cabo en octubre del 2003.

La Declaración sobre Seguridad en las Américas adoptada en la Conferencia Especial reafirmó que el fundamento y razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana y que el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales. Las nuevas amenazas son problemas de carácter intersectorial

que requieren respuestas múltiples de distintas organizaciones nacionales y, en algunos casos, asociaciones entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. Muchas de ellas son de naturaleza transnacional y pueden requerir cooperación hemisférica. La Declaración recomendó que la Comisión de Seguridad Hemisférica coordine la cooperación de los distintos órganos de la Secretaría General de la OEA con competencia en esta materia y elabore – en base a las recomendaciones de la CICAD, el CICTE y el Comité Consultivo de la CIFTA – estrategias coordinadas y planes de acción integrados relacionados con las nuevas amenazas.

La Declaración de San Salvador sobre Seguridad Ciudadana en las Américas del 2011 da varios pasos adelante en el replanteamiento conceptual de la seguridad iniciado el 2003. En efecto, reconoce que la delincuencia, la violencia y la inseguridad afectan negativamente el desarrollo social, económico y político de nuestras sociedades, y vulneran los derechos humanos del individuo, centro de la seguridad ciudadana. Por ello, los Estados deben implementar políticas de largo plazo en materia de prevención, aplicación de la ley y rehabilitación y reinserción social, a efectos de garantizar un enfoque integral, con especial énfasis en enfrentar las causas del crimen y en atender las necesidades de los grupos vulnerables, en un marco de protección y promoción de los derechos humanos. Dado el carácter multicausal de la violencia estas políticas deben involucrar a múltiples actores, tales como el individuo, los gobiernos a todos los niveles, la sociedad civil, las comunidades, los medios de comunicación y el sector privado y académico. Finalmente, se encarga al Consejo Permanente de la OEA elaborar – en coordinación con las autoridades nacionales y la Secretaría General – un proyecto de plan de acción hemisférico para el seguimiento de las disposiciones de la Declaración.

Otro hito muy importante en el desarrollo conceptual lo constituye el Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) del 2009. Además de recordar las obligaciones de no hacer de los Estados en sus políticas de seguridad, la Comisión reconoce su obligación de contar con políticas integrales y de largo plazo que – teniendo al individuo como centro – sean eficaces en la protección y promoción de sus derechos humanos frente a la violencia y el crimen. Para ello es necesario que estas políticas otorguen una especial importancia a la prevención de estos fenómenos, actuando sobre sus causas.

El desarrollo normativo en el ámbito interamericano para enfrentar la delincuencia organizada transnacional ha sido tributario de las Reuniones de Ministros de Justicia u otros Ministros, Procuradores o Fiscales Generales de las Américas (REMJA), que se iniciaron en 1997 y que el 2010 sumaban ocho. En esta valiosa tarea han sido asistidos por la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA. La REMJA constituye el foro político y técnico de mayor importancia a nivel hemisférico en temas relacionados con la cooperación jurídica internacional para la asistencia mutua en materia penal, la extradición, las políticas penitenciarias, el delito cibernético y las ciencias forenses.

El mejoramiento de las políticas de seguridad ciudadana y de lucha contra la delincuencia organizada transnacional se ha convertido en una prioridad en las agendas nacionales y hemisféricas. Para hacerlo posible existe la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales. Con ese objeto el sistema interamericano

está construyendo una arquitectura institucional cuyo órgano político principal es la Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas (MISPA). En la primera reunión realizada el 2008 se adoptó el Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas; un año después se adoptó el Consenso de Santo Domingo. La tercera reunión se celebrará en noviembre del 2011 en Trinidad y Tobago. La MISPA tiene como objetivo fortalecer el diálogo con miras a una cooperación y asistencia técnica efectiva, y facilitar la transferencia de conocimientos y el intercambio de prácticas prometedoras.

La asistencia a la MISPA la brinda la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la OEA a través de su Departamento de Seguridad Pública. La Secretaría fue creada en el 2005 para atender a los distintos órganos interamericanos vinculados a los temas de seguridad. Además del Departamento de Seguridad Pública la integran las secretarías de la CICAD y el CICTE, y el Departamento de Defensa y Seguridad Hemisférica. Mientras que las tres primeras atienden las nuevas amenazas, la última se concentra en las tradicionales. La Secretaría también cuenta con el Observatorio Hemisférico de Seguridad (Alertamerica) adscrito a su Oficina Ejecutiva.



En el 2007 se creó la Comunidad de Policías de América (AMERIPOL) para promover la cooperación policial contra la delincuencia organizada transnacional en los ámbitos técnico científico, de la información con fines de inteligencia, de la investigación criminal y la asistencia judicial, y de la capacitación. Está integrado por veintiún cuerpos de Policía de veinte países del hemisferio y cuenta con quince organismos observadores.

## 6 Conclusiones

- a) Aunque con grandes diferencias entre subregiones y países, el hemisferio cuenta con elevadas tasas de homicidios, de victimización y de percepción de inseguridad, y con bajos niveles de confianza en las instituciones de seguridad y justicia. Revertir estos indicadores requerirá de mejores políticas públicas y de una mejor comprensión de las causas y la dinámica de la inseguridad ciudadana y la delincuencia organizada transnacional, así como de instituciones más profesionales, modernas y democráticas.
- b) De la evidencia disponible, el tráfico de drogas aparece como el principal factor causal asociado a las altas tasas de violencia homicida. Otro factor es el extendido uso de armas de fuego. Ambos requieren especial atención de las políticas públicas.
- c) La inseguridad ciudadana y la delincuencia organizada transnacional constituyen un problema con múltiples dimensiones y con implicaciones negativas en los ámbitos económico, político, de salud pública y de derechos humanos.
- d) La inseguridad ciudadana y la delincuencia organizada transnacional afecta a los países del hemisferio de manera muy diferenciada. A su vez, las políticas públicas implementadas difieren en su eficacia. Entre los desarrollos positivos

se cuentan la reforma y modernización policial, la implementación de políticas públicas integrales, el creciente involucramiento de los municipios y la reforma de la justicia penal. Entre los negativos destacan el extendido recurso al populismo penal, la crisis de los sistemas penitenciarios y el uso de las Fuerzas Armadas para tareas de seguridad ciudadana; la debilidad y la corrupción institucional; la privatización de la seguridad; y, la subsistencia de violaciones a los derechos humanos.

- e) Los últimos veinticinco años han visto un fortalecimiento del sistema interamericano para favorecer la cooperación en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional. Ese importante avance, que debe ser consolidado, no ha impedido el deterioro de la seguridad en la mayoría de países del hemisferio. El desafío actual es, simultáneamente, fortalecer a través de la cooperación interamericana las capacidades nacionales para desarrollar políticas públicas integrales y de largo plazo que permitan revertir este deterioro. Para ello es fundamental, entre otros, contar con un plan de acción hemisférico en seguridad ciudadana, que cuente con un adecuado mecanismo de seguimiento; fortalecer y consolidar el Observatorio Hemisférico de Seguridad; crear un curso anual de Alta Dirección en Gestión de la Seguridad; y, establecer una relatoría permanente en seguridad ciudadana en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

## 7 Recomendaciones

### a) Recomendaciones a la OEA

- **Plan de Acción Hemisférico en Seguridad Ciudadana.** Aprobar un Plan de Acción Hemisférico que de seguimiento a la Declaración de San Salvador sobre Seguridad Ciudadana en las Américas del 2011 y constituya una guía de referencia para el desarrollo de políticas nacionales en seguridad ciudadana, que sean integrales y de largo plazo. Contará con objetivos y actividades a implementarse en los próximos cinco años en los ámbitos de fortalecimiento institucional; prevención de la inseguridad, la violencia y el delito; aplicación de la ley; rehabilitación y reinserción social; atención a víctimas; y, cooperación internacional. El Plan, que será elaborado en consulta y coordinación con las autoridades nacionales de la MISPA y la REMJA, tendrá un mecanismo de seguimiento que facilite su implementación.
- **Observatorio Hemisférico de Seguridad.** Ampliar y profundizar la información provista por el Observatorio Hemisférico de Seguridad, a fin de contar con una mejor comprensión de la dimensión de los problemas y con políticas públicas que sean más eficientes para enfrentarlos. El Observatorio alentará nuevas investigaciones y el intercambio de experiencias en la prevención y combate a la inseguridad, la violencia y el delito en sus distintas manifestaciones, y ofrecerá asistencia técnica a



los Estados para la creación y desarrollo de organismos encargados de la recolección, sistematización y análisis de información nacional sobre seguridad ciudadana y delincuencia organizada transnacional.

- **Curso de Alta Dirección en Gestión de la Seguridad.** Diseñar e implementar un curso anual de Alta Dirección en Gestión de la Seguridad, dirigido a funcionarios públicos de alto nivel con responsabilidad en la materia, con el objeto de compartir las mejores experiencias e investigaciones académicas en los ámbitos del fortalecimiento institucional; la prevención de la inseguridad, la violencia y el delito en todas sus manifestaciones; la aplicación de la ley; la rehabilitación y reinserción social; la atención a víctimas; y, la cooperación internacional.
- **Relatoría Permanente de la CIDH en Seguridad Ciudadana.** Crear una relatoría permanente en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para llevar a cabo el monitoreo y seguimiento de las recomendaciones del Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos del 2009, y de la implementación de las decisiones y recomendaciones de la Corte Interamericana en esta materia.

#### b) Recomendaciones a los Estados

- **Políticas Integrales en Seguridad Ciudadana.** Diseñar, implementar y evaluar políticas, estrategias y planes integrales de largo plazo en la prevención de la inseguridad, la violencia y el delito en todas sus manifestaciones; la aplicación de la ley; la rehabilitación y reinserción social; la atención a víctimas; y, en el fortalecimiento institucional. Estas políticas deben poner especial énfasis en enfrentar las causas de la inseguridad ciudadana y la delincuencia organizada, en un marco de protección y promoción de los derechos humanos, y deben involucrar a la más amplia gama de actores públicos, privados y no gubernamentales en todos los niveles de gobierno, incluyendo a la ciudadanía.
- **Observatorios de Seguridad.** Crear y desarrollar, o fortalecer, organismos encargados de la recolección, sistematización y análisis de información nacional sobre seguridad ciudadana y delincuencia organizada, teniendo como referencia el Manual de Observatorios de la OEA, con el fin de contar con una mejor comprensión de la dimensión de los problemas y con políticas públicas que sean más eficientes para enfrentarlos. Estos organismos llevarán a cabo investigaciones y sistematizarán y difundirán las mejores prácticas. También serán la contraparte nacional del Observatorio Hemisférico de Seguridad y lo proveerán regularmente de información veraz y oportuna.
- **Cooperación Internacional.** Fortalecer la cooperación bilateral, sub-regional, hemisférica e internacional para mejorar las políticas públicas en seguridad y para prevenir y combatir la delincuencia organizada transnacional, con pleno respeto a los derechos humanos y a las reglas del Estado de Derecho.

## REFERENCIAS

---

### Bibliografía y otras fuentes

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). 2009. **Propuesta: Marco de referencia para la acción en el área de seguridad y convivencia ciudadana**. Anexo II: Panorama estadístico de la seguridad y convivencia ciudadana en América Latina y el Caribe. Washington, D.C.
- BANCO MUNDIAL. 2011. **Crimen y violencia en Centroamérica**. Un desafío para el desarrollo. Washington, D.C.
- CARRIÓN, F. 2009. Barajar y dar de nuevo: hacia una nueva comprensión de la violencia y la seguridad. En: CARRIÓN, F.; DAMMERT, M. (Comp.). 2009. **Economía política de la seguridad ciudadana**. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Ecuador y Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ). p. 9-38.
- COALICIÓN REGIONAL EN SEGURIDAD CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS. 2011. **Declaración de las Organizaciones de la Sociedad Civil para la Seguridad Pública en las Américas**. Quito.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). 2009. **Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos**. Washington, D.C.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. 2010. **Informe 2010**. Santiago de Chile.
- COSTA, G. 2011. La inseguridad en América Latina ¿Cómo estamos? **Revista Brasileña de Seguridad Pública**, São Paulo, Foro Brasileño de Seguridad Pública, Año 5, n. 8, p. 6-36, feb.-mar.
- CRUZ, J.M. 2009. Maltrato policial en América Latina. **Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2009**, n. 11. Nashville, Tennessee: Vanderbilt University. Barómetro de las Américas por Latin American Public Opinion Project (LAPOP).
- DAMMERT, L.; ALDA, E.; RUZ, F. 2008. **Desafíos de la seguridad ciudadana en Iberoamérica**. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Chile.
- DAMMERT, L.; SALAZAR, F. 2009. **¿Duros con el delito?: populismo e inseguridad en América Latina**. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Chile.
- DAMMERT, L.; ZUÑIGA, L. 2008. **La cárcel: problemas y desafíos para las Américas**. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Chile.
- FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES (FLACSO) Chile. 2007. **Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile.
- HUMAN RIGHTS WATCH. 2009. **Impunidad uniformada**. Uso indebido de la justicia militar en México para investigar abusos cometidos durante operativos contra el narcotráfico y de seguridad pública. New York.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA). 2011. **Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas 2011**. Estadísticas oficiales de Seguridad Ciudadana producidas por los Estados Miembros de la OEA. Washington D.C.

- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). 2006. *Venciendo el temor*. (In)seguridad ciudadana y desarrollo humanos en Costa Rica. **Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005**. San José de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. 2009-2010. *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. **Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010**. Colombia.
- RICO, J.M.; CHINCHILLA, L. 2006. *Las reformas policiales en América Latina: situación, problemas y perspectivas*. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- SEGURIDAD, JUSTICIA Y PAZ. 2011. **Estudio comparativo de la incidencia de homicidio doloso en ciudades y jurisdicciones sub-nacionales de los países del mundo (2010)**. México D.F.
- SELIGSON, M.; Y SMITH, A.E. (Ed.). 2010. **Cultura política de la democracia 2010**. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles: Informe sobre las Américas. Nashville, Tennessee: Vanderbilt University. Barómetro de las Américas por Latin American Public Opinion Project (LAPOP).
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. 2010. **Barómetro global de la corrupción**.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). 2011. **2011 Global Study on Homicide**. Trends, Contexts, Data. Vienna.
- WORLD BANK. 2011. **Violence in the city**. Understanding and supporting community responses to urban violence. Washington, D.C.
- WORLD ECONOMIC FORUM (WEF). 2011. **The Global Competitiveness Report 2011-2012**. Geneve.

## NOTAS

---

1. El Observatorio fue creado por el Departamento de Seguridad Pública de la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la OEA con el objeto de recabar, sistematizar y analizar la información criminal relevante a nivel hemisférico producida por los países. Más recientemente, el Observatorio ha sido adscrito a la Oficina Ejecutiva de la Secretaría, a efectos de que se articule con los observatorios sobre drogas y terrorismo. Disponible en: <[http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo\\_observatorio.asp](http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio.asp)>. Visitado en: Ene. 2012.
2. Las cifras para Argentina, Canadá, Chile, Nicaragua, Santa Lucía y Venezuela corresponden al año 2008, las de Ecuador al 2007 y las de Surinam al 2005. En total se consideran las cifras para 34 países del hemisferio, dos de América del Norte, 14 del Caribe y 18 de América Latina. Cuba, Haití y Honduras no presentaron información sobre población penal para ninguno de los años de la última década.
3. Este riesgo ha sido advertido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela* (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2009, p. 43).
4. Los estándares básicos para regular el funcionamiento de las empresas privadas de seguridad de las industrias extractivas pueden encontrarse en los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos, suscritos en diciembre del 2000.
5. Convención Única de las Naciones Unidas sobre Estupefacientes (1961), modificada por el Protocolo de 1972; Convención de las Naciones Unidas sobre Sustancias Psicotrópicas (1971); y, Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988).
6. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción se aprobó en diciembre del 2003.
7. El Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional se aprobó en mayo del 2001.
8. Entre 1963 y el 2010 se aprobaron en las Naciones Unidas catorce instrumentos internacionales contra el terrorismo. Actualmente se está negociando un convenio general sobre el terrorismo internacional, que complementaría el marco legal en esta materia.

## ABSTRACT

---

The Western Hemisphere, particularly the countries in Latin America and the Caribbean, are faced with a serious security problem, which is the primary concern of citizens in the region. There are a range of important factors that contribute to this problem, such as those caused by drug trafficking, drug consumption and debilitated security and judicial institutions. However, within limited times and spaces, there have been positive institutional developments at the national and inter-American (international) levels that are not insignificant. It will be critical to build on these advances in order to overcome these challenges.

## KEYWORDS

---

Citizen Security – Transnational organized crime – Homicides – Victimization – The perception of insecurity – Confidence in the police – Penitentiary system – Organization of American States

## RESUMO

---

O Hemisfério Ocidental, em especial os países da América Latina e do Caribe, enfrentam problemas muito sérios de segurança, que são, hoje, a principal preocupação dos cidadãos em toda a região. Contribuem para tanto uma série de fatores, dentre os quais se destacam, devido à sua importância, o efeito pernicioso do tráfico e do consumo de drogas e a fragilidade das instituições responsáveis pela segurança e pela Justiça. No entanto, também houve, embora limitados no tempo e no espaço, desenvolvimentos institucionais positivos, tanto nacionais como interamericanos, que não são nada desprezíveis. É necessário construir com base neles para superar os desafios.

## PALAVRAS-CHAVE

---

Segurança pública – Crime organizado transnacional – Homicídios – Vitimização – Percepção de insegurança – Confiança nas polícias – Sistema penitenciário – Organização dos Estados Americanos



#### MANUEL TUFRÓ

Lic. Manuel Tufro es doctorando en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Licenciado en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de Buenos Aires (Argentina).

Email: [manueltufro@yahoo.com](mailto:manueltufro@yahoo.com)

#### RESUMEN

---

El objetivo de este artículo es presentar una experiencia concreta de política pública de seguridad que se está llevando adelante en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina): el Plan Nacional de Participación Comunitaria en Seguridad (PNPCS), lanzado en abril de 2011 desde el flamante Ministerio de Seguridad de la Nación. El plan tiene como uno de sus objetivos principales la difusión de un nuevo paradigma de “seguridad democrática”. Me propongo analizar algunos de los conflictos que emergieron en la implementación del mismo, focalizando dos cuestiones: a) las resistencias al cambio en la relación entre la policía y la comunidad; y b) las resistencias derivadas de la confrontación entre la agenda del Ministerio y las agendas de organizaciones de la sociedad civil. Argumento que ambas cuestiones remiten al encuentro conflictivo entre el nuevo paradigma de “seguridad democrática” y lo que denominaré una “cultura política vecinal” de participación en seguridad.

Original en español.

Recibido en noviembre de 2011. Aprobado en abril de 2012.

#### PALABRAS CLAVE

---

Participación ciudadana – Políticas públicas de seguridad – Mesas barriales – Seguridad democrática – Cultura política vecinal



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons*.

Este artículo está disponible en formato digital en [www.revistasur.org](http://www.revistasur.org).

# PARTICIPACIÓN CIUDADANA, SEGURIDAD DEMOCRÁTICA Y CONFLICTO ENTRE CULTURAS POLÍTICAS. PRIMERAS OBSERVACIONES SOBRE UNA EXPERIENCIA EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

Manuel Tufró

## 1 Introducción

El objetivo de este artículo es presentar una experiencia concreta de política pública de seguridad que se está llevando adelante en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina). Esta experiencia permite reflexionar sobre el rol de la participación ciudadana y del Estado en la difusión de una nueva concepción de “seguridad democrática”. En diciembre de 2010, en un contexto enrarecido por un proceso de ocupación de tierras en la Ciudad de Buenos Aires que había sido violentamente reprimido,<sup>1</sup> se crea el Ministerio de Seguridad de la Nación. Desde los primeros anuncios y gestiones (realizadas para destrabar y resolver pacíficamente las ocupaciones de tierras mencionadas) se expresó la voluntad de la nueva gestión de proponer objetivos y herramientas construidos en base a criterios establecidos por una noción de “seguridad democrática”. Uno de los elementos de cambio lo constituye la implementación sistematizada de la participación ciudadana<sup>2</sup> a través del Plan Nacional de Participación Comunitaria en Seguridad (en adelante, PNPCS), lanzado oficialmente en abril de 2011. Este plan fue diseñado para funcionar como una instancia de gestión de información y de despliegue de prácticas de prevención, pero también como un vehículo de difusión del nuevo paradigma de “seguridad democrática” que debería desplazar, con el tiempo, a otras nociones de cuño represivo, centradas en las soluciones penales y la criminalización de la pobreza. La implementación del PNPCS da cuenta de la consecución de algunos logros interesantes, así como también de la aparición de conflictos, obstáculos y desafíos propios de los comienzos de un proceso que se piensa a sí mismo como parte de un cambio cultural.

---

*Ver las notas del texto a partir de la página 179.*



El método elegido para el análisis y la exposición de esta experiencia supone que el trabajo sobre las políticas públicas no encuentra su objeto solamente en la enunciación de las mismas, sino también en la descripción del contexto y en el análisis de la implementación. Los datos para trabajar este último aspecto provienen del trabajo de campo y acercamiento a los actores que vengo realizando en el marco de mi investigación de doctorado.<sup>3</sup> La estructura del artículo es la siguiente: en primer lugar, buscaré reponer algunos datos necesarios para comprender la complejidad del contexto en el cual se implementa la política pública analizada. Luego trabajaré sobre la definición de la noción de “seguridad democrática” adoptada por el Ministerio de Seguridad de la Nación, en la descripción de los dispositivos de participación diseñados para difundirla y sobre algunos de los cambios y resultados que ya se pueden observar luego de los primeros seis meses de funcionamiento del Plan Nacional de Participación Comunitaria en Seguridad PNPCS. Finalmente me propongo analizar algunos de los conflictos que emergieron en la implementación, enfatizando en dos cuestiones: a) las resistencias al cambio en la relación entre la policía y los ciudadanos; y b) las resistencias derivadas de la confrontación entre la agenda del Ministerio y agendas de organizaciones de la sociedad civil. Argumento que ambas cuestiones remiten al encuentro conflictivo entre el nuevo paradigma de “seguridad democrática” y lo que denominaré una “cultura política vecinal” de participación en seguridad.

## 2 Aspectos del contexto de implementación

El contexto en el cual esta nueva gestión se embarca en una estrategia territorial de participación y cambio cultural es complejo. En la Argentina, durante los últimos quince años, los discursos de “demagogia punitiva” estuvieron a la orden del día en la comunicación política, en los medios de comunicación de masas y en las recetas de algunos “expertos” (CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, 2004; KESSLER, 2009; SOZZO, 2005). Por otra parte, el carácter errático y pendular de las políticas implementadas por diferentes instancias del Estado (nacional, provinciales, municipales) en lo que hace a la participación ciudadana ha producido fenómenos de frustración y, en el mejor de los casos, de auto-organización o de autonomización de las experiencias participativas. Estos dos factores (amplia circulación de discursos de demagogia punitiva, presencia escasa y frustrante del Estado) han contribuido a la emergencia de lo que llamaré una “cultura política vecinal” en relación a la seguridad, que será caracterizada más adelante, pero de la cual es pertinente mencionar aquí que está atravesada por marcos interpretativos fuertemente tramados por representaciones de sentido común de cuño represivo en lo que hace a la definición de las agendas de la seguridad ciudadana. Simultáneamente, las actividades del Acuerdo de Seguridad Democrática, conformado en 2009 y al que me referiré más adelante, constituyeron un contrapeso de los discursos represivos en la esfera pública y brindaron el fundamento del nuevo paradigma de “seguridad democrática” asumida por el Ministerio. De este modo, el desembarco territorial de este nuevo paradigma inevitablemente produce un conflicto entre culturas políticas que presenta dinámicas muy interesantes para analizar desde el punto de

vista de los desafíos concretos que debe enfrentar la difusión de una concepción de “seguridad democrática”.

El otro dato contextual fundamental tiene que ver con el estatus legal y político de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta ciudad es, desde 1880, la capital de la República Argentina. Durante casi todo el siglo XX estuvo sujeta a un régimen de “federalización” que implicaba que sus autoridades ejecutivas no eran electas por los habitantes sino designadas por el Presidente de la República. Entre las consecuencias varias que conllevó esta ausencia de autonomía, interesa aquí destacar una en especial: la imposibilidad de contar con una fuerza policial propia y específica. Ese lugar era ocupado por la Policía Federal Argentina. En el año 1996 finalmente se logra la autonomía de la Ciudad y las autoridades de la misma son, por primera vez, electas por los ciudadanos. La Constitución de la Ciudad sancionada ese mismo año afirmaba, en su artículo 34, que “La seguridad pública es un deber propio e irrenunciable del Estado y es ofrecido con equidad a todos los habitantes”, y fijaba la centralidad de la participación ciudadana en las estrategias de prevención del delito, sosteniendo que “El Gobierno de la Ciudad coadyuva a la seguridad ciudadana desarrollando estrategias y políticas multidisciplinarias de prevención del delito y la violencia, diseñando y facilitando los canales de participación comunitaria”. A pesar de estas declaraciones de buenas intenciones, las políticas de seguridad en la Ciudad estuvieron marcadas por la imposibilidad de arribar a un acuerdo con el Gobierno Nacional para producir el traspaso de la Policía Federal al ámbito del Gobierno de la Ciudad. El hecho de no contar con una policía propia, junto con la falta de decisión política de todas las instancias estatales para sostener las experiencias de participación, provocó fenómenos cíclicos en los cuales por momentos convivían en un mismo territorio, de manera yuxtapuesta y desarticulada, iniciativas diversas de participación ciudadana en seguridad (“Consejos de Seguridad Barriales” organizados por el Gobierno de la Ciudad en 1998, “Consejos de Participación Comunitaria” organizados por la propia Policía Federal y el Gobierno Nacional en 1998, “Plan Piloto” organizado por la Dirección Nacional de Política Criminal, dependiente del Ministerio de Justicia de la Nación, en el barrio de Saavedra entre 1997 y 2000); estos momentos se alternaban con otros períodos de ausencia total de iniciativas de participación en seguridad. Entre 2003 y 2006 se llegó a un acuerdo entre los gobiernos local y nacional, y durante ese período funcionaron con cierta regularidad las asambleas vecinales del Plan Nacional de Prevención del Delito (PNPD) (CIAFARDINI, 2006; LANDAU, 2008). En ese marco la legislatura de la ciudad sancionó en 2005 la ley 1689 que organiza y regula el funcionamiento del Consejo de Seguridad y Prevención del Delito, y que en su artículo 11 consagra a la participación comunitaria en seguridad como un derecho de los habitantes de la Ciudad y un deber del Estado. A pesar de haber logrado este reconocimiento legal en tanto derecho, con el abandono del Plan Nacional de Prevención del Delito la participación comunitaria entró en un nuevo limbo luego de 2006. La llegada en 2008 de una gestión de signo ideológico conservador supuso la creación de una nueva fuerza policial (la Policía Metropolitana), pero no el traspaso de las fuerzas federales. Por lo cual desde 2009 conviven en la Ciudad dos fuerzas policiales, una que responde al Gobierno Nacional, y una fuerza nueva que responde al Gobierno de la Ciudad.

En el momento en que se diseña y ejecuta desde el Ministerio de Seguridad de la Nación el nuevo Plan Nacional de Participación Comunitaria en Seguridad, el territorio elegido para comenzar la implementación del mismo (es decir, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) se encuentra gobernada, como ya se dijo, por una gestión de signo ideológico opuesto al del Gobierno Nacional. El Gobierno de la Ciudad exhibe una concepción de la seguridad disgregada y contradictoria en sus discursos, y más bien orientada hacia el aumento de la vigilancia y la represión en sus prácticas concretas. Así, se han vetado iniciativas de organización de la participación ciudadana,<sup>4</sup> al tiempo que se aboga públicamente por el endurecimiento de las leyes y del Código Contravencional como modos de “reducir la inseguridad” (MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, 2010). Los máximos esfuerzos de la gestión del Gobierno de la Ciudad se han centrado en la multiplicación de las cámaras de seguridad en espacios públicos, y en la organización de una fuerza policial (la Policía Metropolitana), supuestamente pensada como una “policía de proximidad”, pero que ya ha tenido varios escándalos en relación a casos de espionaje, y para la cual no se ha diseñado ninguna instancia de control civil o de auditoría externa (CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, 2008). El contexto da cuenta entonces del desembarco de una política pública de participación ciudadana que busca impulsar una concepción de seguridad democrática en un territorio en el cual la seguridad debe ser cogestionada con otra instancia estatal que sostiene una concepción vinculada a la demagogia punitiva y que ha hecho todo lo posible hasta el momento para obstaculizar la puesta en práctica de dispositivos de participación.

### 3 La noción de “seguridad democrática” y el diseño de los dispositivos de participación ciudadana

En el año 2009 un número importante de especialistas, investigadores, activistas y políticos de la Argentina suscribieron el Acuerdo de Seguridad Democrática (ASD). En su documento fundacional se sistematiza qué es lo que se entiende por “seguridad democrática” como nuevo paradigma. Se trata de lograr que el Estado asuma la construcción de instituciones de seguridad “comprometidas con valores democráticos y el rechazo a políticas demagógicas e improvisadas”, a la “mano dura” y a la delegación de la seguridad en las policías. Entre los lineamientos a seguir por una política de seguridad democrática se encuentran la conformación de:

*Una policía eficaz en la prevención, de alta profesionalidad y debidamente remunerada; una justicia penal que investigue y juzgue en tiempo oportuno a quienes infringen la ley, garantice la plena observancia de las reglas del debido proceso y de la defensa en juicio, y un sistema penitenciario que asegure condiciones dignas de encarcelamiento y de ejecución de la pena con sentido resocializador.*

(ACUERDO DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA, 2009, p. 2).

También se prescribe la decisión política de encarar una gestión democrática de las instituciones de seguridad, la desactivación de las redes de delitos, la gestión policial no violenta en los operativos en el espacio público y el mantenimiento de condiciones dignas para el cumplimiento de penas orientadas a la resocialización. Es relevante para el tema tratado aquí la relación que se sugiere entre la “seguridad democrática”, entendida como una concepción amplia e integral de la seguridad que busca reducir “la violencia en todas sus formas”, y la participación ciudadana. La cuestión de la participación ciudadana no aparece tematizada explícitamente, aunque se alude a ella cuando se plantea, por un lado, que “el diseño e implementación de políticas democráticas debe surgir de diagnósticos basados en información veraz y accesible al público” y que las fuerzas policiales, por un lado, deben estar integradas con la “comunidad y los gobiernos locales en la prevención social de la violencia y el delito” y, por otro, deben estar controladas por instancias de carácter externo y civil.

Los integrantes del ASD presentaron en junio de 2010 sus lineamientos a la presidenta de la Nación. Seis meses después, cuando la crisis del Parque Indoamericano puso nuevamente de manifiesto el agotamiento del modelo de seguridad basado en el autogobierno de las fuerzas policiales, se avanzó en la creación de un nuevo Ministerio de Seguridad de la Nación cuya concepción de seguridad está basada en las recomendaciones del ASD. Varios de los especialistas convocados para integrar esta nueva gestión provienen de organizaciones que suscriben el ASD o sostienen miradas muy similares. En lo que hace a la participación ciudadana, dentro de la Secretaría de Políticas de Prevención y Relaciones con la Comunidad se conformó una Dirección Nacional de Participación Comunitaria, a cargo de la cual fue nombrada la Lic. Martha Arriola, una especialista de dilatada trayectoria en cuestiones de participación ciudadana en seguridad<sup>5</sup> y una de las impulsoras del ASD. Así, el PNPCS, que fue oficialmente lanzado el 4 de abril de 2011, se propone como misión “contribuir a impulsar el desarrollo del nuevo paradigma de seguridad pública en la comunidad”, un paradigma que es descrito como “de gestión de conflictos”, en oposición a un “paradigma de orden” ya agotado el cual “reduce el conflicto siempre a expresiones negativas y se traduce en respuestas meramente represivas” dada “su manifiesta incompatibilidad con el orden constitucional y democrático” (MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA NACIÓN, 2011a).

En la resolución 296/11 del Ministerio, que crea las mesas barriales como ámbito de participación, se puede leer que:

*El Ministerio de Seguridad de la Nación impulsa el desarrollo de un modelo de seguridad democrática que implica desplegar acciones que incidan en la dimensión cultural de la sociedad para lo cual la participación popular constituye una de las estrategias centrales.*

(MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA NACIÓN,  
2011e).

En la misma resolución la participación es también recuperada desde una perspectiva de derechos humanos, haciendo referencia un número de regulaciones y declaraciones internacionales en la materia.<sup>6</sup> De este modo, la participación ciudadana y el nuevo

paradigma de “seguridad democrática” quedan indisolublemente asociados. Pero si en una de sus dimensiones la participación ciudadana puede ser concebida como un derecho, por otro lado es innegable que la misma también puede ser abordada como una técnica de gobierno pasible de ser articulada en dispositivos orientados según diferentes objetivos. En este caso, hay que profundizar en el diseño de los dispositivos para verificar que efectivamente la participación se concibe, en un horizonte de mediano a largo plazo, como una experiencia de cambio cultural que resulta fundamental para difundir y hacer sostenible en el tiempo una nueva concepción de “seguridad democrática”; pero también aparece, al ser diseñada de un modo específico, como una herramienta de gobierno orientada a cumplir con el objetivo de recuperar el control civil de la seguridad. El dato esencial en este último sentido es, obviamente, la voluntad expresa de esta nueva gestión de terminar con años de un autogobierno policial que es producto no sólo de las resistencias corporativas al control externo, sino del desentendimiento del Estado, y de la sociedad en general, en relación al tema (SAÍN, 2008). Esta recuperación del gobierno civil de la seguridad es uno de los lineamientos centrales de la concepción de “seguridad democrática”.

El nuevo paradigma aparece traducido a una serie de dimensiones concretas en el PNPCS. En primer lugar, se amplía el alcance de la concepción de “seguridad”, por lo cual ya no se habla simplemente de prevención del delito, sino de “prevención comunitaria de la violencia”. Esto implica la inclusión de otras formas de conflicto más allá del delito, el énfasis en las estrategias multiagenciales y en la integración a través de recursos económicos pero también simbólicos e identitarios, como la cultura, el arte y el deporte. En segundo término, se modifican las prácticas de prevención y la relación con las fuerzas policiales. La prevención situacional, que había sido uno de los ejes fundamentales de las experiencias de participación ciudadana hasta el momento en la Ciudad de Buenos Aires, es incluida como un componente más del programa de prevención comunitario, y si bien se contempla la posibilidad de poner en práctica acciones de disminución de oportunidades e incremento del riesgo para potenciales ofensores, lo que se enfatiza es más bien la apropiación y uso de espacios públicos por parte de la comunidad. De ahí que el título del programa de prevención y control comunitario sea “Ganar la calle”. La policía, por otro lado, debe pasar a ser objeto de control y evaluación constante por parte de los ámbitos de participación. En tercer lugar, la apuesta al cambio cultural supone la formación de los participantes, no sólo en cuestiones de seguridad y prevención, sino en participación, en análisis socio-político, etc. Estas dimensiones atraviesan los dos dispositivos de participación diseñados para poner en práctica el plan: las mesas barriales y las escuelas de participación. Ambas instancias encuentran sus antecedentes inmediatos en los Foros Vecinales de Seguridad y en las escuelas de participación implementadas en las ya mencionadas gestiones de León Carlos Arslanian al frente del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

Las mesas barriales constituyen el primer dispositivo diseñado para el abordaje territorial de la participación comunitaria. Se trata de espacios constituidos principalmente por organizaciones o entidades no gubernamentales que desarrollan sus tareas en un barrio determinado, reunidas y coordinadas por funcionarios del

Ministerio para efectuar diagnósticos, participar en el diseño de planes locales de seguridad, impulsar acciones de prevención y de integración comunitaria. El trabajo de las mesas implica la adopción de algunas de las herramientas metodológicas ya probadas en la experiencia de los Foros Vecinales de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (como la elaboración del “mapa vecinal de prevención de la violencia”) que apuntan a generar una masa de información de origen no policial disponible para la conducción política de la seguridad y a hacer presente de forma permanente en el territorio a representantes de dicha conducción, interrumpiendo o mediando el circuito de información establecido entre la policía y ciertos sectores de la comunidad afines a las prácticas de autogobierno policial. Pero en relación a los Foros Vecinales hay algunos cambios dignos de notar en el diseño de este nuevo dispositivo de las mesas barriales, modificaciones que parecen originarse en una evaluación crítica de algunos aspectos de la experiencia anterior a nivel provincial. Las principales diferencias estriban en los siguientes puntos:

- a) Una mayor apertura de la participación. En los Foros Vecinales sólo podían participar organizaciones con una estructura formal y personería jurídica, lo cual dejó a toda una gama de organizaciones surgidas a partir de la crisis de 2001-2002 sin la posibilidad de participar en los Foros. Las mesas barriales flexibilizan esta condición, al requerir únicamente que sean organizaciones de “reconocida trayectoria” en el ámbito barrial. Por otra parte, se abre la posibilidad por primera vez a la participación de los partidos políticos, que estaban explícitamente excluidos de los Foros. En la práctica, la flexibilización es aún mayor, ya que han sido aceptados en las mesas “vecinos sueltos” que no están encuadrados en organizaciones, aunque en todos los casos se tiende a recomendar que los “vecinos sueltos” se organicen.<sup>7</sup>
- b) El ámbito de acción de los Foros Vecinales coincidía con el de cada comisaría de la Policía de la Provincia. En esta nueva experiencia, el ámbito de acción en principio no es la comisaría sino el “barrio”, noción que tiene en cuenta “las características sociales y culturales que hacen que las personas se sientan parte de un espacio común, con identidades, horizontes y problemas compartidos” (MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA NACIÓN, 2011c). Luego las diferentes mesas barriales deberán articularse en mesas zonales, las cuales coinciden, estas sí, con la jurisdicción de cada una de las comisarías de la Ciudad de Buenos Aires. Esta modificación adapta el dispositivo a la geografía institucional de la Ciudad, diferente a la de la Provincia.

El segundo dispositivo diseñado para la implementación del PNPCS son las escuelas de participación comunitaria en seguridad. Éstas fueron planteadas como elementos de un abordaje “transversal” antes que territorial, y pensadas como espacios en los que se puede debatir en torno del modelo general de seguridad que se quiere construir, más que sobre problemáticas específicamente locales. El contenido de los programas de estudio conforma un recorrido por la concepción de “seguridad democrática” que el Ministerio se propone difundir. Sus módulos



abordan la descripción y explicación de los fundamentos del PNPCS; el “análisis sociopolítico de la realidad actual”; los diferentes modelos de seguridad pública; la integración y la prevención comunitaria de la violencia; las vinculaciones entre seguridad, hábitat, cuestiones de género, prevención de adicciones, etc.

La implementación concreta de estos dispositivos comenzó, de manera experimental, ya a comienzos de 2011 en los barrios Fátima y Ramón Carrillo, de Villa Soldati, en el sudoeste de la Ciudad. El criterio a partir del cual se seleccionó esta zona para realizar la experiencia piloto fue el de la presencia de comunidades vulnerables, pero también hay que tener en cuenta que ésta fue la zona en la cual tuvieron lugar los conflictos por la ocupación del Parque Indoamericano y su posterior represión. La realidad extremadamente conflictiva de la relación entre los pobladores y la Policía Federal relevada en esa mesa piloto fue uno de los datos fundamentales para la confección del Plan Unidad Cinturón Sur, lanzado a fines de junio de 2011, que desplegó 2500 agentes de Gendarmería y Prefectura Naval en el sur de la Ciudad. Según una encuesta realizada por el propio Ministerio en el barrio Ramón Carrillo, el 89% de los encuestados afirma que mejoró la cantidad de efectivos policiales y la calidad de la respuesta ante emergencias (MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA NACIÓN, 2011b). Luego de esta primera experiencia, en abril de 2011 fue lanzado oficialmente el Plan. En los primeros seis meses de implementación, se han conformado una treintena de mesas barriales en las que participan unas 450 organizaciones. Estas mesas se encuentran en fases diferenciales de avance. Los propios coordinadores de las mesas suelen reconocer dos momentos: uno de “conformación” y otro de “apertura” de la mesa. Esta diferenciación no es menor porque, como se verá más adelante, tiene relación con el carácter homogéneo o heterogéneo que presenta cada una de las mesas. De estos espacios de participación surgió una masa de información que funcionó como insumo específico para el diseño del despliegue de las fuerzas de seguridad a gran escala, alimentando la implementación no sólo del ya mencionado Plan Unidad Cinturón Sur, sino también de otros planes como el Plan de Seguridad Urbana y el plan de Control de Accesos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Otro avance importante, en relación a los objetivos que se impuso el Plan, tiene que ver con la apertura de la participación a actores que no habían sido anteriormente involucrados en experiencias participativas de seguridad: agrupaciones políticas, organizaciones de base, organismos de derechos humanos, etc. Esta decisión tiene, evidentemente, una doble lectura. Por un lado, se trata de una decisión pragmática, que permitió constituir una serie de mesas barriales a partir de la presencia de una mayoría de organizaciones políticas y sociales afines a la gestión del Ministerio, lo cual conlleva la ventaja de contar con actores comprometidos con el sostenimiento del espacio (cuestión central para los comienzos de cualquier proceso participativo), pero también la desventaja, que se verá más adelante, de poder ser percibido por ciertos sectores como un espacio sectario o “politizado”. Por otra parte, la presencia de estos nuevos actores permitió introducir cuestiones novedosas asociadas a los derechos humanos, a iniciativas culturales de integración comunitaria y a la prevención social de la violencia, temas tradicionalmente ausentes de la agenda de la seguridad ciudadana. Estas modificaciones incluyen cuestiones simbólicas, pero

que poseen valor en tanto favorecen una articulación entre las agendas de seguridad ciudadana y de derechos humanos (que en la Argentina estaban históricamente separadas), como por ejemplo el hecho de que la mesa que articula organizaciones de los barrios de Floresta Sur y Parque Avellaneda tenga su sede en el edificio en el cual funcionó, durante la última dictadura militar (1976-1983) un centro clandestino de detención y exterminio de personas denominado “El Olimpo”. La constatación de que algunas de las mesas tienen sus sedes en locales vinculados a agrupaciones políticas también indica que la proyectada apertura a nuevos actores se está produciendo. Otras iniciativas adoptadas tienen un impacto directo sobre el espacio urbano y la calidad de vida. Los participantes de la mesa de los barrios de Flores y Parque Chacabuco, por ejemplo, identificaron un espacio abandonado y poco confiable en la entrada de una estación del subterráneo, intervinieron en él y lo transformaron en un anfiteatro (bautizado “La Negra Sosa”, en homenaje a la cantante Mercedes Sosa, fallecida en octubre de 2009) el cual fue inaugurado el 17 de octubre de 2011. Esta ampliación de la agenda de la seguridad ciudadana fue notoria en muchas mesas y, sobre todo, en las cinco escuelas de participación realizadas desde junio de 2011, en las cuales además se pudo verificar un fenómeno interesante de intercambio entre organizaciones sociales, especialistas e investigadores del ámbito académico. En septiembre se otorgaron los diplomas a los primeros 83 egresados de estas escuelas de participación.

Ahora bien, como se verá en el apartado siguiente, la difusión del nuevo paradigma de “seguridad democrática” encontró también, en los primeros seis meses de implementación del Plan, una serie de resistencias, obstáculos y desafíos que derivan, en gran medida, de la presencia de una multiplicidad de actores en el campo de la participación en seguridad, muchos de los cuales pueden ser inscriptos en una “cultura política vecinal” de la participación en seguridad fuertemente anclada en nociones deudoras de un sentido común autoritario.

#### **4 El conflicto con la “cultura política vecinal” de la participación en seguridad**

Hablar de un “campo de la participación en seguridad”, implica reconocer que la política pública que impulsa la participación ciudadana no se implementó en un vacío o en un terreno virgen. Por el contrario, quince años de problematización de la seguridad ciudadana como uno de los temas centrales de las agendas públicas, políticas y mediáticas han dejado un sedimento de experiencias, de modos de movilizarse, organizarse y reclamar y de marcos interpretativos para dar sentido a las cíclicas crisis de gobierno de la seguridad. Un papel central en este fenómeno lo cumplen las diferentes instancias del Estado que desde 1997 a esta parte han activado y abandonado sucesivos procesos participativos de diversa índole. Cuando el Estado abandona esos procesos, muchos de los ciudadanos que participaban de los mismos dan por terminada la experiencia y, con gran frustración, se repliegan nuevamente sobre la esfera privada. Pero otros persisten y se dan formas autónomas de organización y reclamo, muchas de las cuales, al no contar con canales de interlocución con las autoridades, asumen agendas y objetivos propios. Y en este

campo decir “propios” no quiere decir “espontáneos” o “auténticos” sino, casi siempre, objetivos fuertemente atravesados por el sentido común y por los discursos que circulan por los medios masivos de comunicación, fogoneados por *lobbistas* y emprendedores morales de todo tipo. El “campo de la participación en seguridad” está conformado, entonces, por actores, asociaciones y organizaciones de diversa índole, estatales y no estatales, muchas de las cuales pueden ser consideradas como “residuos” de experiencias participativas otrora patrocinadas por el Estado y hoy abandonadas. Estas organizaciones compiten por la apropiación de una variedad de recursos materiales y simbólicos.

Es en este “campo” donde emerge lo que llamo la “cultura política vecinal” de la participación en seguridad. Se trata de una serie de tramas de significación, marcos interpretativos, recursos discursivos, saberes prácticos, etc. que adoptan y asumen con cierta regularidad una serie de actores sociales que se denominan a sí mismos como “vecinos”. El término aquí no sólo denota su condición de “habitantes” de una zona determinada, sino que además activa una significación política históricamente consolidada que se pone en juego para marcar un límite con un “otro”: “los políticos”, “los militantes”, “los funcionarios”, etc.<sup>8</sup> Es posible enumerar una serie de rasgos bastante estables de esta “cultura vecinal”. En primer lugar, como ya se mencionó, la exhibición constante del rechazo hacia “los políticos” y funcionarios, y la reiterada invocación del carácter supuestamente apolítico de los reclamos y de las organizaciones construidas, cuestiones que cristalizan en el lugar común que sostiene que “la inseguridad no es de izquierda ni de derecha, no tiene ideología”. En segundo término, el carácter espasmódico de los reclamos, en los cuales las movilizaciones numerosas fogoneadas por casos puntuales altamente noticiables se alternan con bajísimos niveles de participación cuando ésta requiere un compromiso constante y con el carácter efímero de muchas de las organizaciones. En tercer lugar, la circulación y adopción de unos diagnósticos sobre la “inseguridad” (basados en la criminalización de la pobreza, de los inmigrantes, de los adictos, de los jóvenes) que se deslizan casi naturalmente hacia las opciones represivas como únicas soluciones imaginables. En cuarto lugar, la exigencia de soluciones inmediatas para los reclamos planteados, exigencia cuya virulencia aumenta en forma inversamente proporcional a los resultados concretos (nulos o exiguos) logrados por las políticas públicas de seguridad hasta el momento. Esta exigencia va acompañada por la insistencia en la “mayor presencia policial” como principal solución a la “inseguridad”. En algunas experiencias un poco más formalizadas se han llegado a constituir redes vecinales que despliegan prácticas de prevención situacional, siempre con el riesgo latente de producir, a partir de las mismas, fenómenos de segregación socioespacial. En quinto lugar, circula en esta “cultura” una concepción de la participación según la cual la misma no está vinculada a un derecho o a un deber de los ciudadanos, sino que se inscribe más bien en una tradición que identifica a la participación con la denuncia o el reclamo, y la percibe como una solución transitoria para una situación específica en la cual, ante la incapacidad o ineficacia del Estado, los ciudadanos deben hacerse cargo de lo que el Estado no hace, en línea con algunos postulados del neoliberalismo. Las organizaciones de vecinos suelen sostener cuestiones como “nosotros no deberíamos existir”, lo cual se combina, paradójicamente o no tanto, con un peticionismo que pone en manos del

Estado la solución a todos los problemas (SOZZO, 2000; PEGORARO, 2001; CROCCIA, 2003; TUFRÓ, 2007). En suma, el repudio a la política, la exigencia de soluciones que deben ser inmediatas, el carácter efímero de todo compromiso y la suposición de que el Estado es el único responsable de la cuestión de la seguridad son factores que alimentan una resistencia a la construcción de espacios más o menos formales de participación orientados por el Estado que se sostengan a lo largo del tiempo. Para muchos, “institucionalización” equivale a “politización”. El desembarco del PNPCS en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires supone el encuentro conflictivo entre la noción de “seguridad democrática” y la “cultura política vecinal” de la participación que se maneja según los criterios recién expuestos.

Dicho esto, no resulta extraño que la apertura a los actores políticos sostenida por la gestión del Ministerio haya sido percibida, desde otros sectores, como un pecado original de “politización” de las mesas barriales. Por otro lado, como ya se dijo, si bien varias mesas barriales han conformado espacios heterogéneos, muchas otras, y en especial, las escuelas de participación, se han constituido básicamente a partir de organizaciones políticamente afines a la gestión del Gobierno Nacional, favoreciendo una percepción de cierto sectarismo que, desde la “cultura política vecinal” de muchos sectores de la comunidad, es caracterizada llanamente como “politización”. Este encuentro conflictivo es el que puede servir, entonces, como disparador para analizar los desafíos de la difusión desde el Estado de la concepción de “seguridad democrática”. Voy a presentar a continuación este análisis abordando dos de las cuestiones que ponen en escena las resistencias al nuevo paradigma: por un lado, los modos de concebir la relación ciudadanos-policía; y por otro, los conflictos por definir las prioridades, los objetivos y los métodos de las agendas locales de seguridad.

#### *4.1 El conflicto por el nuevo lugar de la policía*

Mencioné anteriormente que algunas experiencias participativas ya abandonadas habían dejado “sedimentos” más o menos activos. Entre ellos se encuentran los llamados Consejos de Prevención Comunitaria (CPC) que funcionan desde fines de los años '90 en algunas de las comisarías de la Ciudad de Buenos Aires. Desde sus comienzos, estos Consejos canalizaron, bajo un nuevo marco de “participación ciudadana”, lazos más bien tradicionales que la fuerza policial establece con sectores acotados y específicos de la comunidad, seleccionados según “los principios de notoriedad y reconocimiento social a partir de los cuales el saber policial clasifica a la ‘gente decente’” que en general suponen “una relación previa y personal con el comisario” (EILBAUM, 2004, p. 190). La lógica de funcionamiento de los CPC parece haberse resumido en lo siguiente: en torno del comisario se conforma un grupo de “gente decente” del barrio que funciona básicamente como amplificador del discurso policial, reproduciendo de éste desde las cuestiones más pequeñas (la difusión de consejos prácticos para prevenir delitos, de los teléfonos de la comisaría y los patrulleros, etc.) hasta las más importantes, es decir, el reclamo por mayores recursos económicos, logísticos y humanos, la difusión de posturas ideológicas represivas en relación a las políticas de seguridad, etc. El modo concreto de relación entre los funcionarios policiales y los integrantes de los CPC se resume en

la metáfora de la “sábana corta”, procedimiento argumentativo que personalmente pude observar en casi todas las reuniones de CPC en las que estuve presente. La metáfora hace referencia a una supuesta escasez de recursos que impide dar respuesta a todos los reclamos, porque “si se cubre de un lado, se descubre de otro”. La “sábana corta” se complementa con quejas sobre la supuesta benignidad de las leyes para con los delincuentes, y de esta combinación surge el diagnóstico más escuchado en estos ámbitos: “la policía tiene las manos atadas”. Los integrantes del CPC son los encargados de difundir luego hacia la comunidad estos discursos policiales. La metáfora de la “sábana corta” produce tres efectos principales: a) construye a la fuerza policial como un “bien escaso” por el cual hay que establecer una disputa, reproduciendo así “vecinos peticionantes” cuya idea de participación consiste en hacer oír su voz más fuerte que la de los otros grupos, para así asegurarse su cuota de protección policial, sin importar una visión de conjunto; b) concentrar en el gobierno de turno, y sobre todo en “los políticos”, toda la responsabilidad por el mal funcionamiento policial y por la “inseguridad”; c) confirmar que una “mayor presencia policial” es la solución para la “inseguridad”, consigna adoptada como reclamo en casi todas las movilizaciones vecinales producidas en torno a este tema. Por todas estas cuestiones es que los CPC han sido considerados por los expertos como ejemplos de “mala praxis en participación” (CIAFARDINI, 2006), ya que están organizados y coordinados por aquellos que deberían ser controlados, es decir, las fuerzas policiales.

En el territorio de la Ciudad de Buenos Aires, los CPC conviven con las nuevas mesas barriales. Hasta el momento, desde el Ministerio de Seguridad de la Nación no se ha exigido que dejen de funcionar los CPC. Se ha tratado de negociar con ellos y, en algunos casos, de sumarlos a las mesas barriales. Pero ocurre que la filosofía que sostiene este nuevo programa participativo es en definitiva incompatible con los modos de funcionamiento de los CPC. La nueva idea desde el Ministerio consiste en romper el circuito que comunica directamente y sin mediaciones a la conducción policial con determinados representantes de la comunidad local, para establecer un nuevo circuito: comunidad organizada-conducción política de la policía (es decir, el Ministerio). Este circuito permite convocar a la policía cada vez que sea necesario, pero siempre a través de la mediación política de los funcionarios ministeriales. “Romper” ese circuito preexistente significa no sólo abrir nuevos espacios de intercambio, sino, a veces, literalmente interrumpir ciertos patrones de interacción y conversación para evitar que estos nuevos espacios restablezcan y reproduzcan los viejos patrones de intercambio entre representantes “notables” de la comunidad y una policía autogobernada. Fui testigo de una de estas interrupciones en una mesa barrial: una persona hizo una denuncia pública y puntual, y el comisario, mientras anotaba en su libreta, le dijo “venga a verme mañana a la comisaría y lo hablamos con mayor detalle”. Una alta funcionaria del Ministerio que estaba presente ese día de inmediato interrumpió la conversación para solicitar que tanto la denuncia del vecino como la respuesta y el compromiso del comisario se hagan públicamente, en el marco de la mesa barrial, y que las mismas queden asentadas en las actas públicas de la mesa.

Esta nueva lógica de funcionamiento de la relación entre vecinos y policías, con la mediación ahora de la conducción política, despierta las resistencias de los

integrantes de los CPC por diversas razones. En primer lugar, como amplificadores del discurso policial, estos sectores son los que sostienen que la policía no puede ser controlada o evaluada por los ciudadanos (uno de los ejes centrales de la propuesta de las mesas barriales). Parecen así constituirse, en el ámbito de la participación ciudadana, en los portavoces de ciertos descontentos de las fuerzas policiales ante lo que se consideran intromisiones en los saberes (el despliegue de las fuerzas) o en los derechos adquiridos (la evaluación del servicio y las decisiones sobre promociones y ascensos) de la Policía Federal. Pero además, si la información ya no se maneja personalmente entre el comisario y el referente vecinal, sino que debe hacerse pública en el marco de la mesa, muchas de estas organizaciones pierden sus capitales simbólicos, ya que la posición privilegiada en relación a la información policial es la que las legitima frente a otros sectores de la comunidad, y la información sobre seguridad es una mercancía muy preciada en los ámbitos locales.

En el discurso de lanzamiento del Plan Nacional de Participación Comunitaria en Seguridad la ministra Nilda Garré sostuvo, entre otros, el objetivo de batallar “contra el fundamentalismo de mantener viva una cultura institucional cultora del secreto” (MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA NACIÓN, 2011d). El hecho de que la información devenga pública tiene como objetivo principal garantizar el control del desempeño policial por parte de la comunidad, pero tiene como efecto secundario diluir el capital de estos actores a los que hago alusión. De ahí la resistencia y el obstáculo a la generación de nuevos espacios y a la puesta en práctica de nuevas metodologías de organización que postulan una idea de participación muy diferente a la que sostiene los CPC u otras organizaciones afines como las “Asociaciones de Amigos de las Comisarías”, encargadas de recaudar fondos para la policía entre los comerciantes de cada zona. Estas organizaciones, por un lado, se resisten a integrarse a las mesas barriales, esgrimiendo el argumento de la “politización” de las mesas. Por otro lado, persisten en sus actividades en forma paralela a las mesas. El siguiente diálogo, presenciado en una de las escuelas de participación comunitaria, pone en escena el reclamo de un integrante de la mesa barrial de Parque Patricios en relación a esta cuestión:

*Vecino-* Algunas organizaciones queremos saber cuáles son los detalles, los recursos de cada comisaría, y cuando no se llega a esa información se desalienta la participación. Te digo lo que dicen los vecinos: está buenísimo [*el proyecto de las mesas barriales*], pero los del Ministerio vienen a tomar la información que no tienen de la comisaría, pero a lo que nosotros pedimos, ahí encontramos un límite. En Parque Patricios funciona el CPC. Hoy hay más información extraoficial del CPC que del comisario.

*Funcionario del Ministerio* – El comisario debe ir a la mesa a informar. Es la única forma de que esto funcione. Los recursos son públicos. Es importante a la hora de hacer un plan local saber con qué recursos se cuentan.

*Vecino*–Porque estos grupos que son los CPC, los Amigos de la Comisaría, tipo cooperadora, se juntan de manera extraoficial, y eso reemplaza a lo oficial.

En este reclamo se pueden leer varios síntomas del conflicto que planteo. En primer lugar, el participante de la mesa percibe una cierta impotencia del Ministerio,



expresada en la idea de que el Ministerio busca en las mesas barriales la información que no puede obtener de las comisarías. Esto no está muy alejado de la realidad: si bien desconozco el grado en que la institución policial retacea (o no) información al Ministerio, está claro que en las mesas barriales se busca información que complementa, contrapesa y funciona como instancia de control de la información “oficial” producida en las comisarías. Pero, por otra parte, desde las comisarías se retacea información a las mesas barriales. Y en cambio siguen funcionando las organizaciones “amigas” de la policía, ahora con carácter extraoficial (puesto que, se supone, la mesa barrial es la instancia oficial). Pero dato que las instancias “extraoficiales” siguen recibiendo una información que las instancias oficiales no reciben, lo extraoficial “reemplaza a lo oficial”, y, a los ojos de los participantes, las mesas barriales se vacían de buena parte de su contenido. Entonces, si desde el Ministerio no se consigue hacer circular de forma pública esa información, quienes la detentan tienen la posibilidad de reproducir, aún con la existencia de estos espacios participativos novedosos, esas asimetrías en relación a la circulación de información que son constitutivas de la producción de una casta de representantes “vecinales” que suelen entrar en disputa con los funcionarios estatales (LANDAU, 2008). En este caso lo que está en disputa no es solamente la legitimidad de las organizaciones frente a la comunidad local, sino dos modelos de relación entre comunidad y policía, uno de los cuales reproduce las prácticas de autogobierno policial, mientras que el otro apuesta al control civil como parte del gobierno político de la seguridad. El lugar del “vecino peticionante” que se limita a reclamar mayor presencia policial en su cuadra, que acepta las explicaciones policiales basadas en la falta de recursos y que concluye que la culpa es de “los políticos” (posición típica de la “cultura política vecinal”), busca ser reemplazado por un ciudadano activo en el control del servicio policial y conectado con la conducción política de la fuerza, posición coherente con un paradigma de “seguridad democrática”. En ese punto se activan las resistencias.

#### *4.2 El conflicto por la agenda de la “seguridad”*

Los conflictos por definir qué es la “seguridad” no son meramente conceptuales o semánticos, sino que ponen en juego marcos interpretativos y recursos argumentativos que orientan la acción, la selección de prioridades, el señalamiento de blancos de intervención, etc. En este sentido, otra de las resistencias importantes que ha encontrado la concepción de “seguridad democrática” sostenida por el Ministerio en su desembarco territorial ha sido la acusación de “politización” articulada desde sectores diversos. Primero hay que señalar cuáles fueron los rasgos del proceso participativo sobre el cual pudieron montarse este tipo de acusaciones. Desde el Ministerio de Seguridad de la Nación sostienen que la “heterogeneidad” (se supone que se refieren a la heterogeneidad de los participantes) es, al mismo tiempo, un valor, un logro y una característica de las mesas barriales (MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA NACIÓN, 2011b). Sin embargo, hay que reconocer ciertas complejidades en esa “heterogeneidad”. En primer lugar, el proceso de implementación en muchas de las mesas barriales parece configurarse a partir de dos etapas, que los coordinadores de las mesas definen como “momento de conformación” y “momento de apertura” de las mesas. En el primer momento,

por cuestiones pragmáticas, se privilegia una convocatoria a organizaciones sociales y políticas afines al proyecto del Ministerio. La mayor parte de las mesas se encontraría aún en este primer momento, para pasar luego a una fase de “apertura” a organizaciones de otro tipo. La decisión de comenzar de esta manera respondió a cuestiones pragmáticas: se necesita que los niveles de conflictividad sean mínimos para poder iniciar y consolidar un espacio participativo. Sin embargo, el costo de la decisión es que otros sectores (especialmente aquellos enrolados en la “cultura política vecinal” de la participación en seguridad) perciban a las mesas nacies como espacios “politizados”, “oficialistas”, etc. Esta evaluación, en general, conduce a la decisión de no participar en las mesas. Sobre estos mismos argumentos se montan estrategias aún más reaccionarias, como la de un funcionario del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que interrumpió una mesa en el barrio de Versailles y acusó al Gobierno Nacional de querer crear, a partir de las mesas, “comités de defensa de la revolución” para controlar a la policía y de buscar que “esto sea como Cuba en el ‘61”. Estas posiciones extremas son, afortunadamente, marginales, pero forman parte de los discursos que circulan en torno a las mesas barriales con el fin de desacreditarlas.

Las mesas constituidas según la lógica de estos dos momentos (“conformación” y “apertura”) son las que presentan un panorama ideológicamente más homogéneo entre sus participantes. Son también las más eficaces a la hora de traducir los postulados del nuevo paradigma de “seguridad democrática” en iniciativas concretas. La versión oficial del Ministerio dice que, en otras zonas de la Ciudad de Buenos Aires, las mesas se formaron por una “demanda espontánea” que tuvo que ver con el hecho de que en la zona se registraran graves problemas de seguridad que motivaran esa demanda. En los casos de este tipo que pude conocer, más que a una “demanda espontánea” de los actores locales la creación de la mesa barrial respondió a un ofrecimiento del Ministerio para intentar organizar y encauzar situaciones de protesta y agitación. Finalmente, hay otros casos “mixtos”, como el de Liniers que analizaré a continuación, en los cuales convivieron la convocatoria a las organizaciones políticamente afines con la presencia de “vecinos” previamente movilizadas en reclamo de “mayor seguridad”. Estos dos últimos tipos de casos son aquellos en los cuales las mesas presentaron una mayor heterogeneidad ideológica entre los participantes, y una mayor distancia entre las concepciones de seguridad sostenidas por los participantes (o algunos de ellos) y la propuesta de “seguridad democrática” del Ministerio, lo cual dio lugar a conflictos por la definición de los objetivos y las metodologías que se debían adoptar, apareciendo resistencias o contestaciones a las herramientas y las lógicas de funcionamiento propuestas por el Ministerio. Estas situaciones conflictivas no son negativas en sí mismas ni mucho menos. Lo complejo radica en el hecho de que, si bien efectivamente el conflicto es un fenómeno deseable en todo proceso democrático y participativo, para que el mismo sea productivo y enriquecedor hay que, por decirlo de alguna manera, darle un marco, poder encauzarlo, y esto constituye un desafío tanto para el Estado como para las organizaciones sociales. Cuando el conflicto no encuentra un cauce en el ámbito participativo, se producen secesiones, separaciones que dan cuenta de la imposibilidad de la coexistencia de visiones diferentes en un mismo espacio. De esta forma el proceso participativo se empobrece.

Pude presenciar un ejemplo de esta lógica en la mesa barrial del Liniers, un barrio ubicado en el oeste de la Ciudad de Buenos Aires. En esa zona existía, al momento de lanzarse el PNPCS, una situación conflictiva relacionada con episodios delictivos que mantenía movilizados a grupos de habitantes. A principios de 2011, el asesinato de un taxista en el barrio de Liniers encendió la chispa necesaria para la realización de una serie de cortes de calle en reclamo de “mayor seguridad”. Esas movilizaciones produjeron una articulación entre organizaciones preexistentes y otras que se constituyeron al calor de la protesta, conformando una comisión de “Vecinos Autoconvocados de Liniers”. Este espacio se dedicó a recolectar testimonios de prensa y denuncias de afectados por diversos hechos delictivos acaecidos en la zona en los últimos dos años. Denominaron a este informe “Mapa del Delito” y lo presentaron en los ministerios de seguridad de la Nación y de la Ciudad. Esperaban de parte de los funcionarios una respuesta oficial, y también que el informe diera lugar a acciones concretas en el territorio. No recibieron respuesta, y las acciones realizadas fueron consideradas lentas e insuficientes. De todos modos, el contacto sirvió para visibilizar al grupo y de esta manera fueron invitados a participar del lanzamiento de la mesa barrial de Liniers, que se llevó a cabo el 2 de junio de 2011. Esa mesa estaba integrada por organizaciones heterogéneas, y con el transcurrir de la primera reunión percibí claramente una línea divisoria entre los participantes, división que ellos mismos también percibieron. Un integrante del grupo de “vecinos autoconvocados” lo describe de la siguiente manera:

*Lo que se notaba es que había muchos militantes kirchneristas,<sup>10</sup> de distintas agrupaciones pero ideológicamente dentro de ese marco, y después los vecinos que venían participando. Claramente así estaba dividida la cosa, hasta en la forma de sentarse...*

(L, integrante de los Vecinos Autoconvocados de Liniers).

Esa línea divisoria entre “vecinos” y “militantes”, que retoma esquemas de categorización propios de la “cultura política vecinal”, produjo algunas tensiones menores en la primera reunión, como cuando uno de los “vecinos autoconvocados” sugirió que había una relación entre el grado de peligrosidad de cierta calle del barrio y la presencia de la comunidad boliviana en esa zona. En ese momento, otros participantes de la mesa (“militantes” según la categorización de los “vecinos”) de inmediato intervinieron repudiando las alusiones discriminatorias del “vecino”. Pero en aquella primera reunión el principal conflicto emergió en relación a otra cuestión. Mientras que el grupo de “vecinos autoconvocados” quería respuestas inmediatas a las denuncias que se planteaban en el informe por ellos confeccionado dos meses antes, los funcionarios del Ministerio proponían seguir una metodología de trabajo específica, que incluía la conformación colectiva de un “mapa de prevención de la violencia”. Las agrupaciones vecinales mencionadas interpretaban que no había un reconocimiento del trabajo por ellos realizado, y que “el mapa del delito ya lo habían hecho ellos”. Los representantes del ministerio insistían en que la información recolectada era “valiosa”, pero que técnicamente no constituía un “mapa del delito”. Sin embargo, no terminaban de comunicar

claramente por qué el informe vecinal no podía ser el sustento para el programa de diagnóstico y control de gestión que proponen las mesas barriales,<sup>11</sup> ni el por qué de la necesidad de adoptar una metodología unificada con la de las otras mesas. En medio de estas discusiones casi técnicas entre los representantes del Ministerio y los “vecinos autoconvocados”, y sin poder participar de las mismas, quedaba un grupo de integrantes de organizaciones políticas y de derechos humanos, afines al proyecto del Gobierno Nacional, pero que nunca antes habían trabajado sobre temas de seguridad ciudadana.

En la segunda reunión de la mesa barrial, dos semanas después, la tensión entre los dos grupos claramente diferenciados estalló por una cuestión aparentemente menor y anecdótica. Algunos de los participantes pertenecientes a este grupo que ya mencioné de militantes políticos y sociales sin experiencia en temas de seguridad plantearon la necesidad de que los “vecinos autoconvocados”, con mayor experiencia y antecedentes en el tema, de alguna manera se pusieran al mismo nivel de conocimientos de la temática que manejaba el resto de los participantes para poder iniciar el proceso en una igualdad de condiciones. “Así como yo soy militante política, ustedes son militantes de la seguridad”, sostuvo una mujer. Los “vecinos autoconvocados” interpretaron que era un absurdo tener que “bajar el nivel”; más bien, se trataba de que el resto subiera el nivel y se pusiera a la par de ellos. Pero, sobre todo, la categorización “militantes de la seguridad” fue percibida como un insulto por parte de quienes constantemente hacen alarde del carácter “no político” de su actividad. Aseguraban además haber sido acusados de “desestabilizadores” por los militantes oficialistas presentes en la mesa.<sup>12</sup> Ofendidos, los “vecinos autoconvocados” dejaron de concurrir a la mesa barrial. Sólo una de sus integrantes siguió participando. De esta forma, cortocircuitos en la comunicación y dificultades para compatibilizar agendas contribuyeron a crear un conflicto cuyo resultado fue la defección de uno de los sectores interesados en la seguridad del barrio. Como relata otro integrante de la organización de “vecinos autoconvocados”:

*Los vecinos recibieron ataques de los mismos militantes kirchneristas, de bardeadas, bardeadas de “vos sos militante de la seguridad, querés desestabilizar al gobierno”, que eso hay que bancárselo y superarlo. Más allá de eso, lo que veían los vecinos, es que no veían avances. A los vecinos-vecinos, o sea que un vecino que estuvo cuatro meses, vecinos que vienen laburando hace muchos meses, les hacían marcar en rojo un círculo, cuando les habíamos entregado un mapa el 6 de abril, o sea, dos meses antes de que llegaran, los vecinos dijeron “yo quiero respuestas a lo que yo entregué”.*

(M, integrante de Vecinos Autoconvocados de Liniers).

El conflicto, entonces, atraviesa dos niveles que se confunden permanentemente. Por un lado, la herida en la sensibilidad “apolítica” de los “vecinos autoconvocados” es un emergente de la línea de tensión que se manifestó en las reuniones entre quienes, sin tener antecedentes en cuestiones vinculadas a la seguridad ciudadana, tenían experiencia de militancia política y apoyaban el proyecto de “seguridad ciudadana” propuesto por el Ministerio de Seguridad de la Nación, y quienes, por el contrario, haciendo gala permanente de prescindencia política e ideológica,

tenían un camino recorrido en los reclamos vecinales por “mayor seguridad”. Sin embargo, esta línea de tensión pudo emerger porque otra disputa se instaló en la mesa. Esta otra disputa no tenía que ver con cuestiones de categorización y sensibilidades políticas (o “apolíticas”), sino con la disputa entre los funcionarios del Ministerio y los “vecinos autoconvocados” por definir la estructuración del espacio participativo, las metodologías a aplicar y la agenda misma de la mesa barrial. ¿Qué es un “mapa del delito” y qué no lo es? ¿Por qué hay que adoptar una metodología propuesta por el Ministerio, cuando el grupo de “vecinos autoconvocados” ya se tomó el trabajo de señalar los problemas del barrio? ¿Por qué, en lugar de empezar otro diagnóstico, no se avanza con soluciones inmediatas sobre los problemas ya planteados? Estas son las cuestiones que estaban en juego desde el punto de vista de los “vecinos autoconvocados”. La idea propuesta por el Ministerio de adoptar una metodología de participación que permitiera hacer sostenible el espacio participativo en el tiempo no era congruente con los objetivos, los modos de funcionamiento y, en última instancia, me permito afirmar, con la “cultura política” en la cual se inscriben los “vecinos autoconvocados”. En la práctica, entonces, la mesa barrial de Liniers hasta ahora no ha logrado convertirse en un espacio que pueda alojar y conectar las tres experiencias: la de los “vecinos autoconvocados”, la de los militantes políticos y sociales y la de los funcionarios del Ministerio con su propuesta metodológica.

## 5 Consideraciones finales

La experiencia puesta en marcha en abril de 2011 por el Ministerio de Seguridad de la Nación supone en muchos aspectos una apuesta esperada por todos aquellos sectores comprometidos con la difusión de una concepción democrática de la seguridad ciudadana. La recuperación de la participación ciudadana aparece en este contexto no solamente como una técnica de gobierno que apunta a retomar el control civil sobre las fuerzas de seguridad, sino como el inicio de un proceso de cambio cultural a mediano y largo plazo, lo cual requerirá obviamente la renovación permanente del apoyo político para sostener los procesos participativos hasta poder instituirlos como política de Estado.

He tratado de mostrar que la decisión de implementar una estrategia territorial para difundir el nuevo paradigma de “seguridad democrática” implicó intervenir en un contexto complejo, en el cual, además de las resistencias esperables de parte de unas fuerzas policiales acostumbradas al autogobierno, aparecen otros actores políticos importantes que son hostiles o indiferentes al nuevo paradigma (el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires), y también sectores de la comunidad organizados que tienen sus propias concepciones de la seguridad ciudadana, muchas veces atravesadas por axiomas represivos e incompatibles con la plena vigencia de los derechos humanos. En este punto se producen los roces y conflictos descriptos en la segunda mitad del presente artículo. Queda claro que la participación no remite solamente a una técnica de gobierno o a un recurso retórico, sino también a un ámbito de conflicto y negociación entre determinadas instancias de gobierno (agencias del Estado nacional, provincial, municipal; agencias policiales, etc.) y un

sector interpelado (“la comunidad”, “los vecinos”) que no existe como unidad sino más bien como un conjunto abierto de grupos e intereses en conflicto, atravesados por culturas políticas y problemáticas locales muy diferentes. Las organizaciones de “autoconvocados”, los sedimentos residuales de otras experiencias participativas y las Policías (Federal y Metropolitana) se constituyen en actores de lo que podríamos describir como un “campo” de la participación en seguridad, en el cual sin duda hay capitales diversos en juego (BOURDIEU, 1995). En este campo ingresan ahora nuevos actores: el Ministerio de Seguridad de la Nación y las agrupaciones políticas y sociales que, hasta el momento, estaban al margen de estas discusiones. Ese ingreso provoca una dinámica conflictiva que sigue abierta. Los conflictos descritos en este artículo suponen un recorte temporal, una “fotografía” de un proceso que en verdad es dinámico, donde los modos de vinculación entre los actores se van modificando, en parte también como consecuencia del propio proceso participativo. El PNPCS fue recientemente lanzado, y por lo tanto estas observaciones son provisionarias, pero, según creo, sirven para reflexionar sobre algunos de los problemas prácticos que deben afrontar los procesos de cambio cultural promovidos desde el Estado.

La nueva experiencia participativa planteada desde el Ministerio de Seguridad de la Nación comienza con algunos axiomas muy prometedores, pero también con la necesidad de articular con actores preexistentes en los complejos campos locales de la participación. Dos tensiones parecen dibujarse en este escenario. Desde el Estado, aparece el desafío de ser, al mismo tiempo, ámbito articulador y actor. Se trata de ser garante de un espacio donde puedan emerger y sostenerse conflictos enriquecedores, y a la vez constituirse en un difusor de ideas, de un proyecto propio de participación y de sociedad. Esto implica trabajar en un delicado equilibrio que elabore modos de interpelación que tomen en cuenta las percepciones y sensibilidades de quienes vienen cultivando desde hace años una sistemática desconfianza en relación al Estado en general y como garante de la seguridad ciudadana en particular, al mismo tiempo que lo conciben como la única instancia capaz de solucionar todos los problemas.

Por otro lado, para todos aquellos actores interesados en un compromiso con la participación entendida como un cambio cultural democratizador, tanto desde el Estado como desde las organizaciones, se plantea la tensión entre la participación como dinámica de gobierno que requiere tiempo y perseverancia; la urgencia para exhibir resultados (“eficiencia”); y los conflictos que emergen cada vez que se construyen espacios que, en mayor o menor medida, suponen una cesión de cuotas de poder por parte de instancias de gobierno que luego éstas no puedan controlar (CIAFARDINI, 2006). No es casual que las mesas más “eficientes” a la hora de adoptar y difundir el nuevo paradigma parecen ser, hasta aquí, las que presentan un panorama más homogéneo entre sus participantes. En este sentido, la consecución de la participación como parte de un cambio en la cultura política y como condición de la difusión del nuevo paradigma de “seguridad democrática” puede darse de bruces, como ya ha sucedido en experiencias anteriores, con la necesidad práctica de desactivar una determinada situación potencialmente explosiva. El desafío de sostener los espacios a pesar de estas urgencias constituye el contenido concreto de lo que se denomina “decisión política”.



## REFERENCIAS

---

### Bibliografía y otras fuentes

- ACUERDO DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA (ASD). 2009. Acuerdo para la seguridad democrática. Disponible en: <[www.asd.org.ar](http://www.asd.org.ar)>. Visitado el: 1 Oct. 2011.
- BOURDIEU, P. 1995. La lógica de los campos. In: BOURDIEU, P. ; WACQUANT, L. **Respuestas** : por una antropología reflexiva. México: Grijalbo.
- CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS). 2004. Políticas públicas y seguridad en una sociedad democrática. Más derechos, más seguridad. **Políticas de seguridad ciudadana y justicia penal**. Buenos Aires: Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_. 2008. Consideraciones del CELS al proyecto de ley sobre seguridad pública de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: <[http://www.cels.org.ar/common/documentos/policia\\_caba.pdf](http://www.cels.org.ar/common/documentos/policia_caba.pdf)>. Visitado el: 2 Oct. 2011.
- \_\_\_\_\_. 2011. **Derechos humanos en Argentina**. Informe 2011. Buenos Aires: Siglo XXI.
- CIAFARDINI, M. 2006. **Delito urbano en la Argentina**. Las verdaderas causas y las acciones posibles. Buenos Aires: Ariel.
- CRAWFORD, A. 2002. Las políticas de seguridad y de prevención de la delincuencia en Inglaterra y en el País de Gales: nuevas estrategias y nuevos proyectos. **Revista Catalana de Seguretat Pública**, Barcelona, n. 11, p. 83-124. Disponible en: <<http://www.raco.cat/index.php/RCSP/issue/view/10954>>. Visitado el: 12 Jun. 2011.
- CROCCIA, M. 2003. **Vecinos de Saavedra. Imágenes y discursos de (des)orden e (in) seguridad urbana**. Tesis de licenciatura en Antropología, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- DE PRIVITELLIO, L. 2003. **Vecinos y ciudadanos**. Política y sociedad en la Buenos Aires de entreguerras. Buenos Aires: Siglo XXI.
- EILBAUM, L. 2004. La policía 'al servicio de la comunidad': tradición policial y vientos de cambio. In: TISCORNIA, S. (Comp.). **Burocracias y violencia**. Estudios de antropología jurídica. Buenos Aires: Antropofagia.
- KESSLER, G. 2009. **El sentimiento de inseguridad**. Sociología del temor al delito. Buenos Aires: Siglo XXI.
- LANDAU, M. 2008. **Política y participación ciudadana**. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA NACIÓN. 2011a. **Plan Nacional de Participación Comunitaria – El Derecho a la seguridad: Deber del Estado – Obra de Todos**. Documento de trabajo de la Secretaría de Políticas Preventivas y Relaciones con la Comunidad – Dirección Nacional de Participación Comunitaria.
- \_\_\_\_\_. 2011b. **La participación comunitaria en la gestión de la seguridad pública**. Cuadernillos de difusión: Seguridad Democrática. Dirección de Comunicación del Ministerio de Seguridad de la Nación. Disponible en: <[http://issuu.com/minseg/docs/cuadernillo\\_participacion\\_ciudadana\\_web](http://issuu.com/minseg/docs/cuadernillo_participacion_ciudadana_web)>. Visitado el: 1 Oct. 2011.
- \_\_\_\_\_. 2011c. **Secretaría de Políticas de Prevención y Relaciones con la Comunidad**. Balance. Disponible en: <<http://www.minseg.gob.ar/secretar%C3%AD-de->

pol%C3%ADticas-de-prevenci%C3%B3n-y-relaciones-con-la-comunidad-0>. Visitado el: 20 Oct. 2011.

\_\_\_\_\_. 2011d. **Discurso de la Ministra de Seguridad Nilda Garré en el Acto inaugural de la primera convocatoria del Plan Nacional de Participación Comunitaria en Seguridad.** Disponible en: <<http://www.minseg.gob.ar/discurso-de-la-ministra-de-seguridad-nilda-garre-en-el-acto-inaugural-de-la-primer-convocatoria-d-0>>. Visitado en: 20 Oct. 2011.

\_\_\_\_\_. 2011e. **Resolución 296/11**, 24 de mayo de 2011.

MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. 2010. **Plan Integral de Seguridad.** Disponible en: <<http://seguridad.buenosaires.gov.ar/ejes/espacio-publico/>>. Visitado el: 2 Oct. 2011.

PEGORARO, J. 2001. Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el marco de la violencia social. In: BRICEÑO-LEÓN, R. (Comp.). **Violencia, sociedad y justicia en América Latina.** Buenos Aires: Clacso.

ROSE, N. 2001. Community, Citizenship and the Third Way. In: MEREDYTH, D.; MINSON, J. (Ed.). **Citizenship & Cultural Policy.** London: Sage.

SAÍN, M. 2008. **El leviatán azul. Policía y política en la Argentina.** Buenos Aires: Siglo XXI.

SOZZO, M. 2000. Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito. **Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal**, Buenos Aires, n. 10. Disponible en: <[http://www.ilsed.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=28&dir=DESC&order=date&limit=10&limitstart=10](http://www.ilsed.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=28&dir=DESC&order=date&limit=10&limitstart=10)>. Visitado el: 18 Ago. 2011.

\_\_\_\_\_. 2005. **Metamorfosis de los discursos y las prácticas sobre seguridad urbana en la Argentina.** In: DAMMERT, L.; BAILEY, J. (Coord.). **Seguridad y reforma policial en las Américas.** Experiencias y desafíos. México: Siglo XXI.

TUFRÓ, M. 2007. Apoliticismo y antipolítica en el reclamo por seguridad. Un acercamiento discursivo-comunicacional. **Argumentos**, Buenos Aires, n. 8, oct. Disponible en: <<http://revistasiigg.sociales.uba.ar/index.php/argumentos/article/view/83/78>>. Visitado el: 18 Ago. 2011.

## NOTAS

1. El Parque Indoamericano, situado en el extremo sudoeste de la Ciudad de Buenos Aires, fue tomado a principios de diciembre de 2010. Un primer violento desalojo (por parte de la Policía Federal y la Policía Metropolitana) y posteriores enfrentamientos armados dejaron un saldo de tres muertos y varios heridos. La compleja trama de intereses económicos, políticos y delictivos detrás de estos episodios aún debe ser estudiado exhaustivamente. Para un primer acercamiento ver Centro de Estudios Legales y Sociales – CELS (2011).

2. La categoría utilizada desde el Ministerio de Seguridad de la Nación es "participación comunitaria".

La apelación a la "comunidad" en asuntos de seguridad ha sido criticada como vaga, polisémica e incluso riesgosa cuando se desliza hacia un autoritarismo moral (CRAWFORD, 2002) o cuando hace referencia a un ámbito supuestamente "natural" en oposición al carácter construido y artificial de los espacios políticos (ROSE, 2001). En este caso, la noción de "comunidad" hace referencia más bien a la concepción de "comunidad organizada", propia del ideario político del peronismo: no se trata de lazos "naturales", sino de organizaciones sociales políticamente construidas.

3. Investigación financiada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

y llevada a cabo en el marco del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. El título provisorio de la misma es "Inseguridad, cultura política y producción de subjetividad. La construcción del vecino en la comunicación pública de la seguridad ciudadana. Área Metropolitana de Buenos Aires, 1997-2011".

4. En noviembre de 2008 se sancionó una nueva ley de seguridad pública de la Ciudad. Esta ley crea la Policía Metropolitana y establece, en sintonía con la ley anterior de 2005, que la "participación comunitaria" es un derecho de los ciudadanos y un deber del Estado. Pero además indica cuáles serán las instancias concretas para canalizar esta participación: los Foros de Seguridad Pública. Estos Foros fueron creados por la ley 3267 sancionada en noviembre de 2009. Dos artículos de esta ley (el 3° y el 7°) incluían entre las atribuciones de los Foros la de participar en "el diseño y la elaboración del Plan de Seguridad Pública". El Jefe de Gobierno de la Ciudad, Ingeniero Mauricio Macri, vetó esta ley en enero de 2010, por considerar que el diseño y la elaboración del Plan son prerrogativas exclusivas del Poder Ejecutivo. De este modo, los Foros fueron vaciados de gran parte de su contenido. Pero, además, casi dos años después, aún no han sido constituidos.

5. La licenciada Martha Arriola participó de las dos gestiones de León Carlos Arslanian al frente del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (1998-1999 y 2004-2007) y fue la creadora y principal impulsora de los Foros de Seguridad, hasta el momento una de las pocas experiencias serias y sistemáticas de participación ciudadana en seguridad en la Argentina. En 1999 y en 2008, luego de cada una de las gestiones de Arslanian, los Foros cesaron de recibir ayuda estatal y apoyo político, por lo cual se vieron librados a su suerte y hoy funcionan unos pocos de manera insular y autónoma. Muchas de las herramientas desarrolladas para los Foros fueron retomadas para la experiencia actual de las mesas barriales en la Ciudad de Buenos Aires, que describiré en este artículo.

6. En relación a la participación ciudadana como derecho que debe ser garantizado por el Estado, la resolución 296 hace referencia al artículo 23° de la Convención Americana de Derechos Humanos, el artículo 20° de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el artículo 21° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 25° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración Universal sobre Derechos del Niño y artículo 4° de la Convención de Belém do Para.

7. En este énfasis en las organizaciones preexistentes y en la recomendación para que se organicen quienes no lo están se hace visible

la cuestión de la "comunidad organizada" mencionada anteriormente. Por otra parte, esta opción ideológica tiene una dimensión pragmática muy clara: es muy difícil sostener en el tiempo los procesos participativos si no están involucrados en el mismo núcleo organizado que garantice una estabilidad de participantes. Al respecto véase Landau (2008).

8. La tradición política que hace del "vecino" una figura supuestamente apolítica y prescindente de cualquier interés faccioso se remonta, como mínimo, a las Sociedades de Fomento surgidas durante la desordenada expansión del tejido urbano de la Ciudad de Buenos Aires, en las décadas de 1920 y 1930 (DE PRIVITELLI, 2003). Allí, el "vecino" se exhibía públicamente como un sujeto interesado únicamente en el logro de mejoras materiales para su propio barrio, sin interesarse, supuestamente, por cuestiones de política partidaria o de índole ideológica.

9. En referencia, obviamente, a los Comités de Defensa de la Revolución creados en la década del '60 por el régimen de Fidel Castro, estructura capilar que combina funciones de difusión doctrinaria con prácticas de acción social, de vigilancia civil y de control político.

10. Es decir, afines al Gobierno Nacional encabezado por la Dra. Cristina Fernández de Kirchner.

11. Entre otras cuestiones, el informe de casi 160 páginas confeccionado por los "vecinos autoconvocados" no ofrecía una referencia territorial precisa en un periodo de tiempo acotado de los episodios delictivos registrados, ni elaboraba patrones de tiempo y espacio de comisión de delitos, patrones de conductas de evitación, etc., rasgos constitutivos de la técnica del "mapa de prevención". Tampoco incluía otras cuestiones que entran en la definición de "prevención de la violencia", propia del paradigma de "seguridad democrática" manejado por el Ministerio de Seguridad de la Nación, como los problemas de espacio público, los conflictos sociales, etc. Su fuente eran mayormente artículos de prensa. A pesar de esto, sí brindaba información precisa sobre la ubicación y funcionamiento de diversos prostíbulos, datos que se utilizaron para llevar adelante algunos operativos policiales, aunque no todos los que exigen los "vecinos" autores del informe.

12. Estuve presente ese día (16 de junio de 2011) en la reunión de la mesa barrial, y si bien escuché perfectamente el apelativo "militantes de la seguridad" esgrimido por una señora que participaba en la mesa, en ningún momento llegué a percibir que se acusara a los "vecinos autoconvocados" de desestabilizadores. Ellos afirman que sí recibieron esa acusación.

## ABSTRACT

---

This article presents a specific experiment in public safety policy being carried out in the city of Buenos Aires (Argentina): the National Plan for Community Participation in Safety (PNPCS), which was launched in April 2011 by the brand-new federal Ministry of Public Security. One of the plan's main goals is the dissemination of a new paradigm of "democratic security." My aim is to analyze some of the conflicts that arose during its implementation, focusing on two questions: a) the resistance to change in the relationship between the police and the community; and b) the resistance resulting from the confrontation between the Ministry's agenda and those of civil society organizations. My argument is that both questions go back to the conflictive intersection of the new paradigm of "democratic security" and what I call the "community-based political culture" of participation in safety.

## KEYWORDS

---

Citizen participation – public safety policies – community assemblies – democratic security – community political culture

## RESUMO

---

O objetivo deste artigo é apresentar uma experiência concreta de política pública de segurança que está sendo implementada na Cidade Autônoma de Buenos Aires (Argentina): o Plano Nacional de Participação Comunitária em Segurança (PNPCS), lançado em abril de 2011 pelo Ministério de Segurança da Nação. O plano tem como um de seus objetivos principais a difusão de um novo paradigma de "segurança democrática". Proponho-me a analisar alguns dos conflitos que surgiram na implementação desse plano, focalizando duas questões: a) as resistências à mudança na relação entre a polícia e a comunidade; e b) as resistências derivadas do confronto entre a agenda do Ministério e as agendas de organizações da sociedade civil. Argumento que ambas as questões remetem ao encontro conflitante entre o novo paradigma de "segurança democrática" e o que denominarei de "cultura política vicinal" de participação em segurança.

## PALAVRAS-CHAVE

---

Participação cidadã – Políticas públicas de segurança – Mesas de bairro – Segurança democrática – Cultura política vicinal

## CELS

El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)\* es una organización que trabaja en la protección y promoción de los derechos humanos. Desde su creación en 1979, en plena dictadura militar, el CELS luchó contra las violaciones sistemáticas a los derechos humanos en Argentina, investigando, documentando, denunciando, y litigando a favor de los derechos fundamentales. Con el retorno a la democracia en 1983, el CELS comenzó a trabajar en la consolidación del rol del Estado en la protección de los derechos humanos, influyendo en el diseño y la implementación de políticas públicas. El CELS se dedica a la lucha contra la impunidad en casos de violaciones graves a los derechos humanos cometidas durante la dictadura, así como en casos de violaciones estructurales a los derechos humanos en democracia para fortalecer la vigencia del estado de derecho. En la actualidad el CELS trabaja en temas críticos de seguridad ciudadana, violencia policial, condiciones de detención, incluyendo tortura; los derechos económicos, sociales y culturales; el fortalecimiento de las instituciones judiciales; la expansión del acceso a la justicia para grupos en situación de vulnerabilidad; y la democratización de las fuerzas armadas. Las estrategias de intervención del CELS incluyen investigación, acciones de incidencia y litigio estratégico de casos testigo para denunciar los patrones estructurales de violaciones a los derechos humanos, cuestionar el contenido, la orientación y la implementación de políticas públicas, y demandar la protección legal de personas y grupos vulnerables.

## RESUMEN

---

El artículo propone un balance de la agenda de seguridad pública en Argentina en el contexto regional. En este sentido, el análisis del primer año de gestión del Ministerio de Seguridad (creado en diciembre de 2010) y de algunas experiencias específicas, entra en diálogo con la caracterización de un panorama regional en materia de seguridad y derechos humanos con claroscuros. Si bien los cambios actuales en materia de política de seguridad en Argentina tienen sus propias características y adaptaciones, se enmarcan y dialogan con algunas tendencias regionales. El balance da cuenta tanto de avances positivos hacia el ejercicio del gobierno político de la seguridad, como de la incidencia de la agenda internacional de “las nuevas amenazas”. Algunas de las medidas sancionadas constituyen señales de alerta acerca de cómo las corrientes menos democráticas de la seguridad aceptadas internacionalmente permean las decisiones políticas locales.

Original en español.

Recibido en mayo de 2012.

## PALABRAS CLAVE

---

Seguridad – Derechos humanos – Policía – Gobierno civil – Nuevas amenazas – Antiterrorismo – Argentina

---

\* Más informaciones en: <http://www.cels.org.ar>. Visitado en mayo de 2012.



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons*.

Este artículo está disponible en formato digital en <[www.revistasur.org](http://www.revistasur.org)>.

## LA AGENDA ACTUAL DE SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS EN ARGENTINA. UN ANÁLISIS DEL CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS)\*

Los temas vinculados a la seguridad ciudadana y a los derechos humanos han ganado una renovada centralidad recientemente en Argentina. Dos hitos pueden ser destacados como experiencias locales recientes que marcan el estado del debate local.

Por un lado, organismos de derechos humanos como el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) se han involucrado crecientemente en el debate sobre políticas de seguridad, aumentando y enriqueciendo la tradicional agenda de violencia policial. Una estrategia ha sido impulsar el Acuerdo de Seguridad Democrática (ASD),<sup>1</sup> creado en diciembre de 2009, que aglutina diversos actores sociales y políticos que promueven soluciones políticas eficientes frente a los problemas del delito, desde una perspectiva respetuosa de los derechos y las libertades de los ciudadanos.

Por otro lado, la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación en diciembre de 2010<sup>2</sup> supone una nueva etapa de gobierno civil, que implica transformaciones respecto de la opción histórica de los gobiernos argentinos de delegar la seguridad sobre las propias instituciones policiales.<sup>3</sup>

En este artículo<sup>4</sup> analizamos algunas líneas impulsadas por el Ministerio en su primer año de gestión que suponen una estrategia particular de recuperación del gobierno político de las fuerzas de seguridad y de intervención sobre núcleos de poder autónomo, particularmente de la Policía Federal Argentina (PFA). Posicionamos el análisis en el marco de ciertas tendencias regionales en materia de seguridad ciudadana y describimos algunas de las tensiones que surgen entre seguridad y derechos humanos a partir de las discusiones regionales y su manifestación en el ámbito interno. Finalmente, ofrecemos una descripción del ASD como espacio de incidencia e interlocución en políticas públicas de seguridad respetuosas de los derechos humanos.

---

\*Por Paula Litvachky, Marcela Perelman y Victoria Wigodzky



Como introducción a la exposición, planteamos la relevancia de diferenciar en el análisis el gobierno de la seguridad del gobierno de las instituciones de seguridad. Una diferenciación analítica que enriquece la evaluación de una agenda de gobierno que, a la vez que supone el control institucional de las fuerzas, implica retomar para el ámbito político las decisiones operativas de la seguridad.

## **1 Gobierno de la seguridad y gobierno de las instituciones de seguridad**

La renuncia de las autoridades políticas a ejercer en la práctica el gobierno de la seguridad en Argentina fue extendida tanto en el tiempo como en las jurisdicciones, a pesar de que normativa y jerárquicamente las fuerzas policiales han permanecido subordinadas a las autoridades democráticamente designadas desde el retorno a la democracia en 1983. Esto supone que lo que usualmente es referido como “autogobierno” es una derivación de la renuncia de las autoridades políticas a involucrarse en la gestión de la seguridad, ya sea por la creencia de que son los propios policías quienes tienen el conocimiento válido, o de que esta renuncia es una condición para la gobernabilidad, dado el poder desestabilizador que han ejercido y que se ha predicado sobre las fuerzas policiales.

Este “modelo delegativo” supone una doble renuncia: tanto a ejercer el gobierno de la seguridad, como a ejercer el gobierno de las instituciones policiales. Si bien en la práctica ambas cuestiones están íntimamente relacionadas, en el análisis vale la pena diferenciar este carácter doble de la delegación. Por un lado, todo gobierno tiene la responsabilidad de ejercer la conducción civil y estratégica de las policías, que supone el pleno control de la institución. Por otro lado, la prevención y sanción del delito y la violencia, de modo eficiente y legal, deben ser ejercidas a través de prioridades y estrategias de política criminal –entre otras cuestiones– fijadas y conducidas por las autoridades gubernamentales, tomando en cuenta las problemáticas y los conflictos de la sociedad.

La relación entre ambas dimensiones está dada, en primer lugar, en que la renuncia a conducir las fuerzas policiales implica, en los hechos, la renuncia a establecer criterios de reclutamiento, de formación, de control, de distribución de recursos, entre muchas otras cuestiones sin las cuales es imposible sostener una agenda de seguridad que no sea la que surge de la propia organización policial autonomizada. En segundo lugar, porque la delegación favorece la connivencia y la participación policial en redes de ilegalidad, constitutivas de las problemáticas delictuales más serias.

Si bien el gobierno civil y político de la seguridad es una demanda central de los organismos de derechos humanos y de aquellos que trabajan por la democratización de la seguridad en Argentina, el hecho de que las autoridades políticas asuman el rol que les corresponde en el gobierno de la seguridad es sólo un punto de partida para el impulso de políticas democráticas de seguridad. Es necesario analizar las políticas concretamente sostenidas, las prácticas policiales y sus efectos para hacer una evaluación sustantiva de las gestiones, en términos

de las formas en que las relaciones entre seguridad y derechos humanos están articuladas y no solamente enunciadas.

## **2 Primer año del Ministerio de Seguridad de la Nación: el ejercicio del gobierno de la seguridad**

El Ministerio de Seguridad de la Nación ha cumplido su primer año de gestión, cuya nota dominante ha sido la decisión de recuperar el gobierno de la seguridad para las autoridades políticas, antes que la reforma de las leyes marco de las policías. Resulta destacable que el nuevo Ministerio haya desplegado una línea sostenida de acciones que demuestra la decisión de ejercer el gobierno civil de la seguridad y de las fuerzas policiales federales, con lo que interrumpió la opción histórica de delegar el gobierno de la seguridad y de las instituciones policiales sobre las propias policías, especialmente la PFA. El conjunto de operativos y planes impulsados por el Ministerio conforman una novedosa trama de políticas de seguridad que avanza sobre el control del territorio, de la población y de las fuerzas de seguridad.

A nivel del gobierno de las fuerzas de seguridad, se destaca, en primer lugar, la afectación de núcleos de poder de la PFA. Esto se ha llevado a cabo principalmente a través de cuatro medidas de fuerte impacto simbólico y operativo. En primer lugar, el traspaso de la administración de los pasaportes de la PFA, que históricamente estuvo a cargo de la gestión de esta documentación crítica, a la órbita del Ministerio del Interior. En segundo lugar, el desplazamiento de la PFA de los barrios del sur de Buenos Aires —donde fue reemplazada por la presencia de Gendarmería y Prefectura, otras dos fuerzas de seguridad federales— en los que su involucramiento en redes de ilegalidad locales era un elemento central del delito en la zona. En tercer y cuarto lugar, la intervención sobre dos dimensiones desde las que la PFA definía autónomamente la distribución de los servicios de seguridad, frecuentemente a partir de acuerdos legales o espurios entre la policía y particulares o comercios de la zona: el manejo discrecional de los “servicios adicionales”<sup>5</sup> y la centralización política de la decisión respecto de cómo se deben distribuir los servicios policiales en las calles. Estas medidas, a su vez, permitieron reasignar recursos de seguridad para fortalecer el servicio en la Ciudad de Buenos Aires y en conjunto muestran la intervención en espacios claves en los que tradicionalmente la PFA ha ejercido un poder arbitrario, ilegal y altamente lucrativo.

En segundo lugar, el conjunto de acciones y directivas orientadas a modelar el perfil de las instituciones y de los funcionarios policiales implicó intervenir sobre instancias críticas de la carrera policial y el control de actuación, línea que abarcó medidas de reconocimiento de derechos de los policías. Esta integración del control con el “bienestar policial” en el marco de las áreas operativas del Ministerio se presenta como una característica original de la gestión del gobierno actual —y confluye con un reconocimiento regional sobre su importancia— que podría ser base de nuevos consensos al interior de las fuerzas que aporten sustentabilidad a un modelo opuesto al delegativo.<sup>6</sup>

A nivel de medidas asumidas respecto de áreas críticas para la agenda de derechos humanos, se destacan proyectos de protocolos de regulación de la actuación policial, un reconocimiento inédito sobre el rol de las fuerzas federales de seguridad durante el terrorismo de estado que tuvo lugar en Argentina durante la última dictadura militar entre 1976 y 1983, así como la introducción de perspectivas de género en diferentes aspectos de la gestión.

Sin embargo, los cambios impulsados por el Ministerio han alcanzado un nivel de institucionalidad dispar y aún son muy recientes para evaluar su verdadero impacto en términos de seguridad y derechos humanos. Por ejemplo, las leyes marco de las fuerzas no han sido reformadas, situación que coexiste con la incipiente reforma de normativas internas a través de resoluciones ministeriales. Durante su primer año y en el contexto de la campaña electoral que caracterizó al 2011, el Ministerio no buscó reformar las leyes orgánicas y de personal de las instituciones de seguridad federales, cambios necesarios para pasar a otra etapa del sistema federal de seguridad. La estrategia de intervención se ha centrado más en recuperar las decisiones operativas y de gestión institucional de las policías, que en reformar las leyes anacrónicas que dan marco a su accionar. Sin embargo, a nivel de las normativas internas, se ha dictado una serie de resoluciones ministeriales que reforma y otorga transparencia a diferentes regulaciones que las instituciones han manejado con importantes niveles de discrecionalidad y oscuridad.

### **3 Tensiones locales en términos de seguridad democrática y derechos humanos**

El Ministerio ha promovido un inédito y masivo despliegue de gendarmes y prefectos en las calles de la capital y de la provincia de Buenos Aires. En particular, a pocos días de su creación, el Ministerio impulsó el Operativo Centinela que ordenó el despliegue de 6 mil gendarmes en 24 partidos del conurbano bonaerense. A su vez, el Operativo Cinturón Sur es un programa de intensificación de la seguridad y la vigilancia en barrios del sur de Buenos Aires a través del despliegue de Gendarmería Nacional y Prefectura Nacional que, como hemos mencionado, ha tenido el efecto inmediato de desplazar el poder territorial de la PFA de las zonas en las que su connivencia con el delito y la violencia tiene fuertes antecedentes.

Ambos operativos, junto con el reciente anuncio de creación de la Policía de Prevención Vecinal, constituyen intervenciones territorialmente focalizadas sobre zonas pobres, en las que se concentran privaciones de derechos. Entre los aspectos positivos de estas medidas se destacan, en primer término, la decisión de las autoridades de seguridad de incluir estas zonas en forma prioritaria. En segundo lugar, la incorporación de los vecinos de las villas y asentamientos como interlocutores de las autoridades políticas y destinatarios de las políticas de seguridad y no solamente, como históricamente se ha hecho, como factores amenazantes a ser controlados.<sup>7</sup> En tercer lugar, diferentes indicadores coinciden respecto de la aprobación que estos operativos han recibido por parte de la población destinataria.<sup>8</sup>

Sin embargo, las implicancias de estos dispositivos territoriales diferenciados

de los que se disponen en el resto de la ciudad plantean tensiones especialmente delicadas en materia de derechos humanos, que implican un diagnóstico implícito de relaciones entre pobreza y delito, una cuestión poco esclarecida en el debate local, incluso entre actores partidarios de políticas democráticas de seguridad.<sup>9</sup> La relación entre delito y pobreza ha sido un terreno complicado para el discurso de derechos humanos, entre otros motivos, porque los pobres son las víctimas centrales de los dispositivos represivos del sistema penal, y la sola exposición a sus agencias ha implicado serios riesgos para sus derechos fundamentales.

Durante la campaña electoral de 2011, la necesidad de implementar “políticas integrales de prevención” que aborden las causas de la inseguridad ha sido prácticamente un lugar común de los discursos de todo el arco político. Los candidatos de diferente orientación en cuestiones de seguridad, incluso aquellos que han defendido los programas más autoritarios, coincidieron en este planteo. Así, el argumento del vínculo entre desigualdad e inseguridad –sin mayor análisis ni profundidad– sostiene tanto programas protectores de los derechos de los sectores empobrecidos, como intervenciones criminalizantes que cargan más violencia sobre los mismos sectores que se dice querer proteger. Sin embargo, frecuentemente, la retórica políticamente correcta sobre “lo social” deriva en nuevas formas focalizadas de criminalización de la pobreza.

De cara a las políticas en marcha y a la homogeneidad que ha adquirido la retórica dominante en los debates sobre seguridad –ya sea democrática o autoritaria–, se impone la necesidad de aportar contenidos analíticos y empíricos para identificar criterios de evaluación de políticas que intervienen sobre estas cuestiones, en las que frecuentemente el diagnóstico queda implícito. Se trata de criterios que permitan evaluar de qué manera estas políticas de despliegue territorial afectan los derechos de las personas que viven en esos territorios, mayoritariamente pobres.

Aquí buscamos llamar la atención sobre la necesidad de fortalecer los controles de todo tipo –políticos, judiciales, parlamentarios y de los órganos extra-poder de control y defensa de derechos– sobre los operativos de seguridad de abordaje territorial. Las intervenciones territoriales diferenciadas requieren controles específicos que apunten a las dimensiones críticas de la relación entre las fuerzas de seguridad y los habitantes de las zonas afectadas. Por ejemplo, frecuentemente se presentan algunas prácticas abusivas especialmente esquivas a los controles habituales, como las detenciones informales y no registradas en la vía pública, ante las que se requieren diseñar dispositivos de control particulares.

#### **4 El caso argentino dentro de un contexto regional**

Las reformas que vienen teniendo lugar en Argentina intermitentemente en los últimos años –y que se intensifican a partir de principios del 2011– forman parte de una tendencia regional que valora y prioriza, al menos en el discurso, el enfoque en la prevención y en la rendición de cuentas.<sup>10</sup> Sin duda, la implementación de estos conceptos es disímil y esporádica en los distintos países de la región. Y en general, la retórica política y los avances académicos no han sido lo suficientemente

acompañados por estrategias de seguridad donde prevalezcan, se apliquen y se sostengan estos valores a mediano y largo plazo.

Sin embargo, tal como lo describen distintos autores (UNGAR, 2011, p. 4-6; DAMMERT; BAILEY, 2005), en la última década varios países de la región han incorporado en sus políticas el modelo de “policía orientada a la solución de problemas” (o *problem-oriented policing*), cuyo eje se centra en la resolución de conflictos frente a un contexto específico, priorizando la prevención de la criminalidad y la investigación de sus causas de origen. Se trata de una política de seguridad a través de la cual la policía juega un rol proactivo, de análisis y de prevención, en vez de actuar de manera meramente reactiva y frecuentemente represiva. Su impacto en el ámbito de los derechos humanos no ha sido lo suficientemente discutido y evaluado.

Si bien los cambios actuales en materia de política de seguridad en Argentina tienen sus propias características y adaptaciones, los mismos se enmarcan y dialogan con algunas tendencias regionales en este sentido. Tal como describimos en la sección anterior, sin embargo, estos cambios implican ciertas tensiones en términos de derechos humanos que deben ser manejadas por el poder político y fiscalizadas por parte de la sociedad civil.<sup>11</sup>

## 5 Tensiones regionales en términos de seguridad democrática y derechos humanos

Los debates sobre seguridad que se vienen llevando a cabo a nivel regional en distintos espacios multilaterales también han permeado el discurso y las políticas a nivel nacional en otro sentido. En estas últimas décadas, se han puesto en tensión distintos paradigmas de seguridad en América Latina. Por un lado, las posturas que frente a los problemas del delito y la violencia sostienen la necesidad de articular políticas con una fuerte capacidad de gobierno civil y político de las instituciones de seguridad y con un perfil no militarizado. Esta visión fue reflejada en el *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos* de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009).<sup>12</sup> Por el otro, se promueve que el entramado de la inseguridad y la violencia viene dado por “las nuevas amenazas”,<sup>13</sup> a partir de las que se definen actores o grupos sociales que se señala que deben ser controlados policialmente, con las fuerzas armadas o con una combinación de ambas. Es una perspectiva que opera fundamentalmente dentro de la lógica amigo-enemigo, que habilita intervenciones de mano dura bajo la idea de que los problemas de seguridad interior ponen en riesgo la institucionalidad e, incluso, la estabilidad regional. Desde esta perspectiva, también se postula la necesidad de profesionalizar a las fuerzas policiales pero frecuentemente, en la práctica, con una lógica militarizada, como herramienta central del “combate a la inseguridad.”

Estos marcos analíticos aparecieron en los procesos de negociación y discusión regionales de estos últimos años.<sup>14</sup> En general, se mantiene la centralidad de “las nuevas amenazas” en las concepciones que definen las políticas de seguridad y que buscan explicar la criminalidad y la violencia en la región.

Se apela, en muchos casos, a la articulación policial-militar para responder a problemáticas o preocupaciones de índole político, económico, social, de salud pública, o medioambiental (CHILLIER; FREEMAN, 2005). La incorporación de referencias a “las nuevas amenazas”, como terrorismo, narcotráfico, tráfico de personas o de bienes, pretende ampliar la definición tradicional de defensa nacional hasta superponerla con las cuestiones de seguridad interior que se postula que se ven amenazadas por aquellos conflictos supuestamente nuevos y no convencionales. Esta corriente ha regido el debate regional de estos años y ha generado que la seguridad sea una clave dominante de las agendas políticas y sociales de los Estados.

En Argentina, la demarcación entre seguridad y defensa ha representado una bisagra institucional de la transición democrática.<sup>15</sup> Más allá de algunas coyunturas políticas y expresiones aisladas en el marco de campañas electorales, se ha mantenido un fuerte consenso político sobre la necesidad de sostener esta separación (CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, 2011, cap. II).<sup>16</sup> Sin embargo, la corriente regional de las nuevas amenazas cuestiona esta diferenciación, que tiene antecedentes en fuertes procesos de militarización de la seguridad interior en diversos países (particularmente en México y Centroamérica, pero también, de distintas formas, en Brasil, Venezuela y Colombia) (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2009, p. 42-44).<sup>17</sup>

La posición del gobierno nacional argentino en este ámbito presenta contradicciones. Por un lado, promovió en los distintos encuentros regionales del 2011 posicionamientos que no avalan la tendencia a la militarización y a la imposición de estándares regresivos en materia de derechos humanos para las políticas de seguridad. Por otro lado, este año se avanzó a nivel interno con dos iniciativas que resultan preocupantes y, en distinta medida, contradictorias con los discursos y posturas previas del gobierno.

La medida que puso en mayor tensión los postulados del programa gubernamental ha sido la sanción de la llamada “ley antiterrorista”.<sup>18</sup> La ley reforma el código penal y duplica las penas para todos los delitos si se considera que existió “la finalidad de aterrorizar a la población o de obligar a las autoridades públicas nacionales o gobiernos extranjeros o agentes de una organización internacional a realizar un acto o abstenerse de hacerlo” (ARGENTINA, 2011b).<sup>19</sup>

Son varios los puntos críticos de esta iniciativa. La reforma introduce con muy mala técnica legislativa un agravante para todos los delitos del código penal, con una formulación sumamente laxa que deja a criterio judicial la interpretación de posibles “finalidades terroristas” o de actos extorsivos a las autoridades.<sup>20</sup> Además, la reforma genera inconsistencias internas en el código penal. Por ejemplo, se altera la escala penal al permitir que delitos menos graves, si se cometen “con finalidad terrorista”, sean castigados con penas más altas que las figuras más graves. Si bien estas cuestiones pueden parecer tecnicismos, implican tomar con ligereza las consecuencias de impulsar reformas punitivas irreflexivas, que alimentan la “voracidad” de los sistemas penales.

Lo que es aún más importante, esta ley alineó a la Argentina en el proceso regional de endurecimiento de la legislación penal para responder al



terrorismo. Desde el punto de vista de la política internacional, Argentina parece haber respondido a una exigencia del Grupo de Acción Financiera (GAFI)<sup>21</sup> –un organismo intergubernamental creado a instancias del G7 que agrupa las principales economías del mundo–, por la amenaza de ser excluida del G20. Sin embargo, se perdió una oportunidad para discutir el mejor modo de cumplir con las obligaciones internacionales, sin debilitar las garantías constitucionales.

El segundo tema que genera preocupación es la utilización de recursos militares para mejorar la vigilancia y el control de las zonas de frontera del país. A mediados de 2011, el Ejecutivo nacional lanzó el Operativo Escudo Norte (ARGENTINA, 2011a)<sup>22</sup> para responder, mediante la utilización de radares y recursos militares y en articulación con las fuerzas policiales y de seguridad, a los problemas de seguridad transnacionales identificados con narcotráfico, trata de personas y contrabando de bienes. Se lo presentó como una medida dirigida a incrementar la capacidad de control de los espacios aéreos, fluviales y terrestres en algunas provincias.<sup>23</sup>

El operativo establece el trabajo conjunto y coordinado entre el Ministerio de Seguridad de la Nación y el de Defensa, aunque la normativa que regula estos operativos incluye expresamente la decisión del Ejecutivo nacional de sostener la política de no intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interior. También aclara que los operativos que surjan de la identificación de acciones ilícitas serán realizados por las fuerzas de seguridad interior. Sin embargo, este tipo de intervención pone en tensión estos principios y deja planteadas varias preguntas. Un primer punto es la identificación de los problemas de seguridad regional con “las nuevas amenazas” y la consecuente tendencia a incorporar (aunque sea en forma instrumental, a modo de apoyo tecnológico) a las fuerzas armadas en operativos de seguridad vinculados con estos temas. Esto genera preocupación sobre el debilitamiento de la separación entre defensa nacional y seguridad interior, fundamentalmente en un contexto regional, como mencionamos, de mayor intervención de las fuerzas armadas en conflictos internos.

Una segunda cuestión de relevancia es la necesidad de que se establezca el modo en que se garantizará el gobierno político y el control civil del Operativo Escudo Norte, que conlleva tareas conjuntas entre militares y policías. En esta misma línea, se abre el interrogante sobre el manejo de la información de inteligencia producida en este tipo de operativos de control y vigilancia que, además del acopio de información, en muchos casos implica que se generen dinámicas de trabajo propias, en tensión con la Ley de Inteligencia Nacional 25.520.<sup>24</sup> Desde 2008, la información que las Fuerzas Armadas recogen en el marco de “Tránsitos Aéreos Irregulares (TAIs)”<sup>25</sup> debe ser transmitida a las autoridades civiles del sistema de seguridad interior. Es decir, los operadores militares de los radares no pueden realizar actividades de inteligencia con los datos obtenidos, dado que no están habilitados ni a sistematizar, ni analizar la información. Si bien una resolución conjunta posterior de los Ministerios de Seguridad y de Defensa estableció límites normativos consistentes con la ley de inteligencia nacional, aún genera preocupación que no esté

expresamente previsto que la conducción y el control sobre la transferencia de esta información a las fuerzas de seguridad sea realizada exclusivamente en el ámbito civil.

Aquí procuramos traer a la agenda de debate una reflexión crítica sobre la influencia de las agendas regionales e internacionales de seguridad sobre la política local. La agenda de “las nuevas amenazas” está permeando las agendas de gobierno de la seguridad –con la complejidad adicional de haber sido impulsadas en países con gobiernos de orientación progresista. El antecedente de la sanción de la Ley Antiterrorista, parte prioritaria de las medidas promovidas por el GAFI, es una señal de alerta acerca de la recepción de la clase política local de las corrientes menos democráticas de la seguridad aceptadas internacionalmente.

## 6 La experiencia del Acuerdo de Seguridad Democrática

Como mencionamos, la agenda de seguridad y derechos humanos en Argentina ha tenido un nuevo impulso en el marco de la creación del Acuerdo de Seguridad Democrática (ASD), conformado hacia fines de 2009. Distintos actores sociales y políticos argentinos han confluído para identificar y promover consensos básicos sobre estas cuestiones. En este sentido, el ASD surgió como una alianza multisectorial destinada a diseñar e implementar acciones que promuevan políticas eficientes y respetuosas de los derechos frente a las problemáticas y la demanda ciudadana de mayor seguridad. Firmado por más de 200 referentes políticos, culturales, académicos, representantes de organizaciones sociales y no-gubernamentales y expertos de distintos sectores e ídoles políticas, tiene como documento fundacional diez principios orientados en tres ejes fundamentales: las fuerzas de seguridad, el poder judicial y el sistema penitenciario:

### 6.1 *El Estado frente al problema del delito*

En Argentina, la acción del Estado frente al incremento de la violencia y el delito se ha limitado mayormente a respuestas facilistas y autoritarias que consolidaron la ineficacia policial, judicial y penitenciaria. En los últimos años, algunos procesos de reforma de las instituciones de seguridad tuvieron resultados favorables, pero fueron interrumpidos para volver a políticas de probado fracaso.

### 6.2 *El engaño de la mano dura*

Las políticas de mano dura no han reducido el delito, han aumentado la violencia y, en algunos casos, hasta han amenazado la gobernabilidad democrática. La delegación de la seguridad en las policías, el incremento de las penas, el debilitamiento de las garantías y las políticas centradas en el encarcelamiento masivo basado en la prisión preventiva son los ejes recurrentes de estas políticas de mano dura. Los reiterados fracasos de estas políticas han sido utilizados para insistir con las mismas recetas, en una espiral irresponsable que nunca rindió cuenta de sus resultados. Esta sucesión de intervenciones

erradas ha constituido un impedimento para la profesionalización de las policías y ha potenciado la acción de redes de ilegalidad en las que intervienen funcionarios públicos.

### *6.3 La responsabilidad del Estado*

El Estado tiene la responsabilidad de asegurar a la población el libre ejercicio y goce de sus derechos. La construcción de una ciudadanía respetuosa de la ley es el camino indicado, pero si la ley resulta quebrantada, el Estado debe proveer los medios necesarios para individualizar a los responsables y sancionarlos cuando corresponda.

Una adecuada política criminal y de seguridad requiere: una policía eficaz en la prevención, de alta profesionalidad y debidamente remunerada; una justicia penal que investigue y juzgue en tiempo oportuno a quienes infringen la ley, garantice la plena observancia de las reglas del debido proceso y de la defensa en juicio, y un sistema penitenciario que asegure condiciones dignas de encarcelamiento y de ejecución de la pena con sentido resocializador.

### *6.4 Una concepción integral de la seguridad*

La manera eficaz de avanzar sobre el problema implica operar sobre las causas del delito y las redes de criminalidad con miras a reducir la violencia en todas sus formas. Una concepción integral de la seguridad implica tanto la prevención de la violencia física como la garantía de condiciones de vida dignas para toda la población. Esto requiere estrategias de abordaje integral que articulen las políticas de seguridad con otras políticas públicas, y complementen las acciones del sistema penal con intervenciones de todas las áreas del Estado. Estos recursos estatales deben estar distribuidos de manera igualitaria, y generar una mayor protección para los sectores excluidos, de modo de no profundizar la desigualdad.

Para avanzar en un abordaje integral y efectivo del problema de la seguridad, el diseño e implementación de políticas democráticas debe surgir de diagnósticos basados en información veraz y accesible al público. La producción de esa información es también una responsabilidad indelegable del Estado.

### *6.5 La gestión democrática de las instituciones de seguridad*

Todo gobierno tiene la responsabilidad de ejercer la conducción civil y estratégica de las policías, que supone el pleno control de la institución. La prevención y sanción del delito, de modo eficiente y legal, requiere un sistema policial estrictamente subordinado a las directivas de seguridad pública formuladas por las autoridades gubernamentales. La historia reciente demuestra que la delegación de esta responsabilidad permitió la conformación de “estados mayores policiales”, autónomos, que han organizado vastas redes de corrupción, llegando a amenazar incluso la gobernabilidad democrática.

Los lineamientos básicos para una modernización y gestión democrática de las instituciones de seguridad son: la integración de las labores policiales de seguridad preventiva e investigación del delito; la descentralización institucional de la organización policial a nivel distrital y comunal; la integración de la policía con la comunidad y los gobiernos locales en la prevención social de violencia y delito; el control interno de carácter civil y control externo del desempeño y de la legalidad; el sistema de formación y capacitación policial no militarizado y anclado en valores democráticos; el régimen profesional basado en el escalafón único y las especialidades policiales.

### *6.6 La desactivación de las redes del delito para reducir la violencia*

Las medidas meramente represivas con las que se insiste ante cada crisis de inseguridad apuntan a perseguir los pequeños delitos y a los autores más jóvenes, bajo la falsa creencia de que así se limita el avance de la criminalidad. La realidad indica que un gran porcentaje de los delitos comunes está asociado a la acción de poderosas redes delictivas, y a un importante mercado ilegal de armas que aumenta los riesgos para la vida y la integridad de las personas.

Por lo tanto, reducir la violencia que alarma a nuestra sociedad exige reorientar los recursos de prevención y de investigación penal hacia la desactivación de estas redes de delito y de los mercados ilegales. El Ministerio Público Fiscal, en coordinación con las autoridades de gobierno, tiene un rol fundamental en estas tareas. Una policía judicial, dependiente del Ministerio Público Fiscal, traerá transparencia en la investigación penal preparatoria.

### *6.7 La gestión policial no violenta en el ámbito público*

La gestión democrática de la seguridad debe garantizar la regulación del accionar policial en los operativos en el espacio público, tales como espectáculos deportivos, recitales, manifestaciones de protesta social y desalojo de personas. Para ello es fundamental establecer con rango normativo estándares de actuación en el espacio público, de modo de asegurar un uso de la fuerza proporcional, racional y subsidiario y erradicar las prácticas policiales contrarias a esos criterios.

### *6.8 El papel de la justicia*

El Poder Judicial y el Ministerio Público tienen una doble responsabilidad fundamental en el impulso de políticas de seguridad democráticas, en la investigación rápida y eficaz de los delitos, y el control sobre el uso de la prisión preventiva, las condiciones de detención, y la violencia institucional.

### *6.9 El cumplimiento de las penas en un Estado de Derecho*

En Argentina hay cerca de sesenta mil personas privadas de libertad. Las condiciones inhumanas de detención, los índices sostenidos de sobrepoblación

en cárceles, comisarías e institutos de menores, la ausencia de reinserción social, las prácticas sistemáticas de violencia, tortura y una enorme mayoría de presos sin condena son los rasgos más evidentes de los lugares de detención. Una política democrática de seguridad tiene que ocuparse por que el cumplimiento de la prisión preventiva y de la pena se dé en condiciones dignas y aptas para la readaptación de la persona condenada, y no contribuya como hasta ahora a la reproducción y agravamiento de los problemas críticos de violencia, injusticia y delito que se propone resolver.

### *6.10 La necesidad de un nuevo acuerdo para la seguridad en democracia*

Para cumplir con la obligación del Estado de dar seguridad a los ciudadanos en el marco de estos principios democráticos, es imprescindible alcanzar un acuerdo político y social amplio que permita avanzar en el diseño e implementación de políticas de corto, mediano y largo plazo, orientadas a encontrar soluciones inmediatas y perdurables a las demandas sociales en materia de seguridad.

En síntesis, consideramos que el ASD es una iniciativa que abre oportunidades y espacios de interlocución hasta hace pocos años inexistentes. Apunta a generar un piso mínimo sobre el cual construir propuestas concretas de política pública en seguridad, eficientes y consistentes con los derechos humanos, los principios democráticos y el Estado de derecho.<sup>26</sup> El ASD ayuda a articular el trabajo y las perspectivas de distintos sectores políticos, expertos individuales en la materia y organizaciones de la sociedad civil y contribuye a incorporar un discurso alternativo a la demagogia punitiva que no sólo dispute al nivel de principios normativos, sino también de formulación de políticas.

Sin duda, el ASD enfrenta varios retos a futuro. Uno de ellos tiene que ver con la necesidad de aterrizar del acuerdo macro, y del discurso, a propuestas de seguridad concretas, y eventualmente a una reforma estructural del sistema de seguridad.<sup>27</sup> Otro de los desafíos de este esfuerzo se relaciona a la necesidad de ampliar los acuerdos logrados, “bajarlos” a los distintos niveles del país (provincias, gobiernos locales/municipales, etc.) y socializarlos entre los diferentes órganos del Estado relevantes en la materia. Asimismo, y con base en el balance desarrollado en este artículo, se vislumbra la necesidad de continuar fortaleciendo y articulando con el Ministerio de Seguridad, reconociendo y apoyando las acciones prometedoras, incentivando el desarrollo de una estrategia de política pública, y monitoreando y cuestionando aquellos aspectos preocupantes para la agenda de derechos humanos.

En todos estos ámbitos, se trata de fortalecer los contenidos y mantener un discurso respetuoso de derechos humanos, que a la vez sea propositivo y concreto en materia de seguridad ciudadana. Dadas las complejidades políticas de este tema, resulta fundamental sostener un piso mínimo y consensuado entre actores políticos y sociales, que avance con propuestas alternativas concretas que logren interponerse frente a discursos regresivos y de mano dura que puedan desembocar en retrocesos en materia de derechos fundamentales.

## 7 Notas sobre el nuevo período político y las prioridades para una seguridad democrática

El año 2012 en Argentina comienza con gestiones de legitimidad renovada y fortalecida en todos los niveles de gobierno y un horizonte de mediano plazo libre de contextos electorales. La experiencia del Ministerio de Seguridad ha demostrado que es posible intervenir sobre núcleos de poder de la autonomía policial –nada menos que de la PFA– sin importantes reacciones corporativas que amenazaran la mentada gobernabilidad. La degradación de la Federal era tal que no sólo no se intervenía sobre sus actividades ilegales, sino que se había abandonado cualquier exigencia de formación, evaluación o profesionalismo. Este dato no es menor, dado que desafía el supuesto realismo político local, que postula que pactar con las policías es una condición para gobernar.

En este sentido, analizar y evaluar las políticas de seguridad desde la perspectiva del ejercicio del gobierno político exige una mirada que pueda poner en relación las dimensiones normativas (los diseños institucionales, mecanismos, leyes y regulaciones), la cultura institucional que en el funcionamiento cotidiano las autoridades políticas permean hacia las fuerzas y, finalmente, los efectos en las prácticas policiales concretas. Estos niveles son identificados en la literatura sobre reforma policial. Analíticamente, suele postularse que un proceso de reforma se inicia en el nivel normativo, siendo más difícil transformar la práctica policial, lo que habitualmente se refiere como la distancia entre las normas y las prácticas. Sin embargo, esta linealidad descendente, de la reforma normativa a la reforma de la actuación, no necesariamente se verifica en la experiencia argentina actual.

El primer año del Ministerio de Seguridad de la Nación presenta incógnitas respecto del ordenamiento de los niveles normativo, de cultura institucional y de prácticas. Su estrategia de recuperación del gobierno político de la seguridad y de las fuerzas se ha llevado adelante en el marco de la legislación existente. Una importante cantidad de resoluciones ministeriales han obrado como nuevo marco regulatorio para cuestiones que se identificaron como críticas. Del análisis surge que la apuesta principal se hizo en el nivel intermedio, generando condiciones para cambios de cultura institucional. La acumulación de decisiones y medidas mostró a las fuerzas y a la comunidad que la modalidad histórica de autogobierno de las fuerzas federales está siendo fuertemente afectada. Sin embargo, para una profunda reforma del sistema federal de seguridad, la convivencia de este estilo de conducción con las normas anacrónicas que rigen a las fuerzas debe resolverse dando lugar a un ordenamiento normativo acorde a la democracia. Una estrategia de afirmación de la autoridad política de la seguridad que se construye desde la cultura y las prácticas y que debería emprender la necesaria reforma de los marcos legales.

Asimismo, para avanzar en este sentido, es importante el hecho de que el nuevo contexto incluya el compromiso de legisladores de diferentes bloques con el programa propuesto por el ASD. Sin embargo, ciertos consensos políticos multipartidarios logrados a nivel nacional en el marco del ASD aún no se



traducen al interior de los partidos, y resultan más débiles o inexistentes en los contextos provinciales y locales. De allí surge la necesidad de acciones que se orienten a fortalecer el piso de acuerdos mínimos en torno de la seguridad en democracia, en especial para evitar que el tema resulte manipulado y banalizado en los medios de comunicación por representantes de los mismos partidos que, a nivel nacional, logran consensos como el ASD. Con todo, el nuevo contexto presenta buenas condiciones para avanzar en la reforma de las leyes que desde la dictadura rigen a las fuerzas y en la sanción de normas que establezcan un nuevo marco para el funcionamiento institucional y la actuación de las fuerzas federales de seguridad.

## REFERENCIAS

---

### Bibliografía y otras fuentes

ARGENTINA. 2001. Ley n° 25.520, de 27 de noviembre de 2001. Ley de Inteligencia Nacional. **Boletín Oficial de la República Argentina**, Buenos Aires, 3 dic.

\_\_\_\_\_. 2011a. Decreto PEN n° 1091/11, de 20 julio de 2011. **Boletín Oficial de la República Argentina**, Buenos Aires, 21 jul.

\_\_\_\_\_. 2011b. Código Penal. Ley n° 26.734, 27 de diciembre de 2011. **Boletín Oficial de la República Argentina**, Buenos Aires, 28 dic.

\_\_\_\_\_. 2011c. Decreto n° 296/2011, de 30 de diciembre de 2011. El Poder Ejecutivo prorrogó por un año el Operativo Escudo Norte. **Boletín Oficial de la República Argentina**, Buenos Aires, de 30 dic.

CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS). 2011. **Derechos Humanos en Argentina: Informe 2011**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

\_\_\_\_\_. 2012. **Derechos humanos en Argentina: informe 2012**. 1. ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores. 488 p. Disponible en: <<http://www.cels.org.ar/common/documentos/Informe2012.pdf>>. Visitado el: 1 May. 2012.

CHILLIER, G.; FREEMAN, L. 2005. Potential Threat: The New OAS Concept of Hemispheric Security. **WOLA Special Report**. Washington, DC: Washington Office on Latin America, Julio. p. 1-12.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). 2009. **Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos**. OEA/Ser.L/V/II., Doc. 57, 31 dic. Disponible en: <<http://www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridadindice.sp.htm>>. Visitado el: 15 May. 2012.

- COSTA, G.; ROMERO, C. 2008. Medidas para enfrentar la corrupción en la Policía Nacional del Perú: logros, dificultades y lecciones. En: VARGAS, E.L.P.; FRUHLING, H. (Ed.). **Responsabilidad Policial en Democracia: una propuesta para América Latina**. Santiago de Chile: Instituto para la Seguridad y la Democracia y Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.
- CUMBRE IBEROAMERICANA. 2011. 21., 2011, Paraguay. **Comunicado Especial sobre Seguridad Ciudadana/ Seguridad Pública**. Paraguay: Secretaría General Iberoamericana. Disponible en: <<http://segib.org/cumbres/files/2011/03/CE-XXI-CUMBRE-Seguridad-Ciudadana.pdf>>. Visitado en: May. 2012.
- DAMMERT, L.; BAILEY, J. (Coord.). 2005. **Seguridad y Reforma Policial en las Américas: experiencias y desafíos**. México, D.F: Siglo XXI editores.
- FRÜHLING, H. 2006. El desafío de la reforma policial en América Latina. **Agenda Pública**, Año V, n. 8, Enero. Disponible en: <<http://www.agendapublica.uchile.cl/n8/1.pdf>>. Visitado en: May. 2012.
- \_\_\_\_\_. 2007. Dos décadas de reforma policial en América Latina: Factores para su éxito o fracaso. En: ALDA, E.; BELIZ, G. (Ed.). **Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana**. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo – BID. p. 281-310. Disponible en: <[http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op\\_10\\_salida.pdf](http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_10_salida.pdf)>. Visitado en: May. 2012.
- \_\_\_\_\_. 2011. Una mirada realista a los programas de policía comunitaria en América Latina. En: FUENTES S., C. et al. **Seguridad Ciudadana en América Latina: miradas críticas a procesos institucionales**. Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Mayo. p. 39-46. Disponible en: <[http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/sd\\_07\\_america\\_latina.pdf](http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/sd_07_america_latina.pdf)>. Visitado en: May. 2012.
- SAÍN, M. F. 2001. **Las Fuerzas Armadas, la seguridad interior y las <<nuevas amenazas>>**: el caso argentino (1983-2000), mar. Disponible en: <<http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Las%20Fuerzas%20Armadas%20y%20seguridad%20interior%20en%20Argentina.pdf>>. Visitado el: 15 Ene. 2012.
- UNGAR, M. 2011. **Policing Democracy: overcoming obstacles to citizen security in Latin America**. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press.

## NOTAS

---

1. Para más información véase: <[www.asd.org.ar](http://www.asd.org.ar)>. Visitado en: 15 Ene. 2012.
2. Si bien una serie de factores contribuyeron a la conformación del Ministerio, su creación fue una de las principales recomendaciones del ASD.
3. En Argentina, la principal excepción al modelo delegativo lo constituyeron los ciclos reformistas del sistema de seguridad de la Provincia de Buenos Aires (1998-2001 y 2004-2007), seguido por la experiencia de traspaso de la Policía Aeronáutica Nacional (PAN) de la órbita militar a la civil que implicó la creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) en 2005. En ambos casos, el contexto de reforma institucional, que suponía el replanteo de las normativas y diseños de estructura de las respectivas fuerzas, fue el motor del gobierno político.
4. El análisis de este artículo se basa en el capítulo sobre seguridad publicado en mayo 2012 (CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, 2012).
5. Los "servicios adicionales" son conocidos localmente como la contratación de la policía para servicios de seguridad a un local determinado, lo cual constituía una enorme fuente de ingresos gestionada autónomamente por la propia PFA.
6. Estas políticas coinciden con una tendencia regional en materia de accountability policial, profesionalización y derechos de los policías. Ver, por ejemplo, la discusión sobre la Defensoría de la Policía en Perú en el capítulo "Medidas para Enfrentar la Corrupción en la Policía Nacional del Perú: Logros, Dificultades y Lecciones" (COSTA; ROMERO, 2008).
7. En Capital Federal, se han combinado estos despliegues con mesas de participación comunitaria en seguridad vecinales. Se percibe que la información de esas mesas ha permeado decisiones operativas, indicando que el despliegue territorial no está orientado solamente a contener el delito que ocurre en zonas más privilegiadas, sino especialmente en reforzar la seguridad propia de los barrios afectados por los operativos.
8. Esto surge de las mesas de participación, del reclamo de vecinos de barrios cercanos por ser incorporados al plan, de las referencias de funcionarios con trabajo territorial y del resultado diferencial que el partido de gobierno nacional ha recibido en las comunas afectadas a Cinturón Sur, dato que ha sido interpretado por los especialistas como directamente relacionados a los operativos de seguridad territoriales.
9. A nivel regional y global, existen varios estudios estadísticos que evalúan y analizan la relación entre factores socio-económicos y criminalidad. En general, sin embargo, estos estudios no consideran los impactos y las tensiones en materia de derechos humanos. Ver, por ejemplo, Mark Ungar (2011, p. 95-99).
10. Estas tendencias han sido extensivamente estudiadas. Ver, por ejemplo, Hugo Frühling (2006, 2007, 2011).
11. "Debe encenderse una luz de alerta en torno a las lecturas simplistas sobre la experiencia de las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) en las favelas de Río de Janeiro y la forma en que está siendo promocionada para su exportación a otros estados de Brasil y también a la Argentina. La intervención de las UPP –dispositivo de seguridad específico para favelas de Río en el marco del próximo campeonato mundial de fútbol y de los juegos olímpicos– es compleja, diseñada para contextos de delito y violencia de una envergadura mayor que la de la Argentina, tanto en sus rasgos cuantitativos (muertos, heridos, armas) como cualitativos. Defensores de los derechos humanos de Río han elevado sus voces críticas sobre los efectos del control social ejercido por los policías pacificadores en las favelas afectadas. Sin embargo, dicha experiencia está permeando el discurso político local, con pocos matices." (CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, 2012, p. 127-128).
12. El Informe recoge previas declaraciones y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y plantea estándares para los Estados en relación con la formulación de políticas públicas de seguridad. Uno de los aportes más importantes es que no se agota en resaltar las obligaciones negativas de los Estados sino que también desarrolla obligaciones positivas en el ámbito de la atención a las víctimas de la violencia y el delito, la prevención, la investigación judicial (derecho a las garantías procesales y a la protección judicial), la gobernabilidad democrática de la seguridad, la profesionalización y la modernización de las fuerzas policiales, los principios de actuación y protocolos de uso de la fuerza, el desarrollo de controles internos y externos, y la separación entre defensa nacional y seguridad interior, entre otros.
13. Como explica Marcelo Sain (2001), "Se denominaron 'nuevas amenazas' al conjunto de riesgos y situaciones conflictivas no tradicionales, esto es, no generadas por los conflictos interestatales derivados de diferendos limítrofes-territoriales o de competencias por el dominio estratégico y particularmente sujetos a resolución de carácter militar a través del empleo o de la amenaza de empleo de las Fuerzas Armadas de los países contendientes. Estas 'nuevas amenazas' han supuesto un corolario de cuestiones y asuntos

que conformaron la denominada 'nueva agenda de seguridad', en la que despunta el narcotráfico, el fenómeno guerrillero, el terrorismo, los conflictos étnicos, raciales, nacionalistas, religiosos, etc., es decir, cuestiones que, conforme el marco institucional argentino, constituyen problemáticas claramente inscritas en el ámbito de la seguridad interior".

14. En el ámbito latinoamericano, el año 2011 se caracterizó por importantes discusiones de seguridad regional destacándose dos eventos hemisféricos en particular. En junio del 2011, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) celebró su cuadragésimo primer período de sesiones en El Salvador, el cual se centró alrededor del tema "Seguridad Ciudadana en las Américas." Y en noviembre del 2011, la OEA llevó a cabo la Tercera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas (MISPA III) en Trinidad y Tobago enfocada en asuntos relacionados a la gestión policial. Entre otros espacios donde se discutieron temas de seguridad regional, se encuentra la XIX Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados asociados, realizada en la ciudad de Asunción, Paraguay, entre los días 25 y 27 de abril de 2011, donde se llevó a cabo un seminario sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. Allí el Instituto de Políticas Públicas y Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) y la OACNUDH sugirieron que en la próxima reunión de la RAADDHH se discutan los asuntos de seguridad ciudadana y derechos humanos que podrían ser llevados adelante en un proceso de discusión conjunta con los Ministerios del Interior y de Justicia de los países miembros del bloque a los fines de avanzar en políticas regionales. Por otro lado, también se realizó la XXI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Asunción, Paraguay, los días 28 y 29 de octubre de 2011 cuyo tema central fue la "Transformación del Estado y desarrollo". Los Jefes de Estado y Gobierno emitieron un comunicado conjunto, público y especial sobre seguridad ciudadana y pública destacando, entre otras cosas, la importancia de la aplicación de políticas públicas en materia de Seguridad Ciudadana en sus respectivos territorios para avanzar en el proceso de integración y seguridad regionales. Además, enfatizaron en que "el fortalecimiento de la capacidad de los Estados para prevenir y responder a la delincuencia y a la violencia deben ser necesariamente acompañado por el irrestricto respeto de sus instituciones a los Derechos Humanos, en los marcos jurídicos nacionales e internacionales" (CUMBRE IBEROAMERICANA, 2011).

15. Cada tanto, en el debate local, algún candidato intenta retomar esta línea y plantea como solución a los problemas del delito el

involucramiento de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior. Estos planteos toman su forma más burda en la idea de llevar el ejército a las calles, pero también se filtran en concepciones militarizadas del trabajo de las policías.

16. Ver también, Marcelo Saín (2001), donde se da cuenta del consenso político existente para sostener esta separación y los intentos que hubo durante los 90' para que las fuerzas armadas intervengan en cuestiones de narcotráfico.

17. El Informe de la CIDH se refiere especialmente a este punto en los artículos 100-105. Allí dice: "La Comisión desea insistir en una de sus preocupaciones centrales en relación con las acciones implementadas por los Estados Miembros en el marco de su política sobre seguridad ciudadana: la participación de las fuerzas armadas en tareas profesionales que, por su naturaleza, corresponden exclusivamente a las fuerzas policiales. En reiteradas ocasiones, la Comisión ha señalado que, dado que las fuerzas armadas carecen del entrenamiento adecuado para el control de la seguridad ciudadana, corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno" (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2009, Artículo 100, p. 42). "En la región es recurrente que se proponga, o directamente se establezca, que efectivos militares asuman de seguridad interior a partir del argumento del incremento de los hechos violentos o delictivos. La Comisión se ha referido también a este punto, expresando que este tipo de planteos responden a la confusión entre 'los conceptos de seguridad pública y seguridad nacional, cuando es indudable que la criminalidad ordinaria —por muy grave que sea— no constituye una amenaza militar a la soberanía del Estado'" (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2009, Artículo 103, p. 43). Y en sus recomendaciones, la CIDH sugiere: "establecer en las normas de derecho interno una clara distinción entre las funciones de defensa nacional, a cargo de las fuerzas armadas, y de seguridad ciudadana, a cargo de las fuerzas policiales. En este marco, determinar, que por la naturaleza de las situaciones que deben enfrentarse; por la formación y especialización funcional; y por los antecedentes negativos verificados en la región respecto a la intervención militar en asuntos de seguridad interna, las funciones vinculadas a la prevención, disuasión y represión legítima de la violencia y el delito corresponden exclusivamente a las fuerzas policiales, bajo la dirección superior de las autoridades legítimas del gobierno democrático." (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2009, p. 106).

18. El proyecto fue enviado por el Poder

Ejecutivo a la Cámara de Diputados en octubre del 2011 e incluido en la agenda de sesiones extraordinarias, por lo que tuvo un mínimo debate parlamentario.

**19.** Ley 26.734, sancionada el 22 de diciembre de 2011, promulgada el 27 de diciembre de 2011 y publicada en el boletín oficial el 28 de diciembre de 2011: Artículo 3º "Cuando alguno de los delitos previstos en este Código hubiere sido cometido con la finalidad de aterrorizar a la población u obligar a las autoridades públicas nacionales o gobiernos extranjeros o agentes de una organización internacional a realizar un acto o abstenerse de hacerlo, la escala se incrementará en el doble del mínimo y el máximo" (ARGENTINA, 2011b).

**20.** Este tipo de formulación es violatoria del principio constitucional de legalidad que exige que las tipificaciones penales sean lo más precisas posible para achicar el margen de discrecionalidad y arbitrariedad en la aplicación de la ley penal.

**21.** Véanse las 40 recomendaciones del GAFI en <<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/38/53/34030987.pdf>>. Visitado en: 15 Ene. 2012.

**22.** Decreto PEN 1091/11 (ARGENTINA, 2011a), prorrogado por un año según el Decreto 296/2011, del 30 de diciembre de 2011 (ARGENTINA, 2011c).

**23.** Según el decreto PEN 1091/11 "las fronteras noreste y noroeste de la REPUBLICA ARGENTINA presentan características orográficas que facilitan especialmente la incursión al territorio nacional de organizaciones delictivas dedicadas al tráfico ilícito de drogas, la trata de personas y el contrabando de bienes"

(ARGENTINA, 2011a, cons. 4). El operativo se estableció con el objetivo de "incrementar la vigilancia y el control del espacio terrestre, fluvial y aéreo de jurisdicción nacional en las fronteras noreste y noroeste de la REPUBLICA ARGENTINA, así como la aprehensión y la puesta a disposición de las autoridades judiciales de los incursores ilegales" (ARGENTINA, 2011a).

**24.** La ley 25.520 establece en su artículo 2 inc. 4 los alcances de la producción de inteligencia por parte de las FFAA: "Inteligencia Estratégica Militar a la parte de la Inteligencia referida al conocimiento de las capacidades y debilidades del potencial militar de los países que interesen desde el punto de vista de la defensa nacional, así como el ambiente geográfico de las áreas estratégicas operacionales determinadas por el planeamiento estratégico militar." (ARGENTINA, 2001).

**25.** Resolución conjunta MD 1517 y ex MJSy DH 3806, del 16 de diciembre de 2008.

**26.** Muchos de ellos, además, recogen los estándares y el espíritu del Informe de la CIDH previamente mencionado.

**27.** Ejemplo de ello es la necesidad imperiosa de modificar las leyes orgánicas y de personal de las instituciones de seguridad federales, así como sus normativas vinculadas, a fin de establecer y acompañar los procesos de reforma y modernización de seguridad pública de acuerdo a los principios constitucionales y de protección de los derechos humanos. Ello supondría a su vez la construcción de un liderazgo político eficiente sobre el sistema policial que pueda conducir hacia un profundo cambio de sus estructuras de organización y formas tradicionales de funcionamiento. Véase, Centro de Estudios Legales y Sociales (2011, p. 84 y ss).

## ABSTRACT

---

This article takes stock of the public security agenda in Argentina within the regional context. In this sense, it analyzes the Ministry of Security's first year of operations (it was created in December 2010) and provides some specific experiences with an overview of variety of regional security and human rights approaches. While the current changes to security policy in Argentina have their own characteristics and adaptations, they are framed by and interact with some regional trends. This paper explores progress towards gaining political control over security matters, as well as the effects of the international "new threat" agenda. Some of the enacted measures should serve as warning signs, showing how less democratic trends in security can permeate local political decisions if internationally accepted.

## KEYWORDS

---

Security – Human rights – Police – Civilian government – New threats – Anti-terrorism – Argentina

## RESUMO

---

O artigo propõe um balanço da agenda de segurança pública na Argentina no contexto regional. Neste sentido, a análise do primeiro ano da gestão do Ministério de Segurança (criado em dezembro de 2010) e a reflexão sobre algumas experiências específicas dialogam com a definição de um panorama regional em matéria de segurança e direitos humanos, com aspectos contrastantes. Embora as mudanças atuais no âmbito da política de segurança na Argentina possuam suas próprias características e ajustes, elas são marcadas por e estão ligadas a algumas tendências regionais. Esta avaliação leva em consideração tanto os avanços positivos referentes ao exercício do controle político em questões de segurança, quanto o impacto da agenda internacional de "novas ameaças" à segurança. Algumas dessas medidas aprovadas alertam para a maneira pela qual tendências menos democráticas em matéria de segurança aceitas internacionalmente permeiam decisões políticas locais.

## PALAVRAS-CHAVE

---

Segurança – Direitos humanos – Polícia – Controle civil – Novas ameaças – Antiterrorismo – Argentina





PEDRO ABRAMOVAY

Pedro Vieira Abramovay tiene licenciatura en Derecho por la Universidad de San Paulo, (2002), y maestría en Derecho por la Universidad de Brasilia, (2010). Fue asesor del Gabinete de la Municipalidad de San Paulo (2001), asesor legal de la mayoría oficialista en el Senado (2003), asesor especial del Ministro de Justicia (2004 – 2006), Secretario de Asuntos Legislativos del Ministerio de Justicia (2007 – 2009) y Secretario Nacional de Justicia (2010).

Asimismo, profesor de las asignaturas Proceso Legislativo y Violencia y Crímenes Urbanos, en la Escuela de Derecho de la Facultad Getulio Vargas de Río de Janeiro.

Email: pedro.abramovay@gmail.com

## RESUMEN

---

El artículo parte del concepto de insensatez, utilizado por Barbara Tuchman, para realizar un debate sobre la política global de drogas que viene siendo implementada desde implementada desde 1912. A partir de este concepto es evaluado como esta insensatez produce efectos negativos sobre la eficiencia de la política pública, sobre la democracia y sobre los derechos fundamentales. Al final se presentan algunas alternativas para romper con esta política.

Original en portugués. Traducido por Claudia Otero.

Recibido en marzo de 2012. Aprobado en mayo de 2012.

## PALABRAS CLAVE

---

Drogas – Guerra a las drogas – Democracia – Derechos fundamentales – Políticas públicas



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons*.

Este artículo está disponible en formato digital en <[www.revistasur.org](http://www.revistasur.org)>.

# LA POLÍTICA DE DROGAS Y LA MARCHA DE LA INSENSATEZ

Pedro Abramovay

*La Marcha de la Locura*,\* es el nombre del clásico libro de Bárbara Tuchman en el que la autora traza una verdadera historia sobre la insensatez humana, “de Troya a Vietnam”, como dice el subtítulo de la obra. Tuchman, se propone explicar por qué “los hombres con poder de decisión política, actúan frecuentemente de forma contraria a la que apunta la razón y a lo que sus propios intereses le sugieren (TUCHMAN, 1996, p. 4). O sea, situaciones, donde mirando retrospectivamente, la solución elegida parece no tener una relación concreta con los intereses de aquellos que eligieron esa política. La política sobre drogas que se desarrolla globalmente desde 1912, a partir de la Convención Internacional sobre el Opio en la Haya, pasando por la Convención Única de Naciones Unidas sobre Estupefacientes del año 1961, por la Guerra a las Drogas declarada por el entonces presidente norteamericano Richard Nixon en 1971, por la Convención de 1988 contra el Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas y Substancias Psicotrópicas, hasta la creciente militarización de este conflicto que se ve actualmente en América Latina, parece ser una fuerte candidata a integrar un volumen actualizado del libro de Tuchman.

Este artículo se propone demostrar que la insensatez en la actual política global sobre drogas tiene efectos perversos sobre tres áreas: (i) la posibilidad de construir una política pública eficiente (ii) el desarrollo de la democracia y (iii) la garantía de los derechos fundamentales.

## 1 La insensatez y las políticas públicas

La literatura sobre políticas públicas se ha desarrollado considerablemente, sobre todo en la segunda mitad del siglo pasado. Una de las grandes contribuciones que esta literatura suministró a los gestores públicos, es la idea bastante clara de que

---

\*NE: El nombre original de la obra es *The March of Folly: From Troy to Vietnam*. En portugués, lengua original de este artículo, el título fue traducido como *A Marcha da Insensatez*. La traducción española es “*La Marcha de la locura*”, sin embargo a lo largo del libro la autora utiliza la expresión *insensatez*. Para efectos de coherencia con la versión original de este artículo se usará únicamente el término *insensatez*.

“el proceso de resolución de un problema político consiste en una secuencia de pasos” (FREY, 1999, p. 14). A este proceso se lo denomina *policy cycle* – o ciclo de políticas públicas.

Existen diversas definiciones sobre las distintas fases que componen este ciclo. Como nos explica Klaus Frey (1999, p.13), todas las definiciones coinciden con la existencia de tres fases básicas: formulación, implementación y control de resultados.

En la formulación se incluye el diagnóstico del problema, el registro de los objetivos a alcanzar y la elección de los medios para que se puedan conquistar estos objetivos.

La implementación es la fase de ejecución de los caminos trazados en la formulación y se debe acompañar con indicadores de proceso y de fines para corroborar si, de hecho, se están siguiendo los caminos trazados y si se están alcanzando los objetivos.

El control de los resultados, realizado a partir de los indicadores sobre la ejecución, permite que se evalúe si se alcanzaron las metas y si los costos de implementación (costos directos y externalidades negativas) no superaron sus beneficios, produciendo una política ineficiente.

Tales elementos tienen dos funciones básicas. En primer lugar, se busca la construcción de un método para la producción de políticas públicas eficientes. Asimismo, el uso del ciclo de políticas públicas es un importante instrumento de rendición de cuentas (*accountability*) de los gestores públicos. ¿Cómo debatir públicamente una política pública si no se tiene claro el diagnóstico del problema, los objetivos trazados, los métodos utilizados en la implementación y los resultados producidos?

Con relación a la política global sobre drogas, este ciclo está completamente corrompido por visiones ideológicas que, como se dijo anteriormente, aíslan el debate público en este tema. ¿Cuál es el objetivo de la actual política sobre drogas? La Convención de 1961 apuntó que el objetivo de la creación de un sistema internacional de control de sustancias prohibidas internacionalmente era el incremento y “la salud y el bienestar de todos”. Si este es el objetivo de la política, debería haber un diagnóstico que muestre que de hecho produce daños a la salud y, a partir de estas constataciones, se deberían escoger caminos que reduzcan estos daños y finalmente se deberían construir indicadores que permitan a la comunidad global evaluar si las políticas, de hecho, se están aplicando y si una vez que se aplican producen los efectos esperados.

Cincuenta años después de la Convención de 1961, el panorama es muy distinto de esto. El informe de la Comisión Global de Políticas sobre Drogas<sup>1</sup> afirma que:

*En la práctica el resultado alcanzado fue opuesto a lo deseado: el crecimiento global del mercado de drogas ilícitas, ampliamente controlado por el crimen organizado en escala transnacional. Aunque no se dispone de estimaciones precisas en cuanto al consumo de drogas a lo largo de los últimos 50 años, un análisis centrado en los últimos 10 años muestra un mercado ilegal cada vez más extenso y creciente.*

(GLOBAL COMMISSION ON DRUG POLICY, 2011, p. 4).

De acuerdo al informe, hubo, entre 1998 y 2008 un aumento del 34,5% en el consumo de opiáceos, del 27% en el consumo de cocaína y del 8,5 % en el de la marihuana.

En el caso brasileño, los diagnósticos de consumo son escasos y no permiten ni siquiera evaluar adecuadamente las políticas que se implementaron. La ausencia de diagnósticos en un tema que despierta un gran interés en el debate político nacional y es también un indicador de la falta de disposición para que se construyan políticas públicas eficientes.

En el brazo represivo de las políticas sobre drogas es natural que el objetivo de la política sea, no solo la mejora en la salud pública, sino también la disminución de la violencia que involucra el tráfico de drogas. A pesar de esto, existen también pocos diagnósticos sobre el modo por el cual opera la relación entre la droga y la violencia.<sup>2</sup> Asimismo, los indicadores producidos no se relacionan directamente con esos objetivos. El informe de la Comisión Global explica que:

*Hasta hoy continuamos evaluando el éxito en la guerra a las drogas con base en parámetros [...] que informan sobre procesos, como el número de detenciones, las cantidades incautadas o la severidad de las penas. Estos indicadores son capaces de comprobar el rigor con que determinada política se está ejecutando pero no son capaces de medir en qué medida esta política está logrando algún éxito en su objetivo principal.*

(GLOBAL COMMISSION ON DRUG POLICY, 2011, p. 5).

Lo que se percibe es que la insensatez que imposibilita el debate, como plantearemos en el próximo ítem, se traslada al planeamiento y ejecución de políticas públicas, haciendo que se desvirtúe la noción de política pública. No se trata de una “*secuencia de pasos*” para alcanzar un determinado objetivo, sino de una necesidad política de suministrar respuestas a un miedo difuso de la población. Respuestas que no tienen que ver con la lógica de las políticas públicas, porque asumen la lógica de la guerra.

Es importante destacar que este tratamiento del tema alejado de la lógica de las políticas públicas no tiene un resultado neutro sobre la población. Existen sectores de la población que sufren los efectos de manera mucho más severa que otros. Cualquier política que tenga el derecho penal como su principal instrumento, como afirman Zaffaroni, Batista, Alagia y Slokar (2003), provocará efectos más serios sobre los sectores más vulnerables.

En el caso de las drogas esto ocurre de varias maneras. Internamente, los sectores más vulnerables de la población sufren de una manera más acentuada los efectos del encarcelamiento. En el caso estadounidense es evidente. Una encuesta reciente realizada en California, por ejemplo, apunta que la tasa de encarcelamiento por tenencia de marihuana entre los negros es un 300% mayor que entre los blancos (MALES, 2011).

En Brasil, no existen datos consistentes sobre el tema, pero una encuesta realizada en la ciudad de San Pablo demostró que el 80,28% de los presos por tráfico de drogas tiene apenas el ciclo primario completo (JESUS, 2011, p. 68).

Desde el punto de vista internacional, tampoco se sienten los efectos de la misma manera. Aunque el consumo está altamente concentrado en los países

desarrollados como Estados Unidos y los países europeos, las muertes producidas por la guerra a las drogas ocurren sobre todo en América Latina, y recientemente en África occidental. Estas desigualdades están cada vez más documentadas. En el año 2011, un grupo bipartito de senadores estadounidenses produjo un informe que relaciona explícitamente el aumento de la violencia en México y en América Central al consumo de drogas en Estados Unidos (UNITED STATES, 2011).

## 2 La insensatez y la democracia

No cabe a este artículo indagar sobre las definiciones de democracia, pero la idea de libertad de expresión, de abertura de espacio para el debate público y la creación de la posibilidad para que una idea minoritaria pueda tornarse mayoritaria son comunes a todas las definiciones.

La insensatez, por lo tanto, tiene dificultad en convivir con la democracia. El desarrollo y la implementación de las actuales políticas de drogas producen serios daños a la democracia. No solo por lo que ya se relató en el ítem anterior, o sea por la falta de *accountability* posible en una política pública que se construye dentro de la lógica de guerra y no en la búsqueda de los objetivos idealizados, sino, como se verá, por suprimir la posibilidad de un debate público sobre el tema.

Como afirmó Moises Naim (2009) “la prohibición de todo lo relacionado a las drogas ha creado un clima donde también está vedado pensar libremente sobre alternativas para la prohibición”.

Algunos ejemplos corroboran esta idea. Entre ellos, el caso boliviano es bastante impresionante.

La Convención Única de Naciones Unidas sobre Estupefacientes del año 1961, prevé en su artículo 49.2 que “se deberá abolir el mascado de la hoja de coca en 25 años”. En el año 2009, el Estado boliviano, que tiene a un ex cocalero como su actual presidente y que en su constitución protegió la hoja de coca como parte de su patrimonio cultural, protocoló junto a las Naciones Unidas un pedido para que se derogara el referido artículo.

La propuesta fue un acto de respeto a la Convención. Un país que trata la hoja de coca en su constitución no podría seguir siendo signatario de la Convención. Para no hacer como otros países de la región, como Perú y Argentina, que admiten el mascado de la hoja de coca y simplemente ignoran la Convención, Bolivia decidió enfrentar la cuestión e intentó valerse de los trámites regulares para modificar la Convención. Se presentó la propuesta y si en 18 meses ningún país se oponía a la reforma de la Convención, ésta se aceptaría.

Dieciocho países liderados por Estados Unidos se opusieron al pleito boliviano. La oposición se basó en un texto de media página con redacción prácticamente idéntica entre los países que se opusieron, y no se presentó ninguna justificación consistente.<sup>3</sup>

El ejemplo boliviano muestra la resistencia que la comunidad internacional tiene en aceptar cualquier debate sobre algún tipo de modificación del marco legal de la política prohibicionista. Incluso cuando se trata de un hecho consumado y de la valorización de una práctica cultural protegida por otras convenciones de las

Naciones Unidas, como por ejemplo, la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de 2005.

Otro ejemplo de este debate público impermeable a la discusión sobre drogas que no atiende a los intereses del prohibicionismo, fue la destitución del renombrado científico David Nutt. El profesor Nutt del King's College of London, ocupaba la presidencia del Consejo Consultivo sobre el abuso de Drogas del gobierno británico. Dentro de sus actividades científicas Nutt publicó un estudio en la revista *Lancet*, una de las más prestigiosas revistas médicas del mundo, afirmando que el LSD y la marihuana eran menos peligrosas que el alcohol. El gobierno británico afirmó que los estudios de Nutt perjudicaban los esfuerzos para pasar un mensaje claro sobre los daños provocados por las drogas (TRAN, 2009). ¿Cómo es posible que datos científicos interfirieran en la construcción de un mensaje claro? Únicamente en la lógica del “Ministerio de la Verdad” de la famosa obra de Orwell se puede aceptar tal razonamiento.

El último ejemplo es el caso brasileño de la *Marcha da Maconha*<sup>4</sup> (Marcha de la Marihuana) en el país. En el año 2011, el Supremo Tribunal Federal (STF) reconoció que era inconstitucional la prohibición de la *Marcha da Maconha* en el país. Una decisión loable, sin dudas. Sin embargo, no podemos olvidarnos de que si el tema llegó hasta el STF, fue porque durante varios años los jueces y el Tribunal de Justicia de Sao Paulo prohibieron la Marcha. No podría haber un ejemplo más claro de cómo el tema de las drogas suprime las libertades democráticas, que ésta suspensión del derecho de manifestación pública que estuvo vigente por tanto tiempo en el estado de San Pablo.

### 3 La insensatez y los derechos fundamentales

El último ítem de este artículo pretende demostrar cómo la insensatez de la política de drogas atañe directamente a la garantía de los derechos fundamentales.

Los ejemplos internacionales son muchos, desde países que determinan la pena de muerte para el tráfico de drogas hasta el propio resultado selectivo de las políticas de drogas que ya mencionamos anteriormente, se podría confeccionar una enorme lista de denuncias.

No es el caso. Opté por tratar un importante aspecto de la política de drogas brasileña como ejemplo de violación de los derechos fundamentales. En Brasil, la aplicación de la Ley de Drogas, como se verá, se realiza con una clara falta de respeto a las normas constitucionales.

El Supremo Tribunal Federal, en septiembre de 2010, declaró la inconstitucionalidad de un dispositivo de la ley brasileña sobre drogas que prohibía la substitución de la pena de prisión por una pena restrictiva de derechos en caso en que el juez aplicara la reducción de la pena por no tener el reo participación en una organización criminal ni antecedentes penales. En estos casos la pena mínima es de un año y ocho meses. Según la legislación penal brasileña, alguien que haya sido condenado a una pena de hasta cuatro años de prisión puede tener la pena substituida por una pena restrictiva de derechos. Sin embargo, la ley de drogas expresamente prohíbe este derecho. El STF no admitió ese dispositivo y declaró su inconstitucionalidad (BRASIL, 2010).



Aunque el Tribunal reconoce esta inconstitucionalidad, los jueces de la primera y segunda instancia continúan aplicando la ley. En una encuesta realizada en la ciudad de Sao Paulo, se demostró que en el 58% de los casos las penas aplicadas para el tráfico de drogas son inferiores a cuatro años (JESUS, 2011, p. 82), por lo tanto, tendrían derecho a la sustitución de la pena de prisión por una pena alternativa. Sin embargo, en el 95% de los casos, los jueces no substituyeron la pena (JESUS, 2011, p. 85).

También ha sido objeto de eventuales declaraciones de inconstitucionalidad el dispositivo de la ley de drogas que prohíbe la libertad provisoria para los acusados de tráfico de drogas. El derecho a la presunción de inocencia tiene *status* constitucional en Brasil. No obstante, de acuerdo a la misma encuesta, el 93% de los acusados no pudo transitar el proceso en libertad (JESUS, 2011, p. 89).

Finalmente, los datos de la misma encuesta muestran otra práctica que dimensiona la falta de respeto a la constitución cuando se trata de política de drogas. En el 17,5% de los casos de prisión ocurridos en la ciudad de Sao Paulo en el período analizado, hubo aprehensión de droga después de que la policía entró a la residencia de las personas sin orden judicial (JESUS, 2011, p. 41). Tal práctica viola expresamente la Constitución y la droga aprehendida en estas circunstancias debería considerarse prueba ilícita, anulando la causa. Sin embargo, una vez más no se respeta la Constitución.

Estos ejemplos nos dan la dimensión de que la aplicación de la ley de drogas en Brasil, también funciona desde la lógica de la guerra, atropellando derechos y garantías constitucionales.

El caso brasileño es sólo una muestra de una práctica que se repite en varios países.

#### 4 Nuevas posibilidades

A pesar del escenario trazado, se vislumbran nuevas posibilidades en el debate global. Desde que los tres ex presidentes de Brasil, Colombia y México, respectivamente, Fernando Henrique Cardoso, César Gaviria y Ernesto Zedillo se reunieron en la Comisión Latinoamericana de Drogas y Democracia denunciando el fracaso de la guerra a las drogas y abogando por políticas más inteligentes<sup>5</sup>, América Latina ha producido discusiones muy interesantes y distantes de la insensatez.

El Presidente Colombiano Juan Manuel Santos declaró en una entrevista al periódico británico *The Observer* que era necesario un nuevo abordaje para: “take away the violent profit that comes with drug trafficking [...] If that means legalising, and the world thinks that’s the solution, I will welcome it. I’m not against it.”<sup>6</sup> (DOWARD, 2011).

A esta manifestación le siguió la Declaración Conjunta sobre el Crimen Organizado y el Narcotráfico firmado por los presidentes de Chile y de los países miembros del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla (que engloba a México, Colombia y diversos países de América Central y el Caribe). En el ítem 7 de la referida declaración, los jefes de Estado.

*Señalaron que lo deseable sería una sensible reducción en la demanda de drogas ilegales. Sin embargo si ello no es posible, como lo demuestra la experiencia reciente, las autoridades de los países consumidores deben entonces, explorar todas las alternativas posibles para eliminar las ganancias exorbitantes de los criminales, incluyendo opciones regulatorias o de mercado, orientadas a ese propósito. Con ello se evitaría que el trasiego de esas sustancias siga provocando altos niveles de crimen y violencia en las naciones latinoamericanas y caribeñas.*

(MÉXICO, 2011).

Por primera vez un grupo de gobernantes empieza a reconocer el fracaso de las políticas actuales. Barbara Tuchman señala que, para que no se juzguen los antiguos por las ideas del presente, sólo se puede considerar insensata la idea que así se percibió en su propio tiempo (TUCHMAN, 1996, p 5). La duda es saber si los presidentes latinoamericanos que empiezan a denunciar la insensatez de la política de drogas serán la vanguardia de un nuevo abordaje, o si sólo servirán para refrendar, por prevenir en su propio tiempo, la inclusión de la política de drogas en el volumen actualizado de *La Marcha de la Insensatez*.

## REFERENCIAS

---

### Bibliografía y otras fuentes

- BRASIL. 2010. Supremo Tribunal Federal. **STF declara inconstitucionais dispositivos da lei de drogas que impedem pena alternativa**. Brasília, 01 set. Disponible en: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=160358>>. Visitado el: 18 Mar. 2012.
- DOWARD, J. 2011. Colombian president calls for global rethink on drugs. **The Guardian/The Observer**, 12 Nov. Disponible en: <<http://www.guardian.co.uk/world/2011/nov/13/colombia-juan-santos-call-to-legalise-drugs>>. Visitado el: 19 Mar. 2012.
- FREY, K. 1999. Análise de políticas públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. **Cadernos de Pesquisa**, Florianópolis, UFSC, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, n. 18, p. 1-36, set.
- GLOBAL COMMISSION ON DRUG POLICY. 2011. **War on drugs**. Report of the Global Commission on Drug Policy. June. Disponible en: <<http://www.globalcommissionondrugs.org/reports/>>. Visitado: 18 Mar. 2012.
- JESUS, M.G.M. de. et al. 2011. **Prisão Provisória e Lei de Drogas: um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo**. São Paulo: Núcleo de Estudo da Violência da USP. E-book, 154 p. Disponible en: <<http://www.nevusp.org/downloads/down254.pdf>>. Visitado el: 19 Mar. 2012.

- MALES, M. 2011. **Misdemeanor marijuana arrests are skyrocketing** – and other California marijuana enforcement disparities. San Francisco, CA: Center on Juvenile and Criminal Justice (CJCJ), Nov. Disponible en: <[http://cjcj.org/files/Misdemeanor\\_marijuana\\_arrests.pdf](http://cjcj.org/files/Misdemeanor_marijuana_arrests.pdf)>. Visitado el: 18 Mar. 2012.
- MELLO, J.M.P. de. 2010. **Assessing the crack hypothesis using data from a crime wave: the case of São Paulo**. Rio de Janeiro, Departamento de Economía, PUC-RJ. (Textos para discussão, 586). Disponible en <<http://ideas.repec.org/p/rio/textdis/586.html>>. Visitado el: 19 Mar. 2012.
- MÉXICO. 2011. Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, 13., 2011, México. **Declaración Conjunta Sobre Crimen Organizado y Narcotráfico**. Yucatán, 5 dic. Disponible en: <<http://www.presidencia.gob.mx/2011/12/declaracion-conjunta-sobre-crimen-organizado-y-narcotrafico/>>. Visitado el: 19 Mar. 2012.
- NAIM, M. 2009. Del 'prohibido fumar' al 'prohibido pensar'. *El País*, Madri, 22 feb.
- TRAN, M. 2009. Government drug adviser David Nutt sacked. *The Guardian*, 30 Oct. Disponible en: <<http://www.guardian.co.uk/world/2011/nov/13/colombia-juan-santos-call-to-legalise-drugs>>. Visitado el: 18 Mar. 2012.
- TUCHMAN, B.W. 1996. **A Marcha da Insensatez** – de Troia ao Vietnam. Tradução de Carlos de Oliveira Gomes. Rio de Janeiro: José Olympio.
- UNITED STATES. 2011. Senate. **Responding to Violence in Central America** – a Report by the United States Senate Caucus on International Narcotics Control, Sept. Disponible en: <[http://www.feinstein.senate.gov/public/index.cfm/files/serve?File\\_id=aebb1f78-6139-459a-baa9-9a9427f22442&SK=2E29BAC27AE9742DE6CFA550BF226584](http://www.feinstein.senate.gov/public/index.cfm/files/serve?File_id=aebb1f78-6139-459a-baa9-9a9427f22442&SK=2E29BAC27AE9742DE6CFA550BF226584)>. Visitado el: 19 Mar. 2012.
- ZAFFARONI, E. et al. 2003. **Direito penal brasileiro: teoria geral do direito penal**. Rio de Janeiro: Revan.

## NOTAS

---

1. La Comisión Global de Políticas sobre Drogas, compuesta por grandes personalidades internacionales, se creó con la intención de producir un debate sólido sobre el tema llamando la atención sobre el fracaso de las políticas actuales.

2. Y los existentes demuestran, muchas veces, que la relación no se da en función del uso, sino del tráfico ilícito como destaca Manoel Pinho de Mello en *Assessing the crack hypothesis using data from a crime wave: the case of Sao Paulo* (MELLO, 2010).

3. Los textos de las objeciones están disponibles en: <<http://www.druglawreform.info/issues/unscheduling-the-coca-leaf/item/1184-objections-and-support-for-bolivias-coca-amendment>>. Visitado el: 18 Mar. 2012.

4. La Marcha da Maconha (Marcha de la Marihuana), manifestación pública por la legalización de la marihuana realizada en varias ciudades del mundo, fue prohibida por decisiones de primera y segunda instancia en el Estado de Sao Paulo. Se alegó que el evento constituía una apología de las drogas. Sin embargo, en el 2011 el Supremo Tribunal Federal revocó esa decisión.

5. Disponible en: <[www.drogasydemocracia.org](http://www.drogasydemocracia.org)>. Visitado el: 18 Mar. 2012.

6. NT: "Para quitar la violencia que llega con el tráfico de drogas [...] Si eso significa la legalización, y el mundo piensa que esa es la solución, le daré la bienvenida, no estoy en contra".

## ABSTRACT

---

The article takes into account the concept of foolishness, used by Barbara Tuchman, to raise a debate on the global drug policy that has been implemented since 1912. From this concept it is evaluated how this foolishness has negative effects on the efficiency of public policy on democracy and fundamental rights. At the end, some alternatives to break this policy are presented.

## KEYWORDS

---

Drugs – War on drugs – Democracy – Fundamental rights – Public policies

## RESUMO

---

O artigo parte do conceito de insensatez, usado por Barbara Tuchman, para fazer um debate sobre a política global de drogas que vem sendo implementada desde 1912. A partir deste conceito se avalia como essa insensatez produz efeitos negativos sobre a eficiência da política pública, sobre a democracia e sobre os direitos fundamentais. Ao final são apresentadas algumas alternativas para o rompimento dessa política.

## PALAVRAS-CHAVE

---

Drogas – Guerra às drogas – Democracia – Direitos fundamentais – Políticas públicas



#### RAFAEL DIAS

Rafael Dias es graduado en Psicología por la Universidad Federal de Bahía (2006), pos graduación en Psicología Social por la Universidad Federal Fluminense (2008). Actualmente es doctorando en Psicología Social por la Universidad Federal Fluminense (UFF). Capacitado en estrategias psicojurídicas por el Instituto Interamericano de Derechos

Humanos (IIDH) – Costa Rica. Es investigador de la organización no gubernamental de Derechos Humanos Justiça Global. Desarrolla estrategias psicojurídicas en casos enviados a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Trabaja en los temas: defensores de derechos humanos, movimientos sociales y seguridad pública.

Email: rafael@global.org.br



#### JOSÉ MARCELO ZACCHI

José Marcelo Zacchi es Investigador Asociado del Instituto de Estudios del Trabajo y la Sociedad - IETS, fundador y miembro del consejo del Foro Brasileño de Seguridad Pública.

Fue director de proyectos especiales del Instituto Pereira Passos, en la Municipalidad de Río de Janeiro donde era responsable del desarrollo e implantación del programa UPP

Social, que apunta a la expansión de los servicios sociales y urbanos en las áreas beneficiadas por las UPP.

Email: jose jmzacchi@gmail.com



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons*.

Este artículo está disponible en formato digital en <[www.revistasur.org](http://www.revistasur.org)>.

## VISIONES SOBRE LAS UNIDADES DE LA POLICÍA PACIFICADORA (UPP) EN RÍO DE JANEIRO, BRASIL

Por Conectas Derechos Humanos  
Entrevistas realizadas en abril de 2012  
Original en español. Traducido por Claudia Otero

En el año 2008, la Secretaría de Seguridad del Estado de Río de Janeiro (SESEG-RJ), instaló la primera Unidad de Policía Pacificadora (UPP) dentro de la comunidad Dona Marta, ciudad de Río de Janeiro. Hasta el momento (marzo de 2012) funcionan, aproximadamente, 20 unidades. Se espera que para el 2014 van a operar unas 40 unidades. Los números destacan la amplitud de esta política y asimismo, la importancia que los activistas, gestores públicos y especialistas de Brasil y de otros países del Sur Global, la estudien y debatan.

De acuerdo con la Secretaría de Seguridad del Estado de Río de Janeiro, las UPP representan un nuevo modelo de política pública en el campo de la seguridad. Su objetivo declarado es: “retomar los territorios antes dominados por el crimen organizado y establecer el Estado Democrático de Derecho”,\* a través de una política de patrulla ciudadana, que también prevé proyectos sociales y urbanísticos.

Teniendo en cuenta la dimensión de las cuestiones sociales que pretende enfrentar, esta política recibió una amplia atención de los medios nacionales e internacionales, y de especialistas de diversas áreas, inclusive con serios cuestionamientos. Por ejemplo, después de visitar Brasil, el relator especial de la ONU sobre ejecuciones extrajudiciales sumarias o arbitrarias, Philip Alston, festejó la iniciativa de las UPP, aunque, destacó que cada vez existen más relatos sobre los abusos cometidos por la policía de estas unidades contra los habitantes de las comunidades atendidas, y asimismo, la falta de prestación de los servicios sociales previstos.\*\*

Considerando la relevancia del tema y con intención de contribuir al debate público sobre políticas efectivas que garanticen el derecho a la seguridad, Sur – Revista Internacional de Derechos Humanos, lanza este número sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, y entrevista a dos especialistas en UPP.

---

\* Gobierno del Estado de Río de Janeiro, más informaciones disponibles en: <http://www.rj.gov.br/web/mapa/exibeconteudo?article-id=566038>. Visitado en: Abr. 2012.

\*\* ACNUDH, UN Special Rapporteur finds that killings by Brazilian police continue at alarming rates, Government has failed to take all necessary action, disponible en: <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10089&LangID=E>. Visitado en: Abr. 2012.



## ENTREVISTA 1

Rafael Dias – Investigador de Justicia Global

---

*¿Cómo evalúa la política pública de las Unidades de la Policía Pacificadora (UPP) en Río de Janeiro? ¿En qué medida las UPP constituyen avances o retrocesos con relación a otras políticas ya existentes en Río de Janeiro?*

Desde el punto de vista conceptual las Unidades de la Policía Pacificadora (UPP), no se pueden considerar política pública, porque entendemos que la dimensión pública de la política depende de la participación social en todas las etapas de elaboración (producción, realización y ejecución). La política pública se efectiviza con la participación sustantiva de la sociedad civil. Esta no es la configuración del proyecto de las UPP que fueron concebidas y ejecutadas por el Estado sin ninguna participación social, creación de espacios de control externo ni interlocución real con las comunidades donde se implantaron. Asimismo, no existe una ley o normativa que reglamente las UPP, el modelo de acción, los límites operaciones, ni los objetivos institucionales. De este modo, se puede considerar que las UPP son como máximo una política de gobierno, pues expresan un determinado proyecto de gobierno del Estado de Río de Janeiro. De esta forma, son propensas a las estrategias del gobierno y a sus intereses específicos, que no se pueden confundir con los intereses del conjunto de la sociedad ni con los derechos humanos de manera general. De modo general, las UPP contribuyen, dentro de las áreas donde se han implantado, a interrumpir, momentáneamente, la dinámica de enfrentamientos entre la policía y los grupos armados. Esto produce un efecto de alivio inmediato en el día a día de los moradores que viven en el medio del fuego cruzado. El carácter criminalizador, aleatorio y violento de las acciones policiales ocasionaba graves violaciones a los derechos humanos y obligaba a los habitantes de las favelas a una postura de alerta constante, al mismo tiempo, que encontraban una barrera permanente construida por el poder público y los medios de comunicación para organizar las denuncias y demandas políticas contra este tipo de acción.

Antes de la UPP, la difundida “política de confronto” fue la responsable del crecimiento exponencial de los “autos de resistencia”- un modo de camuflar las ejecuciones sumarias realizadas por la policía – que en el año 2007, el primer año de de gobierno de Sérgio Cabral Filho, llegó al ápice de 1330 casos (un promedio de tres hechos por día). La crítica a este tipo de política hizo que el gobierno del Estado reorientase su discurso y presentara la UPP, a fines del 2008, como una “novedad” dentro de la política de seguridad pública y la implantara en el morro de Santa Marta. Sin embargo, no se puede considerar este modelo de patrulla ciudadana algo totalmente nuevo. El desarrollo del GPAE (Grupo Policial en Áreas Especiales) con las premisas de policía comunitaria, a comienzos del siglo XXI, en el morro de Cavalão en Niteroi y en Cantagalo/Pavão-Pavãozinho en Copacabana, demuestran la existencia de otro proyecto de seguridad pública, similar a las UPP que posteriormente fue reducido y desarmado. La diferencia entre los dos proyectos es una fuerte inversión para la legitimación de las UPP, muchas veces de manera acrítica. La UPP se presenta como una solución mágica para la seguridad pública, sin considerar algunos elementos que continúan sin alteración dentro de la misma política de seguridad. Los principios de la policía comunitaria no se vienen aplicando en las áreas de UPP, que mantiene una

postura de patrulla ostensiva dentro de las favelas y que en vez de mediar los conflictos, impone una cultura organizativa de modo coercitivo.

Un avance real, sería hacer frente a la cuestión del tráfico de drogas sin recurrir a la lógica de guerra que estimula la producción de una sociabilidad violenta.

*¿Las UPP acarrearán, consecuentemente, una militarización dentro de las comunidades en las que se implantan?*

La presencia ostensiva y permanente de la policía armada implica una militarización en el día a día de las comunidades. Si no se puede admitir el poder que ejercen los grupos armados en las favelas, ya sea de los narcos, o de las milicias, se espera que el Estado no utilice la misma lógica de ocupación armada del espacio urbano.

La figura del comandante de la UPP adquiere contornos arbitrarios y así actúa, como una especie de “sindicato general” de la comunidad, que adopta e induce a una cultura de cuartel para los moradores de las áreas que cuentan con las UPP. Siendo así, el comandante puede decidir, de modo unilateral, si autoriza o no los bailes “*funk*” u otros eventos dentro de las favelas donde existen las UPP. Otro indicio de militarización, es que la mediación política de la comunidad, que debería articularse a partir de la asociación de vecinos o por la iniciativa de grupos, colectividades u organizaciones locales, la ejerce la fuerza policial que administra el lugar. La mediación política de la Policía Militar arrebató la potencialidad de los moradores para organizarse en su propio territorio. La criminalización de los moradores también sigue inalterada con un aumento de detenciones por desacato en áreas de UPP. Asimismo, el proyecto de la UPP está conceptualmente vinculado a la lógica militar de ocupación del territorio que pretende reconquistar la soberanía del Estado a través de la “pacificación” de estos territorios. En el Complejo del Alemán y Penha, es el propio Ejército quien cumple ese papel, para implementar en un futuro las UPP. La verdad es que el Estado siempre estuvo presente en las favelas, sea con su brazo armado, o en el suministro precario de algunos servicios esenciales.

*¿En qué medida las UPP contribuyen a la implementación del derecho a la seguridad de los ciudadanos?*

El derecho a la seguridad tiene que entenderse de un modo más amplio, como el resultado del cumplimiento de un conjunto de políticas sociales donde la seguridad pública es uno de los medios, pero no el único que lo garantiza. Tampoco podemos confundir la seguridad pública con intervención policial, pues entender la seguridad pública como un papel exclusivo de la policía es un modo simplista de tratar la cuestión. Con la UPP, el Estado no puede escapar de sus obligaciones públicas y tendrá que enfrentar la exigencia de la sociedad civil, porque ahora el Estado, divulga el rescate de la soberanía sobre el territorio que supuestamente se habría perdido para el tráfico de drogas. Lo que estamos viendo es que la situación de desigualdad y la mala calidad de los servicios públicos prestados sigue intacta después de las UPP. Si ahora la culpa de esta situación no es más del tráfico de drogas, sólo puede ser responsabilidad del Estado que las políticas públicas sigan precarias en este espacio, inclusive después de la intervención policial que tendría la función de garantizarlas para el conjunto de la población. ¿Cómo se explica que los servicios públicos no lleguen con la misma calidad y cantidad al morro Santa Marta, que está en el barrio de Botafogo, y llegue a los otros residentes del mismo barrio?

El modo como operan las UPP y la manera como intervienen en el territorio, parece expresar que la favela es, en si misma, un lugar de criminalidad. Sin embargo, sabemos que la criminalidad violenta presenta una dinámica mucho más compleja que no se puede asociar directamente al espacio de la favela. Por eso, la acción gubernamental refuerza esa concepción, en vez de promover la seguridad social de los moradores, quiere vigilarlos y controlarlos pues se los considera potencialmente peligrosos.

*Además del tema de la seguridad, ¿las UPP contribuyen a promover otros derechos de los residentes de las comunidades que atiende?*

Tampoco se puede analizar la UPP separándola del actual modelo de “gestión empresarial de la ciudad” que se viene construyendo en Río de Janeiro. La realización de los mega eventos deportivos (el Mundial de Fútbol en 2014 y los Juegos Olímpicos en 2016) aceleró el proceso de gestión autoritaria y militarizada del espacio urbano. Las UPP, están concentradas en la zona sur carioca, donde se concentran los hoteles, y el corredor donde serán los juegos (La zona Norte, región de la Tijuca, la Zona Oeste, Ciudad de Dios) – la excepción es Batan, la única área de milicia que fue “pacificada” y en la que torturaron a los periodistas del “O Día”, en 2007. Esa inversión pública, no consideró otras áreas del Estado. Los gestores de seguridad olvidaron alevosamente la región de la “*Baixada Fluminense*” que tiene los mayores índices de criminalidad de Río de Janeiro.

Esa gestión empresarial del espacio urbano favorece la “remoción blanca” de los moradores en áreas de las UPP que vieron aumentar el costo de vida sensiblemente, sin que el Estado efectuara, en contrapartida, políticas públicas consistentes para esos espacios. Lo que vemos es la prohibición y criminalización de elementos culturales de las favelas que se expresan en los bailes *funk*. Hasta ahora no se concretizó la tesis de que “la pacificación” promovida por la policía será la puerta de entrada para el desarrollo de las políticas sociales. La indudable desigualdad entre los moradores de las favelas y los que viven en el resto de la ciudad continua inalterada. Asimismo, suena un poco raro condicionar la institución de derechos como resultado de las acciones policiales.

*¿El modelo de las UPP es o debe ser aplicable fuera de Río de Janeiro?*

La UPP es un modelo traído de Medellín, Colombia y que incluso allí está demostrando una reversión en la caída inicial de los índices de criminalidad. El secretario de Seguridad Pública de Río de Janeiro y los gestores del área, viajaron innumeradas veces a Medellín y trajeron con ellos el paquete de seguridad debajo del brazo. Si pensamos que el contexto de Medellín es diferente del contexto carioca y que los modelos no se pueden transportar de una ciudad a otra, también consideramos que el modelo que se implantó en Río, de inspiración colombiana, no sirve necesariamente a otras ciudades brasileñas como paradigma. La experiencia de la UPP es muy reciente y es necesario evaluarla e incluso cuestionarla, el consenso conservador que la rodea no ayuda en nada al debate sobre seguridad pública. Es necesario que la seguridad pública sea desmilitarizada, la concepción de ocupación militar de determinados espacios urbanos no ayuda a construir una sociedad democrática, sino a incentivar estrategias de gobierno y control de determinados sectores de la población, o sea de los pobres. Una estrategia política que pretende mantener las desigualdades sociales a través de un control permanente, una vigilancia contumaz sobre los moradores de las favelas y de las periferias urbanas.

## ENTREVISTA 2

José Marcelo Zacchi – Investigador Asociado del Instituto de Estudios del Trabajo y la Sociedad–IETS

---

*¿Cómo evalúa la política pública de las Unidades de la Policía Pacificadora (UPP en Río de Janeiro)? ¿En qué medida las UPP constituyen avances o retrocesos con relación a otras políticas ya existentes en Río de Janeiro?*

Observadas a través de los resultados, las UPP significan la extensión de los servicios regulares de seguridad pública en áreas que históricamente estuvieron excluidas de los mismos y la recuperación de la capacidad de acción pública en esas áreas, con un efecto positivo inmediato en el ejercicio de los derechos civiles básicos, ir y venir, asociación, manifestación, integridad física y moral, además de la seguridad de las poblaciones.

Situados dentro de la perspectiva de la relación histórica de Río de Janeiro con la seguridad pública y con las favelas, estos contenidos representan la expresión práctica de algunas inflexiones fundamentales en la visión y hábitos de la ciudad.

La primera se encuentra, cuando se adopta la premisa de que la tarea primordial de la policía en las favelas y áreas pobres no es proteger la ciudad de la supuesta amenaza que estas zonas representan, sino la de promover seguridad a los ciudadanos y ciudadanas; la segunda, cuando se define la protección a la vida, la integridad física y las libertades básicas como prioridad para este estadio, en lugar de un combate bélico al narcotráfico por encima de todo y a cualquier precio; y la tercera, cuando se reconoce que esta misión se cumple mejor con una presencia regular y con una eficiencia preventiva articulada entre la sociedad y otros servicios públicos que con incursiones militares voluntaristas.

Son cambios notables que se alimentan de la suma gradual de acciones de diferentes sectores de la sociedad civil y de las experiencias gubernamentales previas que abarcan estas dos últimas décadas de la vida democrática en la ciudad, pero que hoy encuentran un respaldo que era impensable tiempo atrás. Las UPP constituyen, asimismo, el desdoblamiento institucional y programático de esa renovación de postulados, con la buena noticia adicional del comando de seguridad pública de Río de Janeiro que viene demostrando desde la implantación de la primera unidad, en 2008, compromiso y competencia necesarios para convertir las buenas premisas en nuevas prácticas institucionales.

No se trata de ignorar los límites de la política: las UPP no son la solución para todos los problemas de los territorios en los que están presentes, ni para la seguridad pública de Río de Janeiro. Tampoco hay que desatender los desafíos que aún se deben enfrentar. Pero no se puede dejar de festejar la novedad que la experiencia representa en la ciudad y los resultados expresivos que ya se alcanzaron.

*¿Las UPP acarrearán, consecuentemente, una militarización dentro de las comunidades en las que se implantan?*

No veo que esto ocurra en la experiencia práctica de las comunidades. En buena medida me parece que es lo contrario. La particularidad del fenómeno de la violencia urbana en Río de Janeiro ocurre a partir de la década de 1980, por incidencia, no solo del aumento de los índices de crimen e inseguridad, sino también por el control

ostensivo de algunos sectores de la ciudad por parte de grupos delincuentes armados, y consecuentemente en conflictos bélicos entre los grupos rivales y la policía.

A lo largo de los años, esto resultó en la presencia permanente de “soldados” de los grupos criminales armados con fusiles y otras armas impactantes en los accesos y en el interior de las comunidades, construcción de casamatas y barreras físicas para la circulación de vehículos y personas, imposición de restricciones a la entrada de moradores de otras áreas de la ciudad y la vigencia impuesta de “leyes marciales” que incluían desde el veto al uso de ropa con los colores símbolo de los grupos rivales o de cámaras fotográficas a juicios y ejecuciones sumarias, además, obviamente, los residentes estaban permanente expuestos a tiroteos y situaciones de combate explícito.

Solamente la naturalización profunda de esta realidad o la desconfianza insuperable de la actividad policial pueden llevarnos a identificar menos militarización en este contexto que en otro en el que la violencia armada se aproxima a cero, las libertades públicas se ejercen, la ley democrática y el debido proceso son los límites para las relaciones y los eventuales desvíos de aplicación están sujetos a la crítica pública y a sanciones también legalmente previstas. Si creemos en el Estado Democrático como marco deseable para la organización colectiva, es necesario que sepamos reconocer los avances claros en esa dirección.

Ahora bien, es evidente que esta transición en el rumbo de la norma democrática exige bastante más que el paso inicial de instalación de las UPP. La centralidad de la presencia policial, inherente al primer momento, precisa diluirse rápidamente en combinación con nuevos medios de resolución de conflictos y participación social. La vigilancia cotidiana precisa encontrar límites adecuados en términos, por ejemplo, de las prácticas de rutina de abordaje y vigilancia, del porte de armamentos y de la proporción de policía por habitante y será imprescindible que se evite que las eventuales medidas correctas en este sentido se confundan públicamente con algún retroceso en la política. La afirmación del poder público, sobre la regulación de diversos espacios cotidianos, de los cuales había estado hasta entonces ausente, de conflictos de vecinos a reglas urbanísticas, del uso del espacio público al suministro legal de servicios urbanos, precisa valerse de canales de diálogo y reglas de transición equilibradas, que involucren para esto muchos más agentes públicos que policía.

El dato positivo es que todo esto hoy forma parte de la agenda declarada de los gobiernos del estado y de la municipalidad de Río y se ha traducido en el desarrollo de acciones estratégicas en la secuencia de la pacificación. No obstante, no existen dudas de que aún hay mucho por hacer en todas las dimensiones.

*¿En qué medida las UPP contribuyen a la implementación del derecho a la seguridad de los ciudadanos?*

El primer aspecto es el de la vigencia de libertades. Este es de hecho, el objetivo central de las UPP. Es la posibilidad de circular libremente o de recibir visitas, independientemente del lugar de la ciudad de donde vengan. De asociarse y manifestarse públicamente sin intimidación de “dueños” locales. De vivenciar el espacio público sin exponerse a enfrentamientos armados. Todo lo que el ejercicio de la soberanía de un Estado democrático sostiene, y que justifica su presencia y la vigilancia en las demás áreas de la ciudad y del país.

A su vez, la evolución de los indicadores de crímenes y de violencia en las comunidades beneficiadas, hablan por sí misma. Los disparos de armas de fuego, se han convertido en episodios raros, las 22 áreas y los 400.000 residentes que el programa abarcó, desde el 2008, notaron reducciones de hasta un 80% en la incidencia de homicidios y del 30 al 70 % en los casos de otros crímenes violentos. Al mismo tiempo, los índices de letalidad en la policía se encuentran próximos a cero. Esta evolución contribuyó para un retroceso de la violencia en la ciudad como un todo en el mismo período, que se expresa en una reducción del 26% en los casos de homicidios y del 60% en las muertes por enfrentamiento con la policía.

Finalmente, la conquista de estos avances permite que surjan otras agendas, hasta entonces invisibles por la centralidad impuesta por conflictos armados. Temas como la violencia intrafamiliar o contra la mujer, la reinserción de jóvenes que provienen de grupos delincuentes o de prisiones, la oferta de políticas de salud para los dependientes químicos, la resolución de conflictos cotidianos, la reglamentación adecuada de la actuación de la policía en el día a día, entre otros, ganan visibilidad y destaque en las aspiraciones locales y de la ciudad. Algunos, en buena parte de los casos, aún más presentes en el debate público que en políticas efectivas. Sin duda, es posible extraer una buena pauta que permita dar nuevos pasos para avanzar en la trayectoria de seguridad de estas comunidades.

*Además del tema de la seguridad, ¿las UPP contribuyen a promover otros derechos de los residentes de las comunidades que atiende?*

Un dato interesante sobre la reciente experiencia de Río, es la evidente interdependencia entre la seguridad y otros derechos sociales, económicos y urbanos. En contextos donde se establecen fronteras urbanas armadas como el que alcanzó la ciudad, ya no se trata sólo de desigualdad y límites de oportunidades alimentando conflictos, sino de una centralidad de la violencia que mina la posibilidad de otros procesos inclusivos.

Las intervenciones urbanas que apuntan a ampliar la accesibilidad tropiezan con la instalación de patrullas armadas o barreras físicas en las vías abiertas. Escuelas y unidades de salud encuentran problemas para atraer profesionales que quieran trabajar en esas áreas, dado el riesgo de los constantes enfrentamientos. Las empresas evitan invertir o contratar profesionales que residan en esas zonas. El asociacionismo local es intimidado o directamente cooptado. Se dificulta o incluso se imposibilita el suministro de servicios tan elementales como la recolección de residuos o la iluminación pública.

La llegada de la seguridad, o de la paz, si queremos, redundaría en la remoción de esas barreras. Trae en sí misma, tanto la oportunidad como el desafío de avanzar, de la llamada pacificación hacia la integración plena de las áreas beneficiadas al tejido de la ciudad.

Felizmente, la comprensión sobre la necesidad de este movimiento, hoy es nítida en la agenda pública carioca. Dentro del ámbito municipal, el programa UPP Social en cuya creación e implantación tuvo la satisfacción de participar, coordina la expansión de los servicios sociales urbanos en las áreas pacificadas y promueve la participación de los residentes en este proceso. Otros programas del gobierno del Estado o del gobierno federal, desempeñan el mismo papel en sus respectivas esferas. El sector privado amplía su presencia en esas áreas y se multiplican las iniciativas de soporte al emprendedurismo local, en un momento económico afortunadamente favorable para esto.



El camino para superar el largo pasivo acumulado en esas áreas que estuvieron históricamente abandonadas, es sin lugar a dudas largo. Y la amplitud de los avances ya alcanzados varía mucho de acuerdo a las dimensiones y territorios. No obstante, es evidente el papel de la seguridad dentro del contexto para realizar un movimiento de integración.

*¿El modelo de las UPP es o debe ser aplicable fuera de Río de Janeiro?*

Si entendemos la UPP como una referencia de acción policial que se basa en una planificación informada, en la minimización del uso de la fuerza y en la actuación cotidiana de carácter comunitario, con compromisos explícitos con la garantía de los derechos y el control de desvíos de conducta, sí. Pero en este caso, no se trata propiamente “de un modelo de las UPP”, sino de un modelo de la buena acción policial en cualquier lugar del mundo, de cuyos antecedentes la propia concepción de las UPP se benefició.

Por otro lado, en caso que entendamos las UPP como la sigla para el proceso de recuperación de soberanía democrática en las áreas urbanas dominadas por grupos criminales, entonces el modelo podrá tener sentido para otras grandes ciudades que están expuestas a fenómenos similares. Que no son muchas en el mundo: como ya se dijo anteriormente, el eje en el caso de Río no está en la incidencia del crimen y violencia genéricamente, sino en la superación de esas fronteras y conflictos armados urbanos, que es algo muy particular de la ciudad y de otros pocos lugares.

Lo cierto es que Río, camina en este momento, para inscribirse potencialmente entre los recientes casos de éxito en planes de seguridad pública y de integración social y urbana, con una combinación posible estimulante entre las dos vertientes. Nos cabe a todos alentarlos y trabajar para que esto ocurra.

**SUR 1, v. 1, n. 1, jun. 2004**

**EMILIO GARCÍA MÉNDEZ**  
Origen, sentido y futuro de los derechos humanos: Reflexiones para una nueva agenda

**FLAVIA PIOVESAN**  
Derechos sociales, económicos y culturales y derechos civiles y políticos

**OSCAR VILHENA VIEIRA Y A. SCOTT DUPREE**  
Reflexión sobre la sociedad civil y los derechos humanos

**JEREMY SARKIN**  
La consolidación de los reclamos de reparaciones por violaciones de los derechos humanos cometidas en el Sur

**VINODH JAICHAND**  
Estrategias de litigio de interés público para el avance de los derechos humanos en los sistemas domésticos de derecho

**PAUL CHEVIGNY**  
La represión en los Estados Unidos después del atentado del 11 de septiembre

**SERGIO VIEIRA DE MELLO**  
Redefinir la seguridad Cinco cuestiones sobre derechos humanos

**SUR 2, v. 2, n. 2, jun. 2005**

**SALIL SHETTY**  
Declaración y Objetivos de Desarrollo del Milenio: Oportunidades para los derechos humanos

**FATEH AZZAM**  
Los derechos humanos en la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

**RICHARD PIERRE CLAUDE**  
Derecho a la educación y educación para los derechos humanos

**JOSÉ REINALDO DE LIMA LOPES**  
El derecho al reconocimiento para gays y lesbianas

**E.S. NWAUCHE Y J.C. NWOBIKE**  
Implementación del derecho al desarrollo

**STEVEN FREELAND**  
Derechos humanos, medio ambiente y conflictos: Enfrentando los crímenes ambientales

**FIONA MACAULAY**  
Cooperación entre el Estado y la sociedad civil para promover la seguridad ciudadana en Brasil

**EDWIN REKOSH**  
¿Quién define el interés público?

**VÍCTOR E. ABRAMOVICH**  
Líneas de trabajo en derechos económicos, sociales y culturales: Herramientas y aliados

**SUR 3, v. 2, n. 3, dic. 2005**

**CAROLINE DOMMEN**  
Comercio y derechos humanos: rumbo a la coherencia

**CARLOS M. CORREA**  
El Acuerdo sobre los ADPIC y el acceso a medicamentos en los países en desarrollo

**BERNARDO SORJ**  
Seguridad, seguridad humana y América Latina

**ALBERTO BOVINO**  
La actividad probatoria ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos

**NICO HORN**  
Eddie Mabó y Namibia: reforma agraria y derechos precoloniales a la posesión de la tierra

**NLERUM S. OKOGBULE**  
El acceso a la justicia y la protección a los derechos humanos en Nigeria

**MARÍA JOSÉ GUEMBE**  
La reapertura de los juicios por los crímenes de la dictadura militar argentina

**JOSÉ RICARDO CUNHA**  
Derechos humanos y justiciabilidad: una investigación en Rio de Janeiro

**LOUISE ARBOUR**  
Plan de acción presentado por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

**SUR 4, v. 3, n. 4, jun. 2006**

**FERNANDE RAINE**  
El desafío de la mensuración en derechos humanos

**MARIO MELO**  
Últimos avances en la justiciabilidad de los derechos indígenas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

**ISABELA FIGUEROA**  
Pueblos indígenas versus petroleras: Control constitucional en la resistencia

**ROBERT ARCHER**  
Los puntos fuertes de distintas tradiciones: ¿Qué es lo que se puede ganar y lo que se puede perder combinando derechos y desarrollo?

**J. PAUL MARTIN**  
Relectura del desarrollo y de los derechos: Lecciones desde África

**MICHELLE RATTON SANCHEZ**  
Breves consideraciones sobre los mecanismos de participación de las ONGs en la OMC

**JUSTICE C. NWOBIKE**  
Empresas farmacéuticas y acceso a medicamentos en los países en desarrollo: El camino a seguir

**CLÓVIS ROBERTO ZIMMERMANN**  
Los programas sociales desde la óptica de los derechos humanos: El caso del Bolsa Familia del gobierno Lula en Brasil

**CHRISTOF HEYNS, DAVID PADILLA Y LEO ZWAAK**  
Comparación esquemática de los sistemas regionales de derechos humanos: Una actualización

RESEÑA

**SUR 5, v. 3, n. 5, dic. 2006**

**CARLOS VILLAN DURAN**  
Luces y sombras del nuevo Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

**PAULINA VEGA GONZÁLEZ**  
El papel de las víctimas en los procedimientos ante la Corte Penal Internacional: sus derechos y las primeras decisiones de la Corte

**OSWALDO RUIZ CHIRIBOGA**  
El derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas y las minorías nacionales: una mirada desde el Sistema Interamericano

**LYDIAH KEMUNTO BOSIRE**  
Exceso de promesas, exceso de incumplimiento: justicia transicional en el África Subsahariana

**DEVIKA PRASAD**  
El fortalecimiento de la policía democrática y de la responsabilidad en la Commonwealth del Pacífico

**IGNACIO CANO**  
Políticas de seguridad pública en Brasil: tentativas de modernización y democratización versus la guerra contra el crimen

**TOM FARER**  
Hacia un eficaz orden legal internacional: ¿de coexistencia a concertación?

RESEÑA

**SUR 6, v. 4, n. 6, jun. 2007**

**UPENDRA BAXI**  
El Estado de Derecho en la India

**OSCAR VILHENA VIEIRA**  
La desigualdad y la subversión del Estado de Derecho

**RODRIGO UPRIMNY YEPES**  
La judicialización de la política en Colombia: casos, potencialidades y riesgos

**LAURA C. PAUTASSI**  
¿Igualdad en la desigualdad? Alcances y límites de las acciones afirmativas

**GERT JONKER Y RIKA SWANZEN**  
Servicios de mediación para los testigos menores de edad que atestiguan ante tribunales penales sudafricanos

**SERGIO BRANCO**  
La ley de autor brasileña como elemento de restricción a la eficacia del derecho humano a la educación

**THOMAS W. POGGE**  
Propuesta para un Dividendo sobre Recursos Globales

**SUR 7, v. 4, n. 7, dic. 2007**

**LUCIA NADER**  
El papel de las ONG en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU

**CECÍLIA MACDOWELL SANTOS**  
El activismo legal transnacional y el Estado: reflexiones sobre los casos contra Brasil en el marco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

**JUSTICIA TRANSICIONAL**

**TARA URS**  
Imaginando respuestas de inspiración

local a las atrocidades masivas que se cometieron: voces de Camboya

CECILY ROSE Y FRANCIS M. SSEKANDI

La búsqueda de justicia transicional y los valores tradicionales africanos: un choque de civilizaciones – El caso de Uganda

RAMONA VIJEYARASA

Enfrentando la historia de Australia: verdad y reconciliación para las generaciones robadas

ELIZABETH SALMÓN G.

El largo camino de la lucha contra la pobreza y su esperanzador encuentro con los derechos humanos

ENTREVISTA CON JUAN MÉNDEZ

Por Glenda Mezarobba

### **SUR 8**, v. 5, n. 8, jun. 2008

MARTÍN ABREGÚ

Derechos humanos para todos: de la lucha contra el autoritarismo a la construcción de una democracia inclusiva – una mirada desde la Región Andina y el Cono Sur

AMITA DHANDA

Construyendo un nuevo léxico de derechos humanos: la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

LAURA DAVIS MATTAR

Reconocimiento jurídico de los derechos sexuales – un análisis comparativo con los derechos reproductivos

JAMES L. CAVALLARO Y

STEPHANIE ERIN BREWER

La función del litigio interamericano en la promoción de la justicia social

### **DERECHO A LA SALUD Y ACCESO A MEDICAMENTOS**

PAUL HUNT Y RAJAT KHOSLA

El derecho humano a los medicamentos

THOMAS POGGE

Medicamentos para el mundo: impulsar la innovación sin obstaculizar el libre acceso

JORGE CONTESE Y DOMINGO LOVERA PARMO

Acceso a tratamiento médico para personas viviendo con vih/sida: éxitos sin victoria en Chile

GABRIELA COSTA CHAVES, MARCELA FOGAÇA VIEIRA Y RENATA REIS

Acceso a medicamentos y propiedad intelectual en Brasil: reflexiones y estrategias de la sociedad civil

### **SUR 9**, v. 5, n. 9, dic. 2008

BARBORA BUKOVSKÁ

Perpetrando el bien: las consecuencias no deseadas en la defensa de los derechos humanos

JEREMY SARKIN

Las cárceles en África: una evaluación desde la perspectiva de derechos humanos

REBECCA SAUNDERS

Lo que se pierde en la traducción: expresiones del sufrimiento humano, el lenguaje de los derechos humanos y la Comisión Sudafricana de Verdad y Reconciliación

### **SESENTA AÑOS DE LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS**

PAULO SÉRGIO PINHEIRO

Sesenta años después de la Declaración Universal: navegando las contradicciones

FERNANDA DOZ COSTA

Pobreza y derechos humanos: desde la retórica a las obligaciones legales – una descripción crítica de los marcos conceptuales

EITAN FELNER

¿Una nueva frontera para la defensa de los derechos económicos y sociales? Convirtiendo los datos cuantitativos en una herramienta para la rendición de cuentas en derechos humanos

KATHERINE SHORT

De la Comisión al Consejo: ¿las Naciones Unidas han logrado crear un órgano de derechos humanos confiable?

ANTHONY ROMERO

Entrevista con Anthony Romero, Director Ejecutivo de American Civil Liberties Union (ACLU)

### **SUR 10**, v. 6, n. 10, jun. 2009

ANUJ BHUWANIA

“Muy malos niños”: “La tortura India” y el informe de la Comisión sobre la Tortura en Madrás de 1855

DANIELA DE VITO, AISHA GILL Y DAMIEN SHORT

El delito de violación tipificado como genocidio

CHRISTIAN COURTIS

Apuntes sobre la aplicación del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas por los tribunales de América Latina

BENYAM D. MEZMUR

La adopción internacional como medida de último recurso en África: promover los derechos de un niño y no el derecho a un niño

### **DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS EN MOVIMIENTO: MIGRANTES Y REFUGIADOS**

KATHARINE DERDERIAN Y

LIESBETH SCHOCKAERT Respondiendo a los flujos “mixtos” de migración: Una perspectiva humanitaria

JUAN CARLOS MURILLO

Los legítimos intereses de seguridad de los Estados y la protección internacional de refugiados

MANUELA TRINDADE VIANA

Cooperación internacional y desplazamiento interno en Colombia: Desafíos a la mayor crisis humanitaria de América del Sur

JOSEPH AMON Y KATHERINE TODRYS

Acceso a tratamiento antirretroviral para las poblaciones migrantes del Sur Global

PABLO CERIANI CERNADAS

Control migratorio europeo en territorio africano: La omisión del carácter extraterritorial de las obligaciones de derechos humanos

### **SUR 11**, v. 6, n. 11, dic. 2009

VÍCTOR ABRAMOVICH

De las Violaciones Masivas a los Patrones Estructurales: Nuevos Enfoques y Clásicas Tensiones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

VIVIANA BOHÓRQUEZ MONSALVE Y JAVIER AGUIRRE ROMÁN

Las Tensiones de la Dignidad Humana: Conceptualización y Aplicación en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

DEBORA DINIZ, LÍVIA BARBOSA Y

WEDERSON RUFINO DOS SANTOS Discapacidad, Derechos Humanos y Justicia

JULIETA LEMAITRE RIPOLL

El Amor en Tiempos de Cólera: Derechos LGBT en Colombia

### **DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**

MALCOLM LANGFORD

Justiciabilidad en el Ámbito Nacional y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Un Análisis Socio-Jurídico

ANN BLYBERG

El Caso de la Asignación Incorrecta: Derechos Económicos y Sociales y el Trabajo Presupuestario

ALDO CALIARI

Comercio, Inversiones, Finanzas y Derechos Humanos: Tendencias, Desafíos y Oportunidades

PATRICIA FEENEY

Empresas y Derechos Humanos: La Lucha por la Rendición de Cuentas en la ONU y el Rumbo Futuro de la Agenda de Incidencia

### **COLOQUIO INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

Entrevista con Rindai Chipfunde-Vava, Directora de Zimbabwe Election Support Network (ZESN)

Informe sobre el IX Coloquio

Internacional de Derechos Humanos

### **SUR 12**, v. 7, n. 12, jun. 2010

SALIL SHETTY

Prefacio

FERNANDO BASCH ET AL.

La Efectividad del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos: Un Enfoque Cuantitativo sobre su Funcionamiento y sobre el Cumplimiento de sus Decisiones

RICHARD BOURNE

*Commonwealth of Nations:*

Estrategias Intergubernamentales y No Gubernamentales para la Protección de los Derechos Humanos en una Institución Postcolonial

**OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO**

AMNISTÍA INTERNACIONAL

Combatiendo la Exclusión: Por qué los Derechos Humanos Son Esenciales para los ODM

VICTORIA TAULI-CORPUZ

Reflexiones sobre el Papel del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas en relación con los ODM

ALICIA ELY YAMIN

Hacia una Rendición de Cuentas Transformadora: Aplicando un Enfoque de Derechos Humanos para Satisfacer las Obligaciones en relación a la Salud Materna

SARAH ZAIDI

Objetivo 6 de Desarrollo del Milenio y el Derecho a la Salud: ¿Conflictivos o Complementarios?

MARCOS A. ORELLANA

Cambio Climático y los ODM: El Derecho al Desarrollo, Cooperación Internacional y el Mecanismo de Desarrollo Limpio

**RESPONSABILIDAD DE LAS EMPRESAS**

LINDIWE KNUTSON

¿Es el Derecho de las Víctimas de *apartheid* a Reclamar Indemnizaciones de Corporaciones Multinacionales Finalmente Reconocido por los Tribunales de los EE.UU.?

DAVID BILCHITZ

El Marco Ruggie: ¿Una Propuesta Adecuada para las Obligaciones de Derechos Humanos de las Empresas?

**SUR 13, v. 7, n. 13, dic. 2010**

GLENDA MEZAROBBA

Entre Reparaciones, Medias Verdades e Impunidad: La Díficil Ruptura con el Legado de la Dictadura en Brasil

GERARDO ARCE ARCE

Fuerzas Armadas, Comisión de la Verdad y Justicia Transicional en Perú

**MECANISMOS REGIONALES DE DERECHOS HUMANOS**

FELIPE GONZÁLEZ

Las Medidas Urgentes en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

JUAN CARLOS GUTIÉRREZ Y SILVANO CANTÚ

La Restricción a la Jurisdicción Militar en los Sistemas Internacionales de Protección de los Derechos Humanos

DEBRA LONG Y LUKAS MUNTINGH

El Relator Especial sobre Prisiones y Condiciones de Detención en África y el Comité para la Prevención de la Tortura en África: ¿Potencial para la Sinergia o la Inercia?

LUCYLINE NKATHA MURUNGI Y JACQUI GALLINETTI

El Papel de los Tribunales Subregionales en el Sistema Africano de Derechos Humanos

MAGNUS KILLANDER

Interpretación de los Tratados Regionales de Derechos Humanos

ANTONIO M. CISNEROS DE ALENCAR

Cooperación entre los Sistemas de Derechos Humanos Universal e Interamericano dentro del Marco del Mecanismo de Examen Periódico Universal

**EN MEMORIA**

Kevin Boyle – Un Eslabón Fuerte en la Corriente Por Borislav Petranov

**SUR 14, v. 8, n. 14, jun. 2011**

MAURICIO ALBARRACÍN CABALLERO

Corte Constitucional y Movimientos Sociales: El Reconocimiento Judicial de los Derechos de las Parejas del Mismo Sexo en Colombia

DANIEL VÁZQUEZ Y DOMITILLE DELAPLACE

Políticas Públicas con Perspectiva de Derechos Humanos: Un Campo en Construcción

J. PAUL MARTIN

La Educación en Derechos Humanos en Comunidades en Proceso de Recuperación de Grandes Crisis Sociales: Lecciones para Haití

**DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

LUIS FERNANDO ASTORGA GATJENS

Análisis del Artículo 33 de la Convención de la ONU: La Importancia Crucial de la Aplicación y el Monitoreo Nacionales

LETÍCIA DE CAMPOS VELHO MARTEL

Ajuste Razonable: Un Nuevo Concepto desde la Óptica de una Gramática Constitucional Inclusiva

MARTA SCHAAP

La Negociación de la Sexualidad en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

TOBIAS PIETER VAN REENEN Y HELÈNE COMBRINCK

La Convención de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en África: Progresos Después de Cinco Años

STELLA C. REICHER

Diversidad Humana y Asimetrías: Una Relectura del Contrato Social desde el Punto de Vista de las Capacidades

PETER LUCAS

La Puerta Abierta: Cinco Pélculas Fundacionales que Dieron Vida a la Representación de los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad

LUIS GALLEGOS CHIRIBOGA

Entrevista con Luis Gallegos Chiriboga, Presidente (2002-2005) del Comité *Ad Hoc* que Elaboró la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

**SUR 15, v. 8, n. 15, dic. 2011**

ZIBA MIR-HOSSEINI

La Penalización de la Sexualidad: Las Leyes de *Zina* como Violencia Contra la Mujer en Contextos Musulmanes

LEANDRO MARTINS ZANITELLI

Corporaciones y Derechos Humanos: El Debate Entre Voluntaristas y Obligacionistas y el Efecto de Socavamiento de las Sanciones

ENTREVISTA CON DENISE DORA

Responsable por el Programa de Derechos Humanos de la Fundación Ford en Brasil 2000 y 2011

**IMPLEMENTACIÓN EN EL ÁMBITO NACIONAL DE LAS DECISIONES DE LOS SISTEMAS REGIONALES E INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

MARIA ISSAEVA, IRINA SERGEEVA Y MARIA SUCHKOVA

Ejecución de las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en Rusia: Desarrollos Recientes y Desafíos Actuales

CÁSSIA MARIA ROSATO Y LUDMILA CERQUEIRA CORREIA

Caso *Damião Ximenes Lopes*: Cambios y Desafíos Después de la Primera Condena de Brasil por Parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

DAMIÁN A. GONZÁLEZ-SALZBERG

La Implementación de las Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Argentina: Un Análisis de los Vaivenes Jurisprudenciales de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

MARCIA NINA BERNARDES

Sistema Interamericano de Derechos Humanos como Esfera Pública Transnacional: Aspectos Jurídicos y Políticos de Implementación de las Decisiones Internacionales

**CUADERNO ESPECIAL: CONECTAS DERECHOS HUMANOS: 10 AÑOS**

La Construcción de una Organización Internacional desde/en el Sur

La Fundación Carlos Chagas tiene como premisa esencial el tema de la ciudadanía. En sus especialidades y líneas de investigación apunta al desarrollo humano-social.

La producción en el campo de la investigación en la FCC, articulada entre los polos de evaluación de políticas, género y raza abarca profundos estudios sobre los distintos niveles de enseñanza.

En las tres publicaciones de la Fundación — Cadernos de Pesquisa, Estudos em avaliação educacional y Textos FCC —, esa producción académica comparte el espacio con el trabajo de investigadores de otras instituciones, lo que posibilita una mirada diversificada sobre los temas del área.



Fundação Carlos Chagas

REFERENCIA EN EDUCACIÓN [WWW.FCC.ORG.BR](http://WWW.FCC.ORG.BR)