

HEMISFERIO

Revista del Colegio Interamericano de Defensa

Vol. 3, 2017



Journal of The Inter-American Defense College

FUERTE LESLEY J. McNAIR

WASHINGTON, DC.

ISSN 2412-0715

Colegio Interamericano de Defensa



Inter-American Defense College

Director:

Rear Admiral, U.S. Navy.
Martha E. G. Herb, EdD

Vice Director:

Brigadeiro-do-Ar, Força Aérea
Brasileira Alexandre Wagner Celso De
Souza

Jefe académico / Chief of Studies:

Brigadier General,
Arturo Javier González Jiménez.

Editores de HEMISFERIO / Editors of HEMISFERIO

Editora Ejecutiva / Editor in Chief: Dr. Mirlis Reyes
(IADC, Washington D.C., USA)

Directores Asociados / Associate Editors:

Dr. Sabrina Evangelista Medeiros
(Rio de Janeiro Federal University and Escola de
Guerra Naval, Brasil)
C. de N. Alfredo Betalleluz Murillo (Jefe de la Oficina
de Prensa e Imagen Institucional del CCFFAA, Perú)
Lic. Santiago Madrid Liras (Prof. Universidad Carlos III,
España).

Consejo Editorial / Editorial Board:

Argentina: Gral. (r) Julio Hang
Brasil: C-Alte. Roberto Gondim
Chile: Crl. (r) Luis Filippi
México: Valm. Luis López
Paraguay: Calm. (r) Cíbar Benítez
Perú: Valm. (r) Jorge Montoya
Perú: Calm Francisco Yábar Acuña

Asistente Editorial / Editorial Assistant:

Mr. Conor Bigley, IADC, Washington D.C.

Diseño / Design: Jonathan Cedeño, IADC, Washington
DC

Colaboración / Collaboration: Frieda García
(Traductora, Interpreter, IADC, Washington D.C., USA)

Índice

Nota Editorial	4
Desigualdad y Violencia en Latinoamérica - Jaime Rodríguez	5
Pensando a Paz na América do Sul - Érica C. A. Winand / Cristiano A. Diniz Guerra Silvestre / Jorge Rodrigues	30
La Criminalidad Organizada, un severo problema de seguridad para el Hemisferio - Mariano Bartolomé.....	68
Principais Aspectos da Promoção de Direitos Humanos na OEA - André de Carvalho Ramos	91
Mirando a Futuro el Rol de la Mujer Latinoamericana como Peacekeepers - Andrea Lodeiro Encina	113
El rompecabezas del sistema internacional - Patricia Georgina Barquet Díaz.....	134
La CIDH es necesaria y hay que apoyarla - Daniel Masís-Iverson.....	148

Nota Editorial

Cor. Jaime RODRÍGUEZ ESPINOZA¹

Resumen:

Este documento tratará de demostrar que la paradoja latinoamericana, sostenido crecimiento económico acompañado de niveles de violencia sin precedentes, tiene como principal vector causal a la desigualdad. Desde la perspectiva de seguridad multidimensional, se explorará como la insatisfacción de necesidades básicas y las condiciones de inequidad tienen consecuencias sicosociales en las personas, creando emociones que disparan la violencia; asimismo, se explicará cómo las instituciones extractivas tornan persistentes estas inequidades. Desde la perspectiva económica observaremos que la historia de Occidente en el Siglo XX fue el campo de batalla de dos principios económicos, Eficiencia (defendido por la escuela neoliberal) versus Equidad (defendido por la escuela keynesiana), dinámica que sugiere que la priorización del primer principio agudizó la desigualdad, impactando en los sectores más vulnerables. Finalmente, explicaremos que, en la actualidad, este enfrentamiento de ideas constituye el núcleo del debate de toda política pública.

Abstract:

This document describes the Latin American paradox in which sustained levels of economic development seem to go hand in hand with unprecedented levels of violence driven by inequality as its principal root cause. From a multidimensional perspective, the focus centers on exploring how unaddressed basic needs and conditions of inequality can generate psychosocial consequences in individuals by creating emotions that can trigger into acts of violence; the article also attempts to explain how extracting industries contribute to these persisting inequities. From an economic perspective, we note how during the twentieth century the West became battlefield of conflict between two economic

¹ El COR FAP Jaime Rodriguez Espinoza egresó de la Escuela de Oficiales de la Fuerza Aérea del Perú en 1992. Ostenta la especialidad de Economía y Finanzas, habiendo obtenido el título de Licenciado en Administración por la Universidad Nacional Federico Villareal, asimismo es egresado de la Maestría de Gerencia Publica de la Universidad Nacional de Ingeniería. En 2016 obtuvo la Maestría en Defensa y Seguridad Hemisférica del Colegio Interamericano de Defensa. Ha desempeñado importantes cargos de su especialidad, destacando el de Jefe de Economía y Finanzas del Comando de Personal, del Servicio de Abastecimiento Técnico y el de Gerente de Economía y Finanzas de Servicio de Mantenimiento, SEMAN FAP.

key principals. Efficiency (as defined by the neoliberal school of thought) versus Equity (defined by the Keynesian philosophy), a school of thought that suggested that the priority given to former concept exacerbated the levels of inequality and adversely affected the most vulnerable sectors of civil society. The article will then discuss how this clash of ideas is currently located at the center of the entire public policy debate.

Palabras claves: Desigualdad, instituciones extractivas, violencia estructural y cultural, libertad política y económica, keynesianismo, neoliberalismo.

Keywords: *Inequality, extracting institutions, structural and cultural violence, political and economic freedom, Keynesianism, Neoliberalism.*

PNUD, en su último Informe Regional de Desarrollo Humano y Seguridad Ciudadana para América Latina, nos dice que, en el periodo 2004-2013, la región ha registrado un crecimiento económico sostenido del 4.2% en promedio anual.² Ese mismo informe señala que hemos tenido importantes avances en la lucha contra la pobreza: según cifras de OIT y CEPAL, el desempleo descendió de manera continua en el periodo anteriormente citado, logrando en 2012 el nivel históricamente más bajo (6.4%); ello ha permitido que más de 70 millones de personas puedan salir de la pobreza.³

En virtud de estos cambios, positivos, diversas teorías criminológicas (Merton, Cloward y Ohlin) apuntarían hacia una disminución de los indicadores violencia, delincuencia e inseguridad. Sin embargo, en Latinoamérica ha ocurrido y viene ocurriendo todo lo contrario: diversas publicaciones especializadas nos dicen que somos la región más violenta del mundo, registramos más de 135.000 homicidios por año, algunos países tienen tasas de homicidios con niveles de epidemia según la clasificación

² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Informe de Desarrollo Humano, Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina”, Informe Completo. <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>.

³ *Ibid.*

de la Organización Mundial de la Salud y un informe de abril del presente año muestra que, de las 50 ciudades más violentas del mundo, 45 se ubican en Latinoamérica.⁴

¿Cuál es la raíz profunda de esta *paradoja latinoamericana*?⁵ ¿Qué explica que, a pesar de tener buenas cifras de crecimiento económico, tengamos niveles de violencia, delincuencia e inseguridad sin precedentes?

La respuesta es de carácter multidimensional,⁶ sin embargo, considero que la desigualdad es el elemento clave. Diversos estudios realizados por PNUD, CEPAL, Roberto Briceño León⁷ y otros especialistas muestran diversos vectores que causan la violencia. Estos vectores pueden ser agrupados en tres grandes componentes: las que la originan, fomentan y facilitan. Dentro de los que la originan están 1) la desigualdad, 2) la ruptura de mecanismos tradicionales de control social, 3) la debilidad institucional y 4) un permanente ambiente de expectativas frustradas.

Estos elementos, combinados con los elementos del componente que fomenta (la corrupción, la impunidad, la tugurización urbana, la ausencia de mecanismos de resolución de conflictos y la banalización de la violencia por parte de la *mass media*) y del componente que facilita (el acceso a armas de fuego, drogas y alcohol), crean círculos viciosos, que, en una realidad como la latinoamericana, de baja movilidad social, hace

⁴ Laura Chioda, “Fin a la violencia en América Latina, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento”, Washington DC, 2016, viii.

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25920/2106640vSP.pdf>; Banco Interamericano de Desarrollo, *Semana de la Seguridad Ciudadana en Argentina 2016*, Comunicados de Prensa, 26 de setiembre del 2016. <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2016-09-26/semana-seguridad-ciudadana-en-argentina,11572.html?valcookie=&actionuserstats=close&isajaxrequest=> *Ibíd.*; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas”, iii. <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Resumen%20Ejecutivo.pdf>; Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C., “Metodología del ranking (2016) de las 50 ciudades más violentas del mundo”, Ciudad de México, 6 de abril de 2017, 3. <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/prensa/send/6-prensa/239-las-50-ciudades-mas-violentas-del-mundo-2016-metodologia>

⁵ *Ibid.*

⁶ Organización de Estados Americanos (OEA), “Declaración sobre Seguridad en las Américas” (presentado en la Conferencia Especial sobre Seguridad, Ciudad de México, 2003).

⁷ Roberto Briceño-León, “Buscando explicaciones a la violencia”, en *Espacio Abierto* 6, No. 1 (1997): 55. <http://www.produccioncientifica.luz.edu.ve/index.php/espacio/article/view/2383/2383>.

que la pobreza y la desigualdad se transmita de generación a generación, y en ese proceso lamentablemente emerge la violencia.⁸

Pero ¿Cómo se crean estos círculos viciosos?

Hay dos formas de explicarlo: Una nos la provee Charles Tilly quien dice que los mecanismos sociales de acaparamiento de oportunidades y explotación efectiva de las mismas, así como la adaptación y emulación⁹ generan ventajas permanentes a una minoría respecto a una inmensa mayoría. Yo asocio esta idea a la tesis de Thomas Piketty que dice que la desigualdad tiene como base la disparidad de condiciones iniciales, no siendo necesariamente el resultado de una competencia de capacidades dentro del supuesto ideal meritocrático.¹⁰

Otra forma de explicarlo nos la provee Johan Galtung. Galtung dice que la violencia estructural es aquella situación de injusticia social y desigualdad que no permite que un segmento de la población pueda satisfacer sus necesidades básicas,¹¹ materiales e inmateriales, y estas condiciones de vulnerabilidad social en un ambiente de permanentes expectativas frustradas hacen que no sea extraño el surgimiento violencia para poder satisfacer esas necesidades,¹² violencia que puede ir desde delincuencia común hasta terrorismo. Y esta violencia estructural entra a una espiral ascendente con la dinámica de la violencia cultural, aquella del ámbito simbólico cultural que legitima y justifica el uso de la violencia. Ambas, violencia estructural y cultural causan la violencia directa, la

⁸ PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano - completo*, 3.

“La desigualdad, la baja movilidad social y la transmisión intergeneracional de la pobreza son obstáculos importantes...”; Estos tres términos son presentados conjuntamente y en ese orden por: La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH-IACHR) - Organización de Estados Americanos (OEA), *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, Washington DC: OEA-CIDH, diciembre 2009, 4.

⁹ Daniel Pontón C., “Reseña de “La desigualdad persistente” de Charles Tilly”, *Iconos, Revista de Ciencias Sociales* núm. 24 (enero, 2006): 176. <http://www.redalyc.org/pdf/509/50902415.pdf>.

¹⁰ Thomas Picketty, *El Capital en el siglo XXI* (México: Fondo de Cultura Económica, 2014): 15.

¹¹ Caritas Internationalis, “Habilidades del constructor de paz: análisis del contexto y del conflicto”, en “Construcción de paz: Manual de capacitación de Caritas”, Ciudad del Vaticano, Caritas Internationalis, 2002, 56.

¹² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PAPED), “La protesta social en América Latina”, *Cuaderno de Prospectiva Política*, 44.

visible, la del comportamiento. Lamentablemente la dinámica de este círculo vicioso no concluye ahí, la violencia directa refuerza a la violencia estructural y cultural.

¿Cómo la violencia invisible se transforma en comportamiento violento, en violencia visible?

Recientes estudios han confirmado, en distintas realidades sociales, la dinámica de este círculo vicioso. Richard Wilkinson y Kate Pickett en *“Desigualdad. Un análisis de la (in) felicidad colectiva”* han establecido, mediante análisis estadísticos, que en aquellos países donde hay mayores índices de desigualdad, se registran mayores niveles de violencia, crimen y desconfianza entre las personas y hacia las autoridades.¹³ Para estos autores, el efecto más nocivo de la desigualdad, de las inequitativas condiciones materiales e inmateriales, se da en el ámbito psicosocial, que a la vez refuerza y perpetúa esas condiciones: las emociones de superioridad o inferioridad, de ser valorado o rechazado, respetado o humillado, ya sean por razones socio-económicas, de pertenencia a un determinado grupo étnico, racial, religioso o cultural, crean una competencia por *status*, que finalmente genera violencia.

Esas emociones de rechazo originan violencia porque en las sociedades desiguales se forman sentimientos de temor y sospecha entre los diferentes grupos sociales, lo que hace que las personas se agrupen por sus similitudes y tracen diferencias con los “diferentes”, con los “otros”. Esto debilita la cohesión social e incrementa la desconfianza;¹⁴ las personas se agrupan en espacios con personas de su mismo nivel social y evitan involucrarse con personas de otros niveles. Y como vimos, la consecuencia de esta conducta es la competencia por el ascenso social: se busca escalar a niveles sociales superiores y se rechaza a personas de niveles inferiores. De esta forma, el “otro” y el “perdedor” se convierte en una amenaza potencial.

James Gilligan, de la Facultad de Medicina de Harvard, dice que el sentimiento de rechazo, de menosprecio, generados en un ambiente de desigualdad, es el principal

¹³ Isela Ramírez Madrigal, resumen elaborado para “Visión Mundial de Costa Rica” de *Desigualdad: Un análisis de la (in) felicidad colectiva* de Richard Wilkinson y Kate Pickett, 5. <http://www.wvi.ngo/sites/default/files/Desigualdad.pdf>.

¹⁴ *Ibid.*, 9.

disparador de la violencia, porque la persona que sufrió, en principio, los sentimientos de humillación y vergüenza (no extraños en el “otro” y en el “perdedor”) tratará de resarcirlos reemplazándolos por los sentimientos de orgullo y dignidad, que se transformarán en agresión, violencia verbal e incluso física; muchas veces esto va acompañado de vías *heterodoxas* como el “delito aspiracional”, la corrupción, el abuso de drogas, entre otras. De esta forma, todo acto de violencia se produce como una reivindicación de la autoestima ante una humillación.¹⁵

En Latinoamérica, el pasado es indestructible, porque la violencia estructural y cultural es parte de la *herencia colonial*,¹⁶ lo que vincula la experiencia contemporánea con la de generaciones anteriores.¹⁷ por un lado, se mantiene vivo el resentimiento, la *sed de venganza del perdedor*¹⁸ que se enfrenta constantemente a la represalia, a la *sed de gloria del vencedor*,¹⁹ y por otro lado, la exclusión es patente cuando las elites diferencian al “otro” (una inmensa mayoría) considerándolo como “inferior”,²⁰ situación que contradice el mito de la integración real.²¹

¹⁵ James Gilligan, “Shame, Guilt, and Violence”. <http://internationalpsychoanalysis.net/wp-content/uploads/2009/02/shamegilligan.pdf>.

¹⁶ Stanley J. Stein y Barbara H. Stein, *La herencia colonial de América Latina* (Siglo XXI Editores, 1970), 3-4.
https://books.google.com/books?id=drOG7BLuckC&pg=PA3&hl=es&source=gbs_toc_r&cad=2#v=onepage&q&f=false. “Así, América Latina parece estar lista para transmitir al futuro la herencia de su pasado. Esta prognosis pesimista tiene solo la apariencia de verdad, pues al lado de las estructuras tradicionales y frecuentemente dentro de ellas, son evidentes hoy indicios de fuerzas no reconciliadas y de hecho irreconciliables con el pasado”.

¹⁷ Eric Hobsbawm, *Historia del Siglo XX* (Editorial Planeta S.A., 2012), 13.

¹⁸ Johan Galtung. *Violencia, guerra y su impacto. Sobre los efectos visibles e invisibles de la violencia*, Polylog, Foro para filosofía intercultural, 2004. <http://them.polylog.org/5/fgjes>.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PAPED), “La protesta social en América Latina”, *Cuaderno de Prospectiva Política* 1, 42.

²¹ CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Etnicidad, “Raza” y Equidad en América Latina y El Caribe*, LC/R.1967/Rev.1, 7 de agosto de 2000, 1.
http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/6714/lcr_1967_rev.21.pdf.

Figura 1:



“Las Manos de la Protesta”, Oswaldo Guayasamin, 1968.

¿Podemos pensar que hoy en Latinoamérica la violencia estructural, la desigualdad, esta institucionalizada como lo estuvo en la época colonial?

Según Acemoglu y Robinson, instituciones son reglas que gobiernan la vida política y económica de un país en forma duradera.²² También nos dicen que existen *instituciones buenas e instituciones extractivas*, estas últimas instaladas en sociedades altamente desiguales, donde las elites han creado jerarquías sociales, donde no existen incentivos equitativos para que todos los sectores sociales participen en la vida económica y el acceso a la propiedad es altamente desigual.²³ Bajo esta premisa, podemos inferir que nuestra región mantiene fuertes *instituciones extractivas*, herencias de la estructura social colonial,²⁴ puesto que una publicación del Banco Mundial de 2015²⁵ y un informe de

²² James A. Robinson, “Por Qué Fracasan Las Regiones: El Caso Mexicano”, University of Chicago, entrevista en Ciudad de México, abril 16, 2013, 1.
<http://scholar.harvard.edu/jrobinson/presentations/por-qu%C3%A9-fracasan-las-regiones-el-caso-mexicano>.

²³ Daron Acemoglu, “Raíz histórica: un enfoque histórico de la función de las instituciones en el desarrollo económico”, *Finanzas & Desarrollo* (junio 2003), 27-29.
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2003/06/pdf/acemoglu.pdf>

²⁴ Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Unidad de Análisis de Conflicto de América Latina de la Fundación (UNIR) Bolivia, *La protesta social en América Latina* (La Paz, Bolivia: 2011), 153.

²⁵ Martín Bidegaray, “Para El Banco Mundial, La Región ‘es La Más Desigual Del Mundo’”, *Clarín*, https://www.clarin.com/ieco/economia/Banco-Mundial-region-desigual-mundo_0_HyqJO8YP7g.html.

CEPAL de 2016 nos dice Latinoamérica es y ha sido históricamente, la región más desigual del planeta.²⁶

Aquí surge una pregunta: ¿El modelo económico actual hace que, pese a los esfuerzos que realizan los Estados, subsistan esas *instituciones extractivas*, trayendo más desigualdad y por ende más violencia?

No podemos referirnos al modelo económico predominante hoy sin contextualizar a la globalización. Este fenómeno es reciente, según nos dice Celestino Del Arenal,²⁷ que señala que surge a partir de los años 70 y que consiste en un proceso de interdependencias complejas de carácter económico, político, social y cultural, cada vez más crecientes, cuyas causas son las siguientes:

1. El salto cuántico en las TICs que hacen posible los fenómenos de la ubicuidad y la instantaneidad
2. La eficiencia del transporte, especialmente el marítimo
3. Y la transformación revolucionaria del capitalismo: el predominio de la economía de mercado, de la escuela neoliberal, basada en las políticas de desregulación, de privatizaciones y de libre movilidad de capitales, que han debilitado las políticas reguladoras de los Estados.

Este proceso de transformación se dio a partir de mediados de los setentas, cuando el modelo keynesiano y el Estado del Bienestar, que había llevado a Occidente a una etapa de prosperidad económica y social sin precedentes, alcanzó el techo de sus limitaciones, muchas economías mostraban señales de estanflación en medio de una crisis energética mundial. Y ese momento de crisis fue aprovechado por gobiernos y corporaciones para iniciar un proceso de dismantelamiento del Estado del Bienestar y de desarticulación de las políticas públicas que propendían la intervención del Estado para dinamizar la economía. Se implementó un enfoque neoliberal, con resultados contradictorios: por un

²⁶ CEPAL, “América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo. ¿Cómo solucionarlo?”, 25 de enero del 2016. <http://www.cepal.org/es/articulos/2016-america-latina-caribe-es-la-region-mas-desigual-mundo-como-solucionarlo>

²⁷ Celestino del Arenal, “Mundialización, Creciente Interdependencia y Globalización en las Relaciones Internacionales”, Universidad Complutense de Madrid, España, 219-47. http://www.ehu.eus/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/2008/2008_4.pdf

lado, buenas cifras macroeconómicas y estabilidad fiscal, pero por otro lado deterioro de varios indicadores sociales.

Diversos pensadores y economistas nos muestran el lado negativo de la globalización: Reinaldo Gonçalves dice que en la Globalización la mayoría de interdependencias son asimétricas, habla de “Vulnerabilidades Unilaterales”.²⁸ Richard Falk ha calificado a la dinámica de la globalización como depredadora, en un sistema de segregación global del Norte respecto del Sur²⁹ y Joseph Stiglitz dice que la Globalización no es en sí ni buena ni mala, pero hoy es mal gestionada, principalmente por sus órganos rectores, el FMI y el BM, y sus efectos son el aumento de la desigualdad y la exclusión social.³⁰

Pero si pensamos que esto es solo opinión de *detractores* de la Globalización, de *enemigos* del enfoque neoliberal y del mercado autorregulado, veamos que dicen sus órganos rectores. En un informe del 2007 el FMI admitía que en los últimos 20 años la desigualdad del ingreso había crecido en la mayoría de los países del mundo,³¹ ese texto también dice que solo el libre comercio permite reducir la desigualdad, mientras que la inversión extranjera directa y sobre todo la libre movilidad de capitales la incrementan.³² En 2016, un informe publicado por el FMI en su página oficial, empieza diciendo: “*En vez de llevar al crecimiento, algunas políticas neoliberales han aumentado la*

²⁸ Reinaldo Gonçalves, “Globalização Econômica E Vulnerabilidade Externa” (presentado en el Seminário “Economia Global, Integração Regional e Desenvolvimento Sustentável”, Colégio do Brasil e Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 17 de abril de 1998), 1.

<http://www.reggen.org.br/midia/documentos/globalizacaoeconomica.pdf>.

²⁹ “La Globalización Depredadora. Una Crítica”, *Siglo XXI*.
https://www.sigloxxieditores.com/libro/la-globalizacion-depredadora_17521/.

³⁰ Joseph E. Stiglitz, “El malestar en la globalización”, *Revista Internacional de Sociología* No. 34 (Enero-Abril, 2003), 2.
http://www.google.com.pe/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&ved=0ahUKEwjzLJXRfPLAhUD2B4KHTWxBSYQFgg9MAU&url=http%3A%2F%2Frevintsociologia.revistas.csic.es%2Findex.php%2Frevintsociologia%2Farticle%2Fdownload%2F294%2F302&usg=AFQjCNHc6Nek8EbkV4TxTdiC0wsfWMnsIQ&sig2=Hae9uuoo2j_WENDry2OVwQ.

³¹ Fondo Monetario Internacional, Estudios Económicos y Financieros, *Globalización y Desigualdad. Perspectivas de la Economía Mundial*, octubre 2007, 153.
<https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2007/02/pdf/c1s.pdf>.

³² *Ibid.*

desigualdad, a la vez que ponen en peligro la expansión duradera”.³³ Y un estudio del Banco Mundial del 2014 es contundente: demuestra que, a más desigualdad, más violencia y crimen.³⁴

¿Esta confrontación de ideas, entre defensores del mercado autorregulado y del Estado regulador son recientes?

Considero que la historia de Occidente, desde inicios del siglo XX, es el campo de batalla de dos principios económicos: el Principio de Eficiencia versus el Principio de Equidad.³⁵ El Principio de Eficiencia tiene como premisa fundamental que la libertad de mercado permitirá lograr altos niveles de crecimiento económico, control de la inflación e incremento de la productividad; por otro lado, el Principio de Equidad considera que un Estado regulador puede mitigar los “fallos” del mercado: inestabilidad cíclica de la economía, asimetría de la información, existencia de bienes públicos, competencia imperfecta, desigual distribución de la renta y externalidades negativas.

La escuela de pensamiento económico que defiende el Principio de Eficiencia es la neoliberal, que defiende la libre competencia individualista, opta por el largo plazo, postula que el mercado es el más eficiente y racional asignador de recursos y creen que, en caso de recesión o depresión de los ciclos económicos, el equilibrio macro económico llegará de forma natural, libre y espontánea por obra de las fuerzas del mercado.

En las antípodas de esta escuela, siempre dentro del sistema capitalista, se encuentra la escuela keynesiana (que recibe su nombre por las teorías y principios del economista británico John Maynard Keynes (1883–1946), quien considera necesaria la participación del Estado en la gestión y regulación de la demanda agregada y en la generación de empleo, estimulando el consumo de las familias, la inversión privada, los gastos estatales y las exportaciones netas; tiene un enfoque de corto plazo, y en caso de

³³ Jonathan D. Ostry, Prakash Loungani, and Davide Furcer, “Neoliberalism: Oversold?”, *Revista Finance & Development*, 53, No. 2 (June 2016): 1.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/pdf/ostry.pdf>

³⁴ Ted Enamorado et al., “Income Inequality and Violent Crime. Evidence from Mexico’s Drug War” (Policy Research Working Paper, The World Bank, Latin America and the Caribbean Region, Poverty Reduction and Economic Management Unit, 2014), 17.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/236161468299090847/pdf/WPS6935.pdf>.

³⁵ Joseph E. Stiglitz, *La economía del sector público*, trad. Esther Rabasco y Luis Toharia (Barcelona: Antoni Bosch, 2000), 65. <https://finanzaspublicasuca.files.wordpress.com/2011/10/economia-del-sector-publico-stiglitz.pdf>.

recesiones o depresiones, consideran necesaria la intervención estatal a través de políticas económicas expansivas.

¿Cuál es el aspecto central que diferencia a ambas escuelas?

Sin lugar a dudas, el núcleo de la diferencia es la intervención del Estado en la economía de un país, mediante políticas públicas, específicamente, políticas económicas.

Uno de los principales exponentes de la escuela neoliberal, Ludwig Von Mises (1881-1973), señalaba que la intervención estatal en la economía atentaba contra la libertad y era perjudicial porque llevan a un resultado distinto al natural, ello por la coacción ejercida, generando caos en el largo plazo. Señalaba que *“La interferencia del Estado en la vida económica, que se llama política económica, no ha hecho más que destruir la vida económica. Las prohibiciones y las regulaciones, por su tendencia obstructiva general, fomentaron el crecimiento del espíritu de derroche”*,³⁶ también señalaba que *“La interferencia del gobierno siempre significa acción violenta o amenaza de tal acción [...] Aquellos que están pidiendo más interferencia gubernamental están pidiendo en último lugar más coerción y menos libertad”*.³⁷ También asociaba estas interferencias al socialismo y como una vía al comunismo.³⁸

Otro exponente de esta escuela es Frederick A. Von Hayek (1899-1992), quien considera a la libertad como *“simplemente como ausencia de coacción [...] es el estado en virtud del cual un hombre no se halla sujeto a coacción derivada de la voluntad arbitraria de otro u otros”*.³⁹ Pero Hayek va más allá, dice que el concepto de justicia social representa una amenaza para la sociedad, porque alcanzarla requiere políticas económicas redistributivas, lo que significa, para él, interferencia coactiva y antinatural

³⁶ Ludwig Von Mises, *Socialism - An Economic and Sociological Analysis* (New Haven: Yale University Press, 1951), 469. https://mises.org/system/tdf/Socialism%20An%20Economic%20and%20Sociological%20Analysis_3.pdf?file=1&type=document.

³⁷ Ludwig Von Mises, “Part Six: The Hampered Market Economy, Chapter XXVII. The Government and the Market”, *Human Action* (Mises Institute, 1949). <https://mises.org/library/human-action-0/html/pp/865>.

³⁸ Von Mises, *Socialism*, 21.

³⁹ Jorge Millas en “La concepción de libertad-poder de Friedrich von Hayek”, *Revista Araucaria* No. 2, 193. http://institucional.us.es/revistas/Araucaria/A%C3%B1o%201_n%C2%BA2/Cap%2010%20La%20concepci%C3%B3n%20de%20libertad-poder%20de%20Friedrich%20von%20Hayek.pdf.

del Estado en contra de la libertad (rasgo esencial de la teoría evolucionista); textualmente dice que la justicia social es

*...una amenaza porque la aceptación casi universal de una creencia no prueba la validez de esos conceptos y que esta sea más válida o más significativa que cualquier otra creencia general en las brujas o los espíritus. Con los que nosotros tratamos en el caso de la justicia social es simplemente una superstición cuasireligiosa del tipo que nosotros debemos respetar y dejar en paz mientras hace felices solamente a quienes creen en ella, pero nosotros debemos luchar cuando esta se transforma en un pretexto de coerción contra el hombre. La actual creencia prevaleciente en la justicia social presenta probablemente la más grave amenaza para la mayoría de los valores de nuestra civilización*⁴⁰

Una posición diametralmente opuesta es la de Keynes, quien dice que “... *El Estado tendrá que ejercer una influencia orientadora sobre la propensión a consumir, al través de su sistema de impuestos, fijando la tasa de interés y, quizá, por otros medios...*”.⁴¹ Asimismo, era consiente que sus ideas atacaban la esencia misma de la economía clásica:

*... mientras el ensanchamiento de las funciones de gobierno, que implica ajustar la propensión a consumir con el aliciente para invertir, parecería a un publicista del siglo XIX o a un financiero norteamericano contemporáneo una limitación espantosa al individualismo, yo las defiendo, por el contrario, tanto porque son el único medio practicable de evitar la destrucción total de las formas económicas existentes, como por ser condición del funcionamiento afortunado de la iniciativa individual...*⁴²

⁴⁰ Claudio Llanos en “Hayek y su crítica al bienestar y la justicia social (1940-1970): una aproximación histórico crítica y elementos para la discusión”, *Aedos* 8, No. 19 (agosto de 2016). <http://seer.ufg.br/index.php/aedos/article/viewFile/61346/38365>.

⁴¹ John Maynard Keynes, *Teoría General del Empleo, el Interés y el Dinero*, ed. 1943 (México: Fondo de Cultura Económica, 1943), 362.

⁴² *Ibid.*, 364

Finalmente, el tema de la justicia social no era ajeno a Keynes, la consideraba una condición para el crecimiento económico. En una conferencia en 1926, Keynes dijo que “*El problema político de la humanidad consiste en combinar tres cosas: eficiencia económica, justicia social y libertad individual*”.⁴³

¿La libertad en el sentido de Hayek, asume un mundo de decisiones libres? ¿La libertad política- legal garantiza la libertad económica?

Isaiah Berlín nos dice que la libertad política no sólo consiste en la ausencia de obstáculos que impiden las *decisiones reales* (como indica Hayek), sino también en la ausencia de obstáculos para la realización de las *decisiones posibles*;⁴⁴ en este sentido, la falta de libertad, en muchos casos, se debe a que no se pueden usar los derechos establecidos o no se pueden explotar las oportunidades existentes, y como sabemos, la desigualdad y pobreza son las que restringen esa libertad, a pesar de estar formalmente establecida en el ordenamiento político-legal. Y esto es muy importante, pues ¿qué son los derechos sin la oportunidad o la capacidad de ejercerlos?⁴⁵ Si amplios sectores de una sociedad se encuentran en extrema pobreza, con necesidades materiales básicas insatisfechas, que no conoce o es débil para hacer uso efectivo de sus derechos, la libertad que el ordenamiento político legal le confiere formalmente no significa nada para esa sociedad.⁴⁶

Por tanto, la libertad política es inútil y no tiene sentido cuando amplios sectores carecen de seguridad material, salud y conocimientos.⁴⁷ Y esto es gravitante en el destino de las sociedades altamente desiguales, porque en circunstancias muy difíciles la estabilidad y la paz social se desvanecen, impera el caos y el sistema de político existente se deslegitima totalmente; esta explosiva combinación genera desesperadas emociones

⁴³ Brian Snowdon, *Conversations on Growth, Stability and Trade: An Historical Perspective* (Cheltenham, UK and Northampton, Massachusetts: Edward Elgar Publishing Limited, 2002), xiv. https://books.google.com/books?id=MzFmAwwAAQBAJ&pg=PR14&lpg=PR14&dq=keynes+manchester+reform+club+social+justice&source=bl&ots=hVdGqhYfSO&sig=E5BNgFXvHRTQxMQr5_IHR-9E1TU&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwiN5ovBl-3TAhVELyYKHcC5B1QQ6AEIjAA#v=onepage&q=keynes%20manchester%20reform%20club%20social%20justice&f=false

⁴⁴ Isaiah Berlín, *Cuatro ensayos sobre la libertad* (Madrid: Alianza Editorial SA, 1988), 41.

⁴⁵ *Ibid.*, 47.

⁴⁶ *Ibid.*, 55.

⁴⁷ *Ibid.*, 57.

colectivas, terreno fértil para que las mayorías opten por el “*regreso a la tribu*” en términos de Karl Popper: eligen o aceptan a personajes “*mesiánicos*” y asienten progresivamente la limitación de sus libertades bajo el argumento de formar *un nuevo hombre en una sociedad perfecta*, pero estos son simplemente *ficciones malignas*⁴⁸ porque, como la historia lo ha demostrado, solo han logrado millones de víctimas.⁴⁹

¿La libertad entendida como la no existencia de impedimentos para hacer lo que se quiera crea víctimas y males sociales en la sociedad?

Como vimos, los exponentes de la escuela neoliberal cifran la libertad, en la libertad de mercado (existe gran diferencia entre liberalismo político y económico cuya discusión es ajena a este documento). Vimos que para Hayek la libertad es la ausencia de coacción, que equivale, en términos de Berlín, a la libertad negativa, que la conceptualiza como “*el ámbito en que un ser humano puede actuar sin ser obstaculizado por otros*”.⁵⁰

Y este politólogo liberal, no obstante ser un ferviente anti comunista,⁵¹ tenía la convicción de que la libertad entendida de esa manera es compatible con la producción de grandes y duraderos males sociales.⁵²

*La defensa de la no-interferencia (como el «darwinismo social») fue utilizada, por supuesto, para apoyar tácticas políticas y socialmente destructivas, que dieron armas a los fuertes, brutales y sin escrúpulos, contra los débiles y humanitarios, y a los que eran agraciados y despiadados, contra los menos dotados y menos afortunados. La libertad de los lobos frecuentemente ha significado la muerte de las ovejas. No es necesario subrayar hoy día la sangrienta historia del individualismo económico y de la competencia capitalista sin restricciones.*⁵³

⁴⁸ Andrés Oppenheimer, ““El nacionalismo es una ficción maligna”, *El Nuevo Herald*, 6 de octubre del 2015. <http://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/article38012514.html>

⁴⁹ Mario Vargas Llosa, “El joven Popper”, *El País*, 9 de septiembre de 2012. http://elpais.com/elpais/2012/09/07/opinion/1347012110_209153.html

⁵⁰ Berlín, *Cuatro ensayos*, 191.

⁵¹ La Nación, “Falleció Isaiah Berlin, prominente pensador del siglo”, 7 de noviembre de 1997. <http://www.lanacion.com.ar/80293-fallecio-isaiah-berlin-prominente-pensador-del-siglo/amp/80293>

⁵² Berlín, *Cuatro ensayos*, 47.

⁵³ *Ibid.*

Figura 2:



Franklin Delano Roosevelt, 20 de enero de 1937.

Entonces ¿Qué condiciones son necesarias para equilibrar las libertades económicas y las políticas, para reconciliar al mercado y la democracia?

Según los estudios realizados por Thomas Picketty, en Occidente, los primeros años del siglo XX y los previos a la Gran Depresión fueron los que registraron los más altos niveles de desigualdad.⁵⁴ En aquel entonces, el enfoque económico hegemónico fue el del mercado libre, sin embargo, sus exponentes no pudieron explicar las causas del derrumbe económico a nivel planetario que significó la Gran Depresión, ni tampoco fueron capaces de desarrollar políticas para reactivar la economía, la producción y sobre todo generar empleo.

En ese contexto aparecen con todas sus fuerzas las ideas de Keynes, quien innovó el pensamiento económico imperante al cuestionar la *verdad inmóvil* de que el libre mercado se regula en forma natural y espontánea y crea pleno empleo, por lo que aboga por políticas públicas orientadas a la intervención del Estado para estimular la demanda agregada.⁵⁵ A esta innovación económica, se sumó una innovación social, lo que se conoce como Estado de Bienestar (en EEUU se llamó *New Deal*, implementado por Franklin Delano Roosevelt), que consiste en la garantía que otorga un Estado para la provisión de redes de prestaciones sociales (ingresos, nutrición, salud, vivienda principalmente) a favor de los sectores más vulnerables de una sociedad. La suma de esas

⁵⁴ Picketty, *El Capital*, 38-39.

⁵⁵ Sarwat Jahan, Ahmed Saber Mahmud, and Chris Papageorgiou, “¿Qué Es La Economía Keynesiana?”, *Finanzas Y Desarrollo*, (2014): 53–54.
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2014/09/pdf/basics.pdf>.

dos innovaciones, económica y social, permitió, durante los años centrales del siglo XX, reconciliar el capitalismo y la democracia, generando las condiciones políticas, económicas y sociales para un crecimiento con inclusión social.

Según Jürgen Habermas, el Estado de Bienestar había logrado exitosamente “reconciliar la tensión entre economía capitalista y organización democrática” mediante una suerte de un nuevo contrato social entre las elites y los segmentos más vulnerables de una sociedad, permitiendo la reducción de desigualdades y ello unido a las políticas orientadas al pleno empleo, constituían la base de la paz social y la legitimación de un orden establecido.⁵⁶

De este modo, los conceptos de justicia social están en el corazón mismo del Estado de Bienestar, corrigiendo las injusticias del “capitalismo espontáneo” institucionalizando los derechos sociales en pro de la mitigación de la desigualdad.⁵⁷ Este fue el enfoque predominante luego de la Segunda Guerra Mundial, hubo un periodo de 25 o 30 años de extraordinario crecimiento económico y transformación social, que quizás transformó la sociedad humana más que cualquier otro período de duración similar. En retrospectiva, este periodo puede ser considerado como la edad de oro del capitalismo.⁵⁸ Incluso se puede inferir que, durante la Guerra Fría, el arma más eficaz del bloque capitalista fue el Estado de Bienestar y el pleno empleo, porque lograron formar *sociedades populares opulentas*,⁵⁹ donde las condiciones de estabilidad sociales hacían impensable el éxito de movimientos de signo marxista o anarquista y eran propicias para el crecimiento económico.

Si el Estado de Bienestar proporcionó las condiciones para la estabilidad social a través de un crecimiento económico inclusivo que reducía las desigualdades, ¿Por qué hoy la mayoría de gobiernos lo han minimizado?

A pesar de sus innegables éxitos, a partir de los años setenta, el Estado de Bienestar y las políticas keynesianas sufrieron la acometida de los exponentes del neoliberalismo. La crisis económica mundial que se originó a raíz de la crisis del petróleo,

⁵⁶ Carlos Farge Collazos, “El Estado de Bienestar”, *Enfoques: Revista de La Universidad Adventista Del Plata* No. 1 (2007). <http://www.redalyc.org/pdf/259/25913121005.pdf>.

⁵⁷ Cornelius Torp, “Concepts of Social Justice in the Welfare State. Great Britain and Germany since 1945”, *EUI RSCAS* 64 (2010). <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/14400>; Carlos Farge Collazos, “El Estado de Bienestar”.

⁵⁸ Hobsbawm, *Historia del Siglo XX*, 15.

⁵⁹ *Ibid.*, 262.

así como por los excesos en la aplicación de las políticas de corte keynesiano (uso indiscriminado de políticas fiscales y crediticias expansivas, crecimiento inorgánico de la burocracia estatal, constantes devaluaciones de las monedas y fuertes medidas proteccionistas) generaron periodos de estanflación en muchas economías. En ese momento, la escuela neoliberal resurgió como reacción a la intervención del Estado como proveedor de justicia social, planteando que este deje de interferir en la economía, porque, según ellos, esta intervención constituye una amenaza a la libertad individual y una *peligrosa concesión al colectivismo*,⁶⁰ este planteamiento proponía que el Estado abdique de su rol de distribuidor de la renta, ya que esta política incrementaba los presupuestos públicos gravando al sector privado con crecientes cargas impositivas. De esta forma, una de las vías para la salida de la crisis consistía en planes de recortes a la red de protección social, que incluía privatizaciones e incluso el cierre definitivo de algunos de ellos. A esto se sumaron otras vías como la desregulación global de la economía, que comprendía la “flexibilidad” laboral.

A inicios de la década de los noventa, el enfoque neoliberal se trasladó a la mayoría de los países de Latinoamérica y como vimos, los resultados han sido contradictorios, han generado una paradoja: por un lado, crecimiento y estabilidad macroeconómica, y por otro, incremento de las vulnerabilidades sociales y de la violencia.

El debate sobre el Estado de Bienestar no está aún concluido, continúan los puntos de vista irreconciliables entre las escuelas neoliberal y keynesiana, ambas defendiendo los principios de Eficiencia Económica y de Equidad respectivamente. Y hoy este es el núcleo del debate de toda Política Pública. ¿Cuánta eficiencia económica está dispuesto un Estado “sacrificar” para reducir la desigualdad? La historia nos ha demostrado que cuando se prioriza demasiado el principio de Eficiencia Económica, la desigualdad se agudiza, y cuando la desigualdad se agudiza, la economía de libre mercado impacta a los sectores más vulnerables de la sociedad.

⁶⁰ Norberto Bobbio, “Diccionario de política”, *Biblioteca Virtual Universal* (2006): 5.
<http://www.biblioteca.org.ar/libros/131821.pdf>

En el escenario actual ¿El Estado es un actor autónomo que puede optar libremente por Políticas Públicas orientadas al Principio de la Equidad?

Según Dye, “Política pública es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer”.⁶¹ Dentro de este amplio *continuum* emergen las Políticas de Estado, aquellas que establecen los objetivos finales del país y que requieren el consenso de los actores. Y fueron los actores políticos, pero también económicos y corporativos que en la mayoría de los países de Latinoamérica optaron por Políticas de Estado de corte neoliberal. Han pasado más de 25 años y estas políticas se mantienen pese a los resultados contradictorios, ello hace evidente la necesidad de cambio y reformas, sin embargo, estas no suceden pese a las crecientes protestas sociales y al incremento de los efectos ulteriores de la desigualdad: crimen y violencia. ¿Los Estados pueden optar unilateralmente por esos cambios de rumbo? Lindblom nos dice que “el tomador de decisiones” unitario no existe,⁶² eso es un mito. Políticas Públicas que podemos calificar de ineficaces o ineficientes deben ser entendidas como resultado de la imposición de un actor, o actores de peso, en un complejo proceso de relaciones de poder.⁶³ Las políticas públicas no son pues, en la mayoría de casos, las respuestas *óptimas* de un gobierno *todopoderoso*,⁶⁴ son el resultado del balance de fuerzas de diversos actores de los campos de poder de escena nacional: políticos, económicos, sociales y tecnológicos.

¿Pero cómo se relacionan la desigualdad con las políticas públicas y con la violencia?

Como hemos visto en este documento, la aplicación de políticas públicas orientadas al Principio de Equidad permitió la mitigación de desigualdad. Para Thomas Picketty, la historia del siglo XX ha demostrado que el aumento o la disminución de la desigualdad es siempre profundamente política y no puede resumirse a mecanismos puramente económicos,⁶⁵ siguiendo esta idea, son pues las decisiones políticas las que

⁶¹ Thomas Dye, “Understanding Public Policy”, (U.S.: Pearson, 2013), 3.

⁶² Charles E. Lindblom, “La investigación social para la elaboración de políticas: quien las necesita” (presentado en la Conferencia de Gestión y Política Pública, Instituto Rockefeller, Segundo Semestre 1994), 268.

⁶³ Ricardo Villasmil Bond, “Lecciones aprendidas de política económica en Venezuela: 1936-2004”, *Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales* (noviembre 2005): 14.
<http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/Leccionesaprendidas.pdf>

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Picketty, *El Capital*, 36.

han hecho de Latinoamérica la región más desigual del mundo.⁶⁶ Según un informe de CEPAL, en el 2014, el 10% más rico de la población de América Latina concentraba el 71% de la riqueza de la región.⁶⁷ Según los cálculos de Oxfam, si esta tendencia continuara, dentro de solo seis años el 1% más rico de la región tendría más riqueza que el 99% restante.⁶⁸

Y esto es un grave riesgo para la democracia, porque mientras más se amplíe la brecha entre el extremo más rico y el más pobre, suben las probabilidades de que las instituciones democráticas sean capturadas por quienes concentran esa riqueza.⁶⁹ Y así, la desigualdad también llegara la representación política, los escuderos de las instituciones extractivas impulsarán y presionarán por políticas públicas que los favorezcan, a costa de la mayoría.

En la actualidad, la relación entre política y la persistencia de la desigualdad es el foco de estudio de economistas como Thomas Ferguson, quien en su libro *“La regla de oro: la teoría de la inversión de la competencia entre partidos y la lógica de los sistemas políticos impulsados por el dinero”* demuestra que la financiación a los partidos políticos es un factor fundamental a tener en cuenta para predecir futuras políticas públicas, es decir, por qué en democracias *“una persona, un voto”* el dinero es importante.⁷⁰ Por su parte, el historiador económico, de tendencia neoliberal, Niall Ferguson, en *“La gran degeneración. Cómo decaen las instituciones y mueren las economías”* señala que son dos características que marcan la decadencia del *“Estado estacionario”*: altos niveles de

⁶⁶ CEPAL, “América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo. ¿Cómo solucionarlo?”

⁶⁷ CEPAL, “Tributación para un Crecimiento Inclusivo”, marzo de 2016, 5. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39949/1/S1600238_es.pdf

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ José Ignacio Martínez, “Pobreza y desigualdad, Nueva brecha de la democracia”, *Revista Foreign Affairs Latinoamérica* (4 noviembre, 2015). <http://revistafal.com/pobreza-y-desigualdad-la-nueva-brecha-de-la-democracia/>.

⁷⁰ Joseph E. Stiglitz, *El precio de la desigualdad: El 1 % de población tiene lo que el 99 % necesita* (Madrid: Taurus, 2012), 42. <https://books.google.com/books?id=ykpss4B-IXEC&pg=PT47&lpg=PT47&dq=regla+de+oro+thomas+ferguson&source=bl&ots=jSDgJ7Txx4&sig=4LcTLu34-qvsgQ-ovG4-6hJ8iyQ&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwihvqKuu-DTAhUFNSYKHc4hCZkQ6AEIJAB#v=onepage&q=regla%20de%20oro%20thomas%20ferguson&f=false>

pobreza y desigualdad y la “*capacidad de una elite corrupta y monopolista de explotar el orden jurídico y la administración en su beneficio*”.⁷¹

El resultado de esta situación, como hemos visto a lo largo de este documento, será por un lado la reducción de la cohesión social, de la gobernanza democrática y de las oportunidades, y por otro lado, el aumento de la violencia, delincuencia e inseguridad.

Ya a comienzos del Siglo XX, un Juez de la Corte Suprema de los EEUU, Louis Brandeis dijo que se puede tener una democracia o mucha riqueza concentrada en pocas manos, pero que ambas cosas a la vez no se podían tener.⁷² Eso es hoy una realidad en Latinoamérica, con la presencia cada vez más fuerte de las instituciones extractivas.

Conclusión:

Hemos tratado de demostrar que la desigualdad es el principal disparador de la violencia en Latinoamérica, desigualdad que se vuelve persistente por la presencia activa de las instituciones extractivas y por la priorización que el enfoque neoliberal otorga al principio de Eficiencia Económica, que entiende a la libertad como la no-interferencia en el mercado.

Históricamente está demostrado que el incremento o la disminución de la desigualdad es producto de decisiones políticas, por lo que un cambio de rumbo en las políticas públicas es indispensable para evitar las peligrosas consecuencias de la desigualdad, sin embargo, esto no es cuestión sencilla, puesto que en su proceso de formulación intervienen una serie de actores tratando de preservar sus intereses, por lo que estas no siempre constituyen las *respuestas optimas* requeridas.

También podemos señalar que los principios económicos analizados se han convertido en binarios opuestos. Ambos, en forma pendular, han tenido periodos de predominio, uno reemplazaba al otro cuando este fracasaba por los excesos en su aplicación. Y cuando estos principios tenían un rol predominante, determinaban cambios

⁷¹ Niall Ferguson, *La gran degeneración. Cómo decaen las instituciones y mueren las economías* (Barcelona: Random House Mondadori, S.A., 2013), 13, https://docs.google.com/file/d/0B4UMb_CqxuRHQk9PLXI4eEILcG8/edit

⁷² Jonathan D. Ostry y Andrew G. Berg, “A su justa medida”, *Revista Finanzas y Desarrollo del FMI* (Setiembre 2014). <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2014/09/pdf/fd0914s.pdf>.

en el orden político y social. Esta dinámica a su vez creo un dualismo contradictorio, Estado vs. Mercado.

El futuro es la prolongación del pasado, aquí radica la importancia de recuperar hoy la autoridad pública en favor de los intereses de las mayorías, dado que, si persisten las actuales tendencias de creciente desigualdad y sabiendo sus explosivas consecuencias ¿Quién, de no ser el Estado, quisiera y podría garantizar condiciones mínimas de renta y protección social? La historia nos dice que no sería el mercado.

Termino citando a Alexander Solzhenitsyn, célebre anticomunista y disidente de la URSS:

Aunque el ideal terrenal del socialismo y el comunismo se haya derrumbado, los problemas que este ideal intentaba resolver permanecen: se trata de la descarada utilización social del desmesurado poder del dinero, que muchas veces dirige el curso de los acontecimientos. Y si la lección global del siglo XX no produce una seria reflexión, el inmenso torbellino rojo puede repetirse de principio a fin.⁷³

⁷³ Javier M. Donézar Díez de Ulzurrun, “De la «sociedad opulenta» a la incertidumbre del fin de siglo”, *Documentación Social* 108 (September 1997), 229.

Bibliografía

- Acemoglu, Daron. “Raíz histórica: un enfoque histórico de la función de las instituciones en el desarrollo económico”. *Finanzas & Desarrollo* (junio 2003). <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2003/06/pdf/acemoglu.pdf>
- “América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo. ¿Cómo solucionarlo?” 25 de enero del 2016. <http://www.cepal.org/es/articulos/2016-america-latina-caribe-es-la-region-mas-desigual-mundo-como-solucionarlo>
- Banco Interamericano de Desarrollo. *Semana de la Seguridad Ciudadana en Argentina 2016*. Comunicados de Prensa, 26 de setiembre del 2016. [http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2016-09-26/semana-seguridad-ciudadana-en-argentina,11572.html?valcookie=&actionuserstats=close&isajaxrequest=](http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2016-09-26/semana-seguridad-ciudadana-en-argentina,11572.html?valcookie=&actionuserstats=close&isajaxrequest=Ibíd) Ibíd.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). “Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas”. <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Resumen%20Ejecutivo.pdf>
- Berlín, Isaiah. *Cuatro ensayos sobre la libertad*. Madrid: Alianza Editorial SA, 1988.
- Bidegaray, Martín. “Para El Banco Mundial, La Región ‘es La Más Desigual Del Mundo’”, *Clarín*. https://www.clarin.com/ieco/economia/Banco-Mundial-region-desigual-mundo_0_HyqJO8YP7g.html.
- Bobbio, Norberto. “Diccionario de política”. *Biblioteca Virtual Universal* (2006). <http://www.biblioteca.org.ar/libros/131821.pdf>.
- Briceño-León, Roberto. “Buscando explicaciones a la violencia”. *Espacio Abierto* 6, No. 1, (1997). <http://www.produccioncientifica.luz.edu.ve/index.php/espacio/article/view/2383/2383>.
- Caritas Internationalis. “Habilidades del constructor de paz: análisis del contexto y del conflicto”. *Construcción de paz: Manual de capacitación de Caritas*. Ciudad del Vaticano, Caritas Internationalis, 2002.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Etnicidad, “Raza” y Equidad en América Latina y El Caribe*. LC/R.1967/Rev.1, 7 de agosto de 2000. http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/6714/lcr_1967_rev.21.pdf.
- _____. “Tributación para un Crecimiento Inclusivo”. Marzo de 2016. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39949/1/S1600238_es.pdf.
- Chioda, Laura. “Fin a la violencia en América Latina, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento”. Washington DC, 2016. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25920/210664ovSP.pdf>.
- Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C. “Metodología del ranking (2016) de las 50 ciudades más violentas del mundo”. Ciudad de México, 6 de abril de 2017. <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/prensa/send/6-prensa/239-las-50-ciudades-mas-violentas-del-mundo-2016-metodologia>.
- Del Arenal, Celestino. “Mundialización, Creciente Interdependencia y Globalización en las Relaciones Internacionales”. Universidad Complutense de Madrid, España. http://www.ehu.eus/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/2008/2008_4.pdf

- Donézar Díez de Ulzurrun, Javier M. “De la «sociedad opulenta» a la incertidumbre del fin de siglo”. *Documentación Social* 108 (September 1997).
- Dye, Thomas. “Understanding Public Policy”. U.S.: Pearson, 2013.
- Enamorado, Ted et al. “Income Inequality and Violent Crime. Evidence from Mexico’s Drug War”. Policy Research Working Paper, The World Bank, Latin America and the Caribbean Region, Poverty Reduction and Economic Management Unit, 2014.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/236161468299090847/pdf/WPS6935.pdf>.
- Farge Collazos, Carlos. “El Estado de Bienestar”. *Enfoques: Revista de La Universidad Adventista Del Plata* No. 1 (2007).
<http://www.redalyc.org/pdf/259/25913121005.pdf>.
- Ferguson, Niall. *La gran degeneración. Cómo decaen las instituciones y mueren las economías*. Barcelona: Random House Mondadori, S.A., 2013.
https://docs.google.com/file/d/0B4UMb_CqxuRHQk9PLXI4eEILcG8/edit
- Fondo Monetario Internacional, Estudios Económicos y Financieros. *Globalización y Desigualdad. Perspectivas de la Economía Mundial* (octubre 2007), 153.
<https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2007/02/pdf/c1s.pdf>.
- Galtung, Johan. *Violencia, guerra y su impacto. Sobre los efectos visibles e invisibles de la violencia*. Polylog, Foro para filosofía intercultural, 2004.
<http://them.polylog.org/5/fgjes>.
- Gilligan, James. “Shame, Guilt, and Violence”.
<http://internationalpsychoanalysis.net/wp-content/uploads/2009/02/shamegilligan.pdf>.
- Gonçalves, Reinaldo. “Globalização Econômica E Vulnerabilidade Externa”. Presentado en el Seminário “Economia Global, Integração Regional e Desenvolvimento Sustentável”, Colégio do Brasil e Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 17 de abril de 1998).
<http://www.reggen.org.br/midia/documentos/globalizacaoeconomica.pdf>.
- Hobsbawm, Eric. *Historia del Siglo XX*. Editorial Planeta S.A. 2012.
<http://www.lanacion.com.ar/80293-fallecio-isaiah-berlin-prominente-pensador-del-siglo/amp/80293>.
- Ignacio Martínez, José. “Pobreza y desigualdad, Nueva brecha de la democracia”. *Revista Foreign Affairs Latinoamérica* (4 noviembre, 2015).
<http://revistafal.com/pobreza-y-desigualdad-la-nueva-brecha-de-la-democracia/>.
- Jahan, Sarwat, Ahmed Saber Mahmud, and Chris Papageorgiou. “¿Qué Es La Economía Keynesiana?” *Finanzas Y Desarrollo* (2014).
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2014/09/pdf/basics.pdf>.
- Keynes, John Maynard. *Teoría General del Empleo, el Interés y el Dinero*. Edición de 1943. México: Fondo de Cultura Económica, 1943.
- La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH-IACHR) - Organización de Estados Americanos (OEA). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. Washington DC: OEA-CIDH, diciembre 2009.
- “La Globalización Depredadora. Una Crítica”. *Siglo XXI*.
https://www.sigloxxieditores.com/libro/la-globalizacion-depredadora_17521/.
- La Nación. “Falleció Isaiah Berlin, prominente pensador del siglo”. 7 de noviembre de 1997.

- Lindblom, Charles E. “La investigación social para la elaboración de políticas: quien las necesita”. Presentado en la Conferencia de Gestión y Política Pública, Instituto Rockefeller, Segundo Semestre 1994.
- Llanos, Claudio. “Hayek y su crítica al bienestar y la justicia social (1940-1970): una aproximación histórico crítica y elementos para la discusión”. *Aedos* 8, No. 19 (agosto de 2016).
<http://seer.ufrgs.br/index.php/aedos/article/viewFile/61346/38365>.
- Millas, Jorge. “La concepción de libertad-poder de Friedrich von Hayek”. *Revista Araucaria* No. 2.
http://institucional.us.es/revistas/Araucaria/A%C3%B1o%201_n%C2%BA2/Cap%2010%20La%20concepci%C3%B3n%20de%20libertad-poder%20de%20Friedrich%20von%20Hayek.pdf.
- Oppenheimer, Andrés. “El nacionalismo es una ficción maligna”. *El Nuevo Herald*. 6 de octubre del 2015. <http://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/article38012514.html>.
- Organización de Estados Americanos (OEA). “Declaración sobre Seguridad en las Américas”. Presentado en la Conferencia Especial sobre Seguridad, Ciudad de México, 2003.
- Ostry, Jonathan D. y Andrew G. Berg. “A su justa medida”. *Revista Finanzas y Desarrollo del FMI* (Setiembre 2014).
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2014/09/pdf/fd0914s.pdf>.
- Ostry, Jonathan D., Prakash Loungani, y Davide Furcer, “Neoliberalism: Oversold?” *Revista Finance & Development* 53, No. 2 (June 2016).
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/pdf/ostry.pdf>
- Picketty, Thomas. *El Capital en el siglo XXI*. México: Fondo de Cultura Económica, 2014.
- PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano - completo*.
- Pontón C., Daniel. “Reseña de “La desigualdad persistente”. *Iconos, Revista de Ciencias Sociales* núm. 24 (enero, 2006).
<http://www.redalyc.org/pdf/509/50902415.pdf>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PAPED). “La protesta social en América Latina”. *Cuaderno de Prospectiva Política*.
- _____. “Informe de Desarrollo Humano, Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina”. Informe Completo. <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>.
- Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Unidad de Análisis de Conflicto de América Latina de la Fundación (UNIR) Bolivia. *La protesta social en América Latina*. La Paz, Bolivia: 2011.
- Ramírez Madrigal, Isela. “Visión Mundial de Costa Rica” de *Desigualdad: Un análisis de la (in) felicidad colectiva*. De Richard Wilkinson y Kate Pickett.
<http://www.wvi.ngo/sites/default/files/Desigualdad.pdf>.
- Robinson, James A. “Por Qué Fracasan Las Regiones: El Caso Mexicano”. University of Chicago, entrevista en Ciudad de México, abril 16, 2013.
<http://scholar.harvard.edu/jrobinson/presentations/por-qu%C3%A9-fracasan-las-regiones-el-caso-mexicano>.
- Snowdon, Brian. *Conversations on Growth, Stability and Trade: An Historical Perspective* Cheltenham, UK and Northampton, Massachusetts: Edward Elgar Publishing Limited, 2002.

- https://books.google.com/books?id=MzFmAwwAAQBAJ&pg=PR14&lpg=PR14&dq=keynes+manchester+reform+club+social+justice&source=bl&ots=hVdGqhYfSO&sig=E5BNgFXvHRTQxMQr5_IHR-9E1TU&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwiN5ovBl-3TAhVELyYKHcC5B1QQ6AEIjAA#v=onepage&q=keynes%20manchester%20reform%20club%20social%20justice&f=false.
- Stein, Stanley J. and Barbara H. Stein. *La herencia colonial de América Latina*. Siglo XXI Editores, 1970.
- https://books.google.com/books?id=drOG7BLuckC&pg=PA3&hl=es&source=gs_toc_r&cad=2#v=onepage&q&f=false.
- Stiglitz, Joseph E. "El malestar en la globalización". *Revista Internacional de Sociología* No. 34 (Enero-Abril, 2003).
- http://www.google.com.pe/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&ved=0ahUKEwjzIJXRfPLAhUD2B4KHTWxBSYQFgg9MAU&url=http%3A%2F%2Frevintsociologia.revistas.csic.es%2Findex.php%2Frevintsociologia%2Farticle%2Fdownload%2F294%2F302&usg=AFQjCNHc6Nek8EbKv4TxTdiC0wsfWMnsIQ&sig2=Hae9uuoo2j_WENDry2OVwQ.
- _____. *El precio de la desigualdad: El 1 % de población tiene lo que el 99 % necesita* (Madrid: Taurus, 2012).
- <https://books.google.com/books?id=ykpss4B-IXEC&pg=PT47&lpg=PT47&dq=regla+de+oro+thomas+ferguson&source=bl&ots=jSDgJ7Txz4&sig=4LcTLu34-qvsqQ-ovG4-6hJ8iyQ&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwihvqKuu-DTAhUFNSYKHc4hCZkQ6AEIjAB#v=onepage&q=regla%20de%20oro%20thomas%20ferguson&f=false>.
- _____. *La economía del sector público*. Traducido por Esther Rabasco y Luis Toharia. Barcelona: Antoni Bosch, 2000.
- <https://finanzaspublicasuca.files.wordpress.com/2011/10/economia-del-sector-publico-stiglitz.pdf>.
- Torp, Cornelius. "Concepts of Social Justice in the Welfare State. Great Britain and Germany since 1945". *EUI RSCAS* 64 (2010).
- <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/14400>.
- Vargas Llosa, Mario. "El joven Popper". *El País*. 9 de septiembre de 2012.
- http://elpais.com/elpais/2012/09/07/opinion/1347012110_209153.html.
- Villasmil Bond, Ricardo. "Lecciones aprendidas de política económica en Venezuela: 1936-2004". *Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales* (noviembre 2005).
- <http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/Leccionesaprendidas.pdf>.
- Von Mises, Ludwig. "Part Six: The Hampered Market Economy, Chapter XXVII. The Government and the Market". *Human Action* (Mises Institute, 1949).
- <https://mises.org/library/human-action-0/html/pp/865>.
- _____. *Socialism - An Economic and Sociological Analysis*. New Haven: Yale University Press, 1951.
- https://mises.org/system/tdf/Socialism%20An%20Economic%20and%20Sociological%20Analysis_3.pdf?file=1&type=document.

**PENSANDO A PAZ NA AMÉRICA DO SUL. ASPECTOS DA VIOLÊNCIA
ESTRUTURAL NOS CASOS DE BRASIL, ARGENTINA, CHILE E VENEZUELA.**

Érica C. A. WINAND¹

Cristiano A. Diniz GUERRA SILVESTRE²

Jorge RODRIGUES³

Resumo:

O presente artigo tem por finalidade explorar, em perspectiva panorâmica, empecilhos impostos à chamada “paz positiva” em países sul-americanos, à luz de suas determinantes e condicionantes. A partir de critérios vinculados à intersecção entre dados estritamente econômicos e outros relacionados ao desenvolvimento humano, recortamos para análise particular, os casos de Brasil, Argentina, Chile e Venezuela, objetivando a realização de uma comparação sobre aspectos mais marcantes à situação da violência estrutural em cada caso, bem como a existência de políticas públicas que articulem a garantia da segurança ao fomento de ambientes férteis para estabelecimento de uma relação positiva entre desenvolvimento humano e paz.

Abstract:

This article's objective is to explore, in a panoramic perspective, obstacles imposed to the so-called “positive peace” in South-American countries, in light of determining and conditioning factors. Starting with criteria connected to the intersection of strictly economic data — and others related to human development — we chose Brazil,

¹ Doutora em História e Cultura Política pela UNESP. Professora Adjunta do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe (UFS). Pesquisadora do Grupo de Estudos em Defesa e Segurança Internacional (GEDES) e líder do Grupo de Estudos Comparados em Política Externa e Defesa (COPEDE). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1898444282498966>, ericawinand@yahoo.com.br

² Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Sergipe (UFS), mestrando em Relações Internacionais pela Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/ARG) e membro do Grupo de Estudos Comparados em Política Externa e Defesa (COPEDE). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1983933939932696>, cristiano.guerra@outlook.com

³ Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Mestrando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC/SP). Membro do Observatório de Política Externa do Paraguai e do Grupo de Estudos Comparados em Política Externa e Defesa (COPEDE), bem como do Grupo de Estudos em Defesa e Segurança Internacional (GEDES). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3068399492612910>, jorgerodrigues1994@gmail.com

Pensando a paz na América do sul. Aspectos da violência estrutural nos casos de Brasil, Argentina, Chile e Venezuela.

Argentina, Chile and Venezuela for a special analysis, comparing the most important aspects regarding the situation of structural violence in each case, as well as the existence of policies strengthening fertile environments in order to establish a positive relationship between human development and peace.

Palavras-Chave: América do Sul, Violência, Segurança; Estudos de Paz

Keywords: South America, Violence, Security; Peace Studies

Problematização conceitual e do objeto

Galtung inicia seu texto “Violence, Peace and Peace Research”,⁴ chamando atenção ao fato de poucos vocábulos serem tão copiosamente repetidos, seja na esfera do exercício político, acadêmico, ou da cidadania, quanto o vocábulo “paz”. Também enfatiza que embora figure como escopo universal, os métodos para problematizar a paz, seja enquanto objeto de estudo ou enquanto intervenção política, não gozam de univocidade⁵ e, muitas vezes são conduzidos com questionáveis rigor e isenção ideológica e/ou política.⁶ Para o pensador, paz vai além do tradicional conceito de “ausência de guerra”, o que, estaria mais próximo do que ele conceitua como “paz negativa”. Se, por um lado, a paz está atrelada ao fim ou à minimização da violência, por outro, por outro, o “cessar fogos” durante um conflito armado não correspondente à paz plena, que só seria alcançada quando se estabelecesse o que é por ele concebido como “paz positiva” e que condiz prioritariamente à ausência da violência estrutural. A última, por seu turno, impede

⁴ Johan Galtung, “Violence, Peace and Peace Research”, *Journal of Peace Research* 6, n. 3 (1969): 167-191.

⁵ “Univocidade conceitual” ocorre quando se atribui a cada conceito, e só a ele, uma e apenas única semântica”. Héctor Saint-Pierre e Diego Lopes da Silva, “A Torre de Babel sul-americana: a importância da convergência conceitual para a cooperação em Defesa”, em *Relações Internacionais: Olhares Cruzados* (Brasília: FUNAG, 2014): 285.

⁶ Johan Galtung, *Theories of Peace. A Synthetic Approach to Peace Thinking*. (Oslo: International Peace Research Institute, 1967): 167.

condições de indivíduos de conquistar “qualidade de vida, crescimento pessoal, liberdade, igualdade social, equidade econômica, solidariedade, autonomia e participação”.⁷

Com base na leitura de Galtung, Ferreira pondera que embora a paz evocada pelo pensador norueguês pareça utópica, sua leitura é um despertar de consciência ao fato de que os estudos sobre a Paz necessitam, para além das reflexões sobre redução da violência direta –seja ela inter ou intraestatal – abarcar violência indireta como objeto de análise.⁸

Violência na América Latina

Ao contrário do que afirmado pelo senso comum, a concepção de América Latina como zona de paz não é irrefutável, nem do ponto de vista da análise dos conflitos militares,⁹ nem pelas vertentes mais críticas de segurança. De acordo com Andrés Serbin,

[...] ainda que a América Latina seja percebida como a região mais pacífica do planeta, dadas em seu interior, certas condições de desigualdade e exclusão social, as possibilidades de conflito violento são muito altas, e a implementação de medidas de prevenção sistemática dos mesmos é extremamente limitada [...]¹⁰

O autor acima citado acrescenta que desde o processo de democratização da década de 1980, na América Latina, não se tem logrado reverter situações “*de exclusão social, pobreza e de consolidação da institucionalidade democrática que permita ao*

⁷ Marcos A. S.V. Ferreira. “A contemporaneidade dos conceitos de paz e violência em Johan Galtung e sua aplicabilidade para a América do Sul” em *Defesa e Segurança do Atlântico Sul*, Érica Winand et al. (São Cristóvão: UFS, 2016).

⁸ *Ibidem*.

⁹ Para David Mares, a notificação de incidentes militarizados que ocorreram na região entre 2005 e 2011, denunciam o ânimo violento da região que, segundo o autor, seriam caracterizados por um “baixo nível de hostilidade” porque: “As restrições internacionais sobre as guerras de agressão óbvia e de ganância são suficientes para convencer os países latino-americanos, significativamente imersos na economia global e no mundo diplomático, que os custos de um conflito militar superariam, em muito, os benefícios. No nível doméstico, o público latino-americano não simpatiza com as guerras de conquista, apesar de suas tendências nacionalistas. Mas negociações militarizadas de baixo nível, tais como ameaças verbais e demonstrações de força, muitas vezes encontram apoio no público e reticência por parte das instituições regionais em se envolverem. Desta maneira, militarização de baixo nível pode recompensar o iniciador, e as instituições de segurança regionais ironicamente criam um “risco moral” promovendo este comportamento arriscado”. David Mares, “Por que os latino-americanos continuam a se ameaçar: o uso da força militar nas relações intra latino-americanas”. *Varia Historia* 28, n. 48 (Julho/Dezembro 2012): 600-602.

¹⁰ Andres Serbin, “La construcción de la paz, la prevención de conflictos y el rol de la sociedad civil em America Latina y el Caribe”, *Nueva Sociedad* 198 (2005): 117.

cidadão aprofundar o exercício de seus direitos civis, políticos e econômicos, sociais e culturais”, o que por si conforma um cenário no qual se podem aguçar tensões e polarizações socioeconômicas, passíveis de resultar em crises políticas, a exemplo dos casos da Bolívia, Argentina e Haiti.¹¹ Uma vez que o mencionado artigo fora publicado em 2005, caber-nos-ia acrescentar o caso do Paraguai, no qual polarizações políticas se sobrepuseram ao respeito à democracia, à época do *impeachment* de Fernando Lugo, em 2014,¹² e a crise política vivenciada atualmente pelo Brasil que resultou na admissibilidade, pelo Congresso do País, do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff.

O fato é que são diversas e difusas as manifestações de violência na América Latina, passíveis de questionar a capacidade do Estado em lidar com conflitos e polarizações de caráter socioeconômicos e também políticos. Para Tavares dos Santos,¹³ as seguintes formas de violência são tendências predominantes na América Latina do Século XXI: 1. A violência estrutural decorrente da estrutura social e econômica dos Países latino-americanos, caracterizada por: “concentração da propriedade da terra, efeitos das políticas de ajuste estrutural, corrupção, concentração de renda, desigualdade social”; 2. A violência criminal urbana, provocadora de maior letalidade, em geral, disseminada por ações do crime organizado; 3. A delinquência urbana, em cujo conjunto podem ser arrolados os crimes contra patrimônio, os homicídios dolosos voluntários, as violações aos direitos humanos, os conflitos nas relações intersubjetivas; 4. Os conflitos sociais agrários, envolvendo também povos indígenas.

¹¹ *Ibidem*, 118.

¹² A Câmara dos Senadores aprovou a destituição por 39 votos contra 4. Ao todo, o processo durou 24 horas e, embora considerado legítimo pelo Tribunal Superior Eleitoral paraguaio, não foi legitimado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, principalmente pelo curto tempo para defesa que teve o acusado. A UNASUL denunciou o não cumprimento pelo Paraguai dos artigos 1, 5 e 6 do Protocolo Adicional do seu Tratado Constitutivo, referente às questões democráticas. O vice-presidente, Frederico Franco, assumiu o novo governo, não reconhecido pela Venezuela, pelo Equador, pela Bolívia e por Cuba. No âmbito do MERCOSUL, passou-se a pensar nas possíveis sanções ao Paraguai por ferir a Cláusula Democrática. A decisão final foi a suspensão do País da Cúpula de Presidentes do bloco.

¹³ José Vicente Tavares dos Santos, “Violências, América Latina: a disseminação de formas de violência e os estudos sobre conflitualidades”. *Sociologias* ano 4, n. 8, (jul/dez 2002): 18-20.

Ademais, Serbin adverte sobre a ocorrência de redes criminais locais e transnacionais, e dos existentes vínculos entre as mesmas com fluxos internacionais de narcotráfico, tráfico de pessoas, tráfico de armas e atividades terroristas que, em âmbito global têm como ilustrações: o conflito interno na Colômbia, o fenômeno das Maras na América Central, além de outras categorias de fenômenos violentos, explicados, por sua vez, por distintos fatores, e que podem encontrar exemplos nos casos do Sendero Luminoso no Peru, do Exército Guerrilheiro Tupac Katari (Bolívia), entre outros.¹⁴

Postas em evidência as diferentes manifestações da violência, cabe-nos enfatizar que nosso artigo não pretende discorrer sobre os números da violência direta, ou aquela que tem com meio “*desde o ataque pessoal com armas brancas até a destruição coletiva com armas de guerra*”,¹⁵ mas tratar das formas indiretas de violência que se encontram na raiz da violência estrutural e cultural de alguns Países de nossa região. Em adição, acreditamos que se, por um lado, a violência indireta alimenta os outros dois tipos de violência concebidos por Galtung, por outro, a violência direta, ou o que Ferreira chamou de “ato físico observável”¹⁶ termina constituindo resposta ao cerceamento de direitos imposto por um ou mais atores. Ou seja, firma-se recorrentemente como padrão de resolução de conflitos no bojo da violência estrutural e cultural.

Assim, partindo do pressuposto de que a imposição de limites ao desenvolvimento do potencial humano é o principal opositor da paz regional, e que a diminuição da violência está relacionada ao incremento “*da qualidade de vida, do crescimento pessoal, da liberdade, da igualdade social, da equidade econômica, da solidariedade, da autonomia e da participação*”¹⁷, nosso objetivo é buscar um panorama dos principais obstáculos à Paz da América do Sul, com base na observação de dados acerca de quatro casos particulares: Brasil, Argentina, Chile, e Venezuela.

¹⁴ Andres Serbin, “La construcción de la paz, la prevención de conflictos y el rol de la sociedad civil em America Latina y el Caribe”, 118.

¹⁵ Marcos A. S.V. Ferreira, “A contemporaneidade dos conceitos de paz e violência em Johan Galtung e sua aplicabilidade para a América do Sul”.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Johan Galtung (1969, 1973) Apud. Marcos A. S.V. Ferreira. “A contemporaneidade dos conceitos de paz e violência em Johan Galtung e sua aplicabilidade para a América do Sul”.

Buscaremos destacar os pontos fracos e fortes de cada País no sentido de se afastar e/ou se aproximar das condições à chamada Paz Positiva e de intervir sobre a chamada violência estrutural, a partir da relação entre componentes gerais e individualizados do Desenvolvimento Humano, e suas relações com as características do ambiente de segurança.

Portanto, concebemos o desenvolvimento como variável-chave da análise das condições estruturais da segurança, já que se as barreiras ao desenvolvimento fomentam a insegurança, a mesma é, viciosamente, uma barreira ao desenvolvimento, e vice-versa.

Com base nas percepções acima explicadas, a decisão por recortar aquele grupo de países se baseou na equação entre diferentes relatórios e dados, abaixo expostos e contextualizados e que, entretanto, nos conduzem à observação de intrincada tendência paradoxal entre desenvolvimento e segurança.

O Produto Interno Bruto – PIB – é um indicador de potência macroeconômica que quantifica bens de países e regiões, a partir dos seguintes componentes: 1. O consumo, que inclui: despesa das famílias em bens e serviços, bens duráveis, como carros e eletrodomésticos, e bens não duráveis, como alimento e vestuário; 2. As compras do governo, incluindo salários e despesas em obras públicas; 3. Investimento e 4. Exportações Líquidas. De acordo com estimativas do Fundo Monetário Internacional – FMI¹⁸ – para 2015, assim se classificaram os países da América do Sul, quanto ao seu PIB:

América do Sul ranking	Mundo ranking	País	PIB (PPC) 2015 milhões em USD	PIB (PPC) per capita 2015 USD
1	7	Brasil	3,172,815	15,518
2	26	Argentina	930,345	19,240
3	31	Colômbia	682,977	14,164
4	35	Venezuela	550,226	17,787
5	43	Chile	431,802	24,170

¹⁸ Fundo Monetário Internacional (FMI), “Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Mexico and Uruguay”, (2014). Acesso em 21/03/2016. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02>.

6	46	Peru	403,322	12,638
7	63	Equador	192,728	11,839
8	91	Bolívia	74,836	6,530
9	92	Uruguai	73,056	21,387
10	100	Paraguai	61,587	8,776
11	151	Suriname	9,766	17,502
12	160	Guiana	5,814	7,279

FONTE: Fundo Monetário Internacional (outubro de 2014). «Report for Selected Countries and Subjects». World Economic.

A flagrante desigualdade e concentração de renda dos países sul-americanos não nos permite, porém, tomar o PIB como parâmetro de análise da relação entre desenvolvimento e segurança. Ou seja, nem os mais altos PIB são exemplos de baixa violência, nem os mais baixos PIB são maiores exemplos de alta violência, como veremos abaixo.

Assim, é necessário que diferenciemos dois conceitos fundamentais referentes ao desenvolvimento, cujas particularidades são de imprescindível compreensão para que possamos validá-los como variáveis relacionadas ao incremento da violência ou à construção da paz. O primeiro, desenvolvimento econômico, compreende: “[...] o processo de sistemática acumulação de capital e de incorporação do progresso técnico ao trabalho e ao capital que leva ao aumento sustentado da produtividade ou da renda por habitante e, em consequência, dos salários e dos padrões de bem-estar de uma determinada sociedade”.¹⁹

Contudo, desde a década de 1990, quando o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) passou publicar relatórios sobre o Desenvolvimento Humano, a concepção antes voltada “às questões econômicas *strictu sensu*” cederam foco ao componente humano e à “dimensão ética presente nos processos de desenvolvimento”.²⁰

¹⁹ Luis Carlos Bresser-Pereira, “O conceito histórico de desenvolvimento econômico”, *Texto para discussão EESP/FGV* 157 (dezembro de 2006): 1.

²⁰ Marcos Costa Lima, “Desenvolvimento e Globalização na Periferia. O elo perdido”, *Perspectivas* 32 (jul./dez. 2007): p.15.

Pensando a paz na América do sul. Aspectos da violência estrutural nos casos de Brasil, Argentina, Chile e Venezuela.

E é de acordo com o referido parâmetro que o PNUD reconhece que “[...] índices de criminalidade e insegurança na América Latina e Caribe impõem entraves para o desenvolvimento econômico e social da região, mesmo face às recentes melhorias na governança. Como tal, o PNUD Brasil compartilha da prioridade brasileira de melhoria da situação de segurança pública e cidadania como caminho necessário ao desenvolvimento”.²¹

Assim, pela visão do PNUD, não apenas o desenvolvimento econômico e social impactam as condições de segurança, como as últimas também condicionam o primeiro. Portanto, o primeiro problema que se coloca neste artigo, é quanto à necessidade de estabelecer correlações mais específicas entre diferentes faces da violência manifesta e suas condicionantes particulares, de modo a evitar generalizações automáticas quanto à relação do IDH com os índices de violência.

O Índice de Desenvolvimento Humano²² para a América Latina, do ano de 2014 nos apresenta o seguinte ranking, liderado positivamente pela Argentina:

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO LATINO-AMERICANO		
Ranking IDH Global	País	IDH 2014
40	Argentina	0,836
42	Chile	0,832
52	Uruguai	0,793
55	Bahamas	0,790
57	Barbados	0,785
58	Antígua e Barbuda	0,783
60	Panamá	0,780
64	Trinidade e Tobago	0,772

²¹UNDP in Latin American and Caribbean, “Relatório Regional de Desenvolvimento Humano 2013-2014. Segurança Cidadã com Rosto Humano: Diagnóstico e Propostas para a América Latina” (2013): 5. Acesso em Fevereiro de 2016. <http://www.latinamerica.undp.org>.

²² As três dimensões avaliadas pelo IDH são: 1. “Uma vida longa e saudável (saúde), medida pela expectativa de vida”, 2. “O acesso ao conhecimento (educação) é medido por: i) média de anos de educação de adultos, que é o número médio de anos de educação recebidos durante a vida por pessoas a partir de 25 anos; e ii) a expectativa de anos de escolaridade para crianças na idade de iniciar a vida escolar, que é o número total de anos de escolaridade que um criança na idade de iniciar a vida escolar pode esperar receber se os padrões prevalentes de taxas de matrículas específicas por idade permanecerem os mesmos durante a vida da criança; 3. E o padrão de vida (renda) é medido pela Renda Nacional Bruta (RNB) per capita expressa em poder de paridade de compra (PPP) constante, em dólar, tendo 2005 como ano de referência. Além do colocado, observam-se também os índices complementares, como o Índice de Desigualdade de Gênero (IDG), e o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). PNUD, *Índice de Desenvolvimento Humano*. Acesso em março de 2016. <http://www.pnud.org.br/idh/IDH>.

67	Cuba	0,769
69	Costa Rica	0,766
71	Venezuela	0,762
74	México	0,756
75	Brasil	0,755
77	São Cristóvão e Nevis	0,752
79	Granada	0,750
84	Peru	0,734
88	Equador	0,732
89	Santa Lúcia	0,729
94	Dominica	0,724
97	Colômbia	0,720
97	São Vicente e Granadinas	0,720
99	Jamaica	0,719
101	Belize	0,715
101	República Dominicana	0,715
103	Suriname	0,714
112	Paraguai	0,679
116	El Salvador	0,666
119	Bolívia	0,662
124	Guiana	0,636
125	Nicarágua	0,631
128	Guatemala	0,627
163	Haiti	0,483

Fonte: PNUD, Ranking de IDH Global, 2014.

Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDH-Global-2014.aspx>>

Reduzindo ao âmbito da América do Sul, temos a seguinte classificação:

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO SUL-AMERICANO		
Ranking IDH Global	País	IDH 2014
40	Argentina	0,836
42	Chile	0,832
52	Uruguai	0,793
71	Venezuela	0,762
75	Brasil	0,755
84	Peru	0,734
88	Equador	0,732
97	Colômbia	0,720
103	Suriname	0,714
112	Paraguai	0,679
119	Bolívia	0,662
124	Guiana	0,636

Fonte: PNUD, Ranking de IDH Global, 2014.

Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDH-Global-2014.aspx>>

Pensando a paz na América do sul. Aspectos da violência estrutural nos casos de Brasil, Argentina, Chile e Venezuela.

Como se percebe, ao se confrontarem as tabelas de classificação de IDH e de PIB, ao passo que se incrementam outros dados distinto dos de caráter estritamente econômico, as classificações se alteram drasticamente, com exceção da Venezuela, que figura em quarto lugar, tanto na classificação do PIB, quanto do IDH, como mostra a tabela comparativa,²³ abaixo:

	<u>PIB</u>	<u>IDH</u>
1º lugar	Brasil	Argentina
2º lugar	Argentina	Chile
3º lugar	Colômbia	Uruguai
4º lugar	Venezuela	Venezuela
5º lugar	Chile	Brasil

Já o relatório de 2015 do *World Economic Forum's* (WEF), forneceu o seguinte ranking de competitividade econômica latino-americana:

	Overall Competitiveness Index		Basic Requirements		Efficiency Enhancers		Innovation and Sophistication Factors	
	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score
Chile	33	4.6	30	5.25	29	4.68	49	3.88
Panama	48	4.43	53	4.82	55	4.29	46	3.95
Brazil	67	4.34	83	4.4	42	4.46	56	3.82
Mexico	61	4.27	69	4.59	60	4.2	59	3.73
Peru	65	4.24	74	4.52	62	4.19	99	3.34
Argentina	104	3.79	104	4.08	93	3.75	96	3.37
Venezuela	131	3.32	131	3.36	124	3.35	135	2.71

Table 1 Latin American Global Competitiveness Rankings

Fonte: Margaret Hayes, "Growth, Democracy, and the Middle Class in Latin America", *Georgetown Journal of International Affairs* (Winter/Spring 2015): 94.²⁴

²³A título comparativo, utilizaremos os dados dos cinco primeiros colocados da América do Sul.

²⁴ Tabela reeditada pelos autores para evidenciar os Países da América do Sul, classificados no ranking latino-americano.

Do quadro acima, excluindo da análise o Panamá e o México, com fins de manter o foco sobre a América do Sul, extraímos rankings individualizados em dois âmbitos: 1. Dos “Requerimientos Básicos”,²⁵ as posições do ranking assim se definem: 1º Chile, 2º Peru, 3º Brasil, 4º Argentina e 5º Venezuela. 2. Do critério “*Efficients Enhancers*”,²⁶ há uma inversão das colocações do Brasil e do Peru, a favor do primeiro. De acordo com Hayes²⁷ o segundo lugar do Brasil no critério de “*Efficiency Enhancers*”, pode estar relacionado ao notório investimento do País em educação pública, gratuita e de qualidade, a que acrescentamos uma série de incentivos ao ingresso em universidades particulares e públicas.

Nota-se assim, pelos dados apresentados que o crescimento e a competitividade econômicos não são necessariamente acompanhados pelo desenvolvimento. Os maiores exemplos de discrepância são: Brasil que tem o maior PIB e é o quinto IDH da América do Sul, e o Chile que tem o quinto PIB, porém o segundo melhor IDH de toda a América Sul. Argentina e Venezuela apresentam os casos de menor discrepância entre as condições estritamente econômicas e aquelas vinculadas ao desenvolvimento humano: Argentina tem o segundo maior PIB e o primeiro IDH da América do Sul e, por fim, a Venezuela, cuja colocação no PIB e no IDH são idênticas.

É com base na sobreposição de dados acima exposta que recortamos para análise os casos de Brasil, Chile, Argentina e Venezuela.

Vale destacar que entre os quatro países, dois situam-se no conjunto global de Países com muito alto IDH (Argentina e Chile) e os outros dois são avaliados como Países com alto IDH (Brasil e Venezuela), ou seja, tratam-se, supostamente, de países que,

²⁵Que “englobam a performance de instituições públicas e privadas, incluindo avaliações de direitos de propriedade, ética e corrupção, eficiência governamental e segurança [...], ambiente macroeconômico, saúde e educação primária”. Margaret Hayes, “Growth, Democracy, and the Middle Class in Latin America”, *Georgetown Journal of International Affairs* (Winter/Spring 2015): 94. Tradução nossa.

²⁶“Impulsores de Eficiência são compostos de quantidade e qualidade da educação básica e superior, eficiência de mercado (aí inclusas competições doméstica e estrangeira), restrições ao comércio, eficiência do mercado de trabalho, desenvolvimento do mercado financeiro e prontidão tecnológica, e o tamanho tanto do mercado interno quanto das exportações”. *Ibidem*, 94.

²⁷*Ibidem*, 96.

analisados no contexto global, e, em comparação com outros Estados do globo, estão, segundo os dados do IDH, acessando condições favoráveis ao desenvolvimento das potencialidades humanas. Todavia, Informe da Anistia Internacional registra que: “Em todo o Continente Americano, a desigualdade cada vez mais profunda, a discriminação, a degradação ambiental, a impunidade histórica, a insegurança crescente e os conflitos continuaram a impedir que a população desfrutasse plenamente de seus direitos humanos. Na verdade, quem tomasse a frente na promoção e defesa desses direitos enfrentava intensa violência”.²⁸

O paradoxo entre desenvolvimento e violência

Gorgal reconhece que a década de 1990 trouxe, juntamente com as mudanças de orientação política, econômica, cultural, tecnológica e social, uma onda paradoxal de crescimento econômico e aumento crescente de delitos que, em sua opinião, “ameaçam sistematicamente a propriedade, a liberdade dos cidadãos, atentam contra a paz e a tranquilidade pública e erodem os laços sociais e valores comuns”.²⁹ Todavia, o autor ressalva que ainda que na primeira metade da década de 1990, assistia-a notoriamente à redução significativa da pobreza, também era inegável o desequilíbrio no que toca ao acesso ao trabalho. Ou seja, a diminuição da pobreza não significou a inclusão contrapesada ao mercado de trabalho, sobretudo dos jovens, que constituem a camada mais vulnerável ao crime.

Segundo dados do Instituto Igarapé, dez entre os quinze países com pior distribuição de renda do mundo estão na América Latina. Observa-se, ademais, um “desemprego crônico”: 13% dos jovens da América Latina e do Caribe, entre 15 e 24 não trabalham. No Brasil, a cada 1% de aumento da taxa de desemprego entre jovens, há 2,1% de aumento na taxa de homicídios.³⁰ Há de se ressaltar que embora a economia reflita na

²⁸ Anistia Internacional, “Informe 2014/2015”, *O estado dos Direitos Humanos no Mundo* (2015): 12. <https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Informe-2014-2015-O-Estado-dos-Direitos-Humanos-no-Mundo.pdf>.

²⁹ Diego Gorgal, *Seguridad Regional, seguridad interior y seguridad ciudadana. Algunas conclusiones preliminares in Seguridad y Defensa en el Cono Sur*, compilado por Isabel Stanganelli (Buenos Aires: Caviarbleu, 2004).

³⁰ Instituto Igarapé, *Homicide Monitor*. Acesso em 25/03/2016. <https://igarape.org.br/en/homicide-monitor>.

taxa de emprego, há outros componentes que devem ser considerados: 1. A marginalização educacional e 2. O persistente preconceito racial e de gênero. No caso do último, chama atenção o fato de até 2014, 13,9% da população jovem (com idades entre 15 a 29 anos) pertencerem ao chamado grupo dos “nem-nem” –ou seja, que nem estudam, nem trabalham – e dois terços desta porcentagem ser constituída por mulheres, segundo dados do Banco Mundial.³¹

O fato, então, é que, na visão de alguns pesquisadores, conformou-se uma intrigante relação paradoxal entre desenvolvimento econômico e segurança, que se prolongou até os dias mais próximos. Por um lado,

[...] a maioria dos países da América Latina e do Caribe vem apresentando reduções drásticas em seus índices de pobreza desde o ano 2000. Segundo dados da Organização das Nações Unidas, dos 580 milhões de habitantes da região, 25,3% vivem em situação de pobreza – ao passo que, até recentemente, tal índice era de 41,7%. Em termos absolutos, isso significa que, pelo menos, 56 milhões de pessoas superaram a linha da pobreza entre 2001 e 2012. Durante esse período, não foram somente as rendas que subiram – a saúde e a educação também melhoraram.³²

Contraditoriamente, no entanto, “A América Latina e o Caribe abrigam 8 dos 10 países mais violentos do mundo, e 40 das 50 cidades mais perigosas. Quatro países apenas - Brasil, Colômbia, México e Venezuela - são responsáveis por 1 em cada 4 mortes violentas anuais no mundo todo”.³³

A nosso ver, o paradoxo existe porque há dados estruturais que seguem não sendo considerados. Por exemplo, a corrupção segue constituindo importante elemento perpetuador da criminalidade. O crime organizado, incluindo o tráfico de drogas, movimenta montante líquido de U\$ 330 bi por ano, entre a América Latina e Caribe, o que mobiliza interesses em sua manutenção, por setores governamentais.³⁴

³¹ Banco Mundial, *Banco Mundial: Aumenta o número de jovens homens que não trabalham nem estudam na América Latina*. Acesso em 26/03/2016. <https://nacoesunidas.org/banco-mundial-aumenta-o-numero-de-jovens-homens-que-nao-trabalham-nem-estudam-na-america-latina/>.

³² Robert Muggah, “Na América Latina, enquanto diminui a pobreza, aumenta a violência. Por quê?”, *Americas Quarterly*, Web Exclusive, October 2015, <http://www.americasquarterly.org>.

³³ *Ibidem*.

³⁴ Instituto Igarapé, *Homicide Monitor*. Acesso 26/03/2016, <https://igarape.org.br>.

É flagrante, portanto, que ainda não foi encontrado o método apropriado de se relacionar desenvolvimento à redução da violência e que dados são muito mais complexos do que se supõe. Tampouco nos aproximamos do objetivo de encontra-lo no presente trabalho. Nossas expectativas se reduzem a levantar problematizações acerca dos possíveis fatores determinantes e condicionantes das mais distintas formas de violência manifestas em cada País, aqui sinteticamente analisado. Imaginamos que com isso, possamos instigar pesquisadores a aprofundar a análise e, desta maneira, fornecerem parâmetros para formulação de políticas públicas que administrem a violência.

A formulação de políticas públicas demanda, por outro lado, o amparo em estudos sobre dados de violência que sejam acompanhados de quantificações fidedignas e de análises pormenorizadas e bem contextualizadas, uma vez que a produção de dados sem critérios acadêmicos pode cristalizar outras duas formas de violência, desta vez, do Estado para com a sociedade: a primeira, quando se divulga uma profusão de informações que afeta a qualidade de vida da população, pela disseminação do medo. A outra, que decorre da primeira, diz respeito às consequências políticas da chamada “hiperinflação de diagnósticos”.³⁵ Os meios de comunicação amplificam detalhadamente os atos de violência, criando um ambiente de ameaça percebida e de alerta social. Sucodem daquilo as pressões de uma cidadania cheia da violência, exigindo soluções imediatas. Muitas vezes, age-se mais em nome de paliativos que ajam sobre a percepção de segurança dos indivíduos, do que sobre a raiz da violência, deturpando-se, inclusive a natureza do pacto social.

O pacto-social, segundo Saint-Pierre,³⁶ é definido pelo uso da força, ou mais precisamente, seu monopólio, que dentro da dimensão estatal adquire dois níveis, perfazendo, respectivamente a Segurança Pública e a Segurança Nacional. A Segurança Pública é nosso ponto em questão, e segundo aquele mesmo autor, a natureza da força na

³⁵ Albert Hirshman, *A propensity to self-subversion* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1995).

³⁶ Héctor Saint-Pierre, “ ‘Defesa’ ou “segurança’?” Reflexões em torno de conceitos e ideologias”, *Contexto Internacional* 33, n.2 (July-Dec 2011): p.422-423

sua projeção interna é protetora dos cidadãos e conservadora da ordem, ou simplesmente ordenadora. Se por um lado o Estado deve garantir a segurança e proteção de seus súditos, por outro os cidadãos permitem o monopólio da força ao Estado, concluindo o pacto.

Manuel Domingos,³⁷ por sua vez, completa argumentando que as sociedades se desenvolveram paralelamente à construção de instrumentos de força sobre os indivíduos e as coletividades e que, para o bem ou para o mal, dependendo do ponto de vista, os instrumentos de força foram e persistem decisivos na construção da ordem política e da organização social. Entretanto, há um descompasso teórico e prático, senão no cumprimento deste pacto por parte do Estado, no fato de não nos sentirmos seguros.

Como exemplo expressivo, neste sentido, os casos dos países da América Central em que estudos sobre a evolução da opinião pública sublinham como a violência prejudica o apoio cidadão à democracia e erode a fé nas garantias inerentes à institucionalidade democrática, estimulando os cidadãos a demandar medidas repressivas que violam o Estado Democrático de Direito que, duramente, alcançamos na região latino-americana com a redemocratização.³⁸ Temas como a militarização da segurança pública, que num horizonte não muito distante haveriam despertado rechaços e mobilizações, se estão naturalizando e estas iniciativas são recebidas com indiferença – quando não aplaudidas – por uma população imersa em uma cultura de medo muito peculiar.

Um ponto fundamental é que, de fato, a veracidade dos dados, dos números, dos casos não faz diferença na vida do cidadão. O que faz diferença são a percepção do medo e o sentimento de segurança ou não. Desta maneira, diagnósticos bem feitos da situação real de violência e dados confiáveis incidem na formulação de políticas públicas que possam tratar a segurança de forma eficiente não somente a curto, mas a médio e longo prazo. Há, pois, uma necessidade de centralizar o debate e opor a fria lógica dos números

³⁷ Manuel Domingos Neto, “A necessidade dos Estudos de Defesa”, in Álvaro Dias Monteiro; Érica C. A. Winand; Luiz Rogério Franco Goldoni (org.), *Pensamento brasileiro em Defesa*, (Aracaju: Editora UFS, 2013): 39-54.

³⁸ RESDAL, *Índice de Seguridad Pública En Centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua Y Panamá*, Ed. 2013. (Buenos Aires: RESDAL, 2013). http://www.resdal.org/libro-seg-2013/resdal-indice_seg.pdf.

a um tema que se tornou reativo e ouriçado para logo poder elaborar soluções que possam adaptar-se à realidade latino-americana como um todo.

Para tal resultado, a coleta e análise de informação atualizada relacionada com os delitos, com a violência e com a ameaça da criminalidade à segurança pública permitem desenvolver respostas táticas e planejamentos estratégicos a fim de assegurar recursos aos formuladores de políticas públicas para tanto. A parte disso, a disseminação de informação precisa e atualizada à população e aos meios de comunicação como fonte de consulta é outro passo frente à construção cidadã. Como resposta a esta escassez de dados atualizados e rotineiros, os Índices, Atlas e Observatórios têm erigido como resposta e instrumentos de apoio a políticas públicas, exemplificando os casos do *Observatorio de la Violencia de La Universidad Nacional Autónoma de Honduras* – criado em 2005 por uma iniciativa do *Instituto Universitario en Paz, Democracia y Seguridad* (IUDPAS), pertencente à referida universidade, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Agencia Sueca para o Desenvolvimento Internacional (ASDI); assim como o Índice de Seguridad Pública de Centroamérica, desenvolvido pela RESDAL, que sentou as bases sobre a institucionalidade e aproximação desta temática, a partir dos casos de Belize, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicarágua e Panamá), apresentando-se como o principal instrumento de mapeamento, comparação e difusão de informação que se tem conhecimento no âmbito latino-americano para a Segurança Pública.

A falta de informação sobre processos de violência estrutural, que, em médio prazo, contextualizam os profusos dados sobre violência direta tapa os olhos das autoridades que, recorrem a diferentes estratégias e, geralmente, buscam respostas rápidas às demandas da população e à pressão dos meios de comunicação. Um dos resultados automáticos da falta de conhecimento sobre a estrutura da violência é a ação das polícias, em claro desrespeito aos direitos humanos, que adiciona outro capital impedimento ao desenvolvimento das potencialidades de progresso dos indivíduos e da sociedade, perpetuando, assim a violência.

Abaixo não pretendemos exaurir os dados estruturais da violência nos países recortados, mas citar algumas informações importantes que sirvam de ponto de partida para quem desejar se aprofundar no estudo da temática.

A violência e sua estrutura nos casos de Argentina, Brasil, Chile e Venezuela

a. Argentina

Pelo Informe 2013-14 do PNUD,³⁹ a Argentina apresentou IDH de 0,811 em 2012, figurando como o 45º país no ranking mundial e o 2º da região latino-americana. Em 2014, no ranking de países com maior desenvolvimento humano, o PNUD⁴⁰ põe a Argentina em 1º lugar da região, com 0,836 de IDH. Além disso, quase 100% da população Argentina frequentou o ensino básico, 80% o fundamental e mais de 60% o ensino médio em 2011.⁴¹ Pelo Informe de 2015 do Banco Mundial,⁴² a Argentina possui uma população de 41,4 milhões de pessoas, sendo 91% destas residentes em áreas urbanas, e um PIB de US\$ 927,382 bilhões, além de renda per capita de US\$ 22 101.⁴³

De um modo geral, as formas mais marcantes de violência destacadas no País se desferem contra dos Direitos Humanos. Segundo o Relatório 2015-16 da Anistia Internacional,⁴⁴ a situação da violência na Argentina se caracteriza, sobretudo pela dificuldade de acesso que mulheres e meninas enfrentam para abortos legais, a discriminação contra os povos indígenas que continua preocupante, pela consistente atuação sobre os crimes durante a ditadura militar (1976 a 1983) e seus respectivos julgamentos, e a denúncias atuais de tortura e outros maus-tratos. A *Human Rights Watch* traça um panorama bem parecido, argumentando que a situação dos direitos humanos na Argentina continua a ser desigual. Embora muitas das liberdades fundamentais estejam garantidas, alguns problemas permanecem como: ameaças à liberdade de expressão pela

³⁹ PNUD, *Regional Development Report 2013-2014. Citizen Security with a human face: evidences and proposals for Latin America*, 2013.

⁴⁰ PNUD, *Ranking IDH Global*, 2014. Acesso em 21/03/2016. <http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDH-Global-2014.aspx>.

⁴¹ PNUD, *Regional Development Report 2013-2014. Citizen Security with a human face: evidences and proposals for Latin America*, 2013: 27.

⁴² Banco Mundial, *World Development Indicators*, 2015. Acesso em 23/03/2016, <http://data.worldbank.org/news/release-of-world-development-indicators-2015>.

⁴³ Fundo Monetário Internacional (FMI), “Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Mexico and Uruguay”, (2014). Acesso em 21/03/2016. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02>.

⁴⁴ Anistia Internacional, “Informe 2015/2016”, *O estado dos Direitos Humanos no Mundo* (2016): 77. https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2016/02/Informe2016_Final_Web-1.pdf.

Pensando a paz na América do sul. Aspectos da violência estrutural nos casos de Brasil, Argentina, Chile e Venezuela.

a ausência de uma legislação abrangente sobre a liberdade de informação; obstáculos ao acesso a produtos e serviços de saúde reprodutiva; a falta de proteção dos direitos indígenas; e abuso policial e más condições prisionais. Não obstante, a Argentina continua a fazer progressos significativos em matéria de direitos LGBT e abusos judiciais por funcionários durante o “terrorismo de Estado” (1976-1983).⁴⁵

O abuso policial tem, segundo o Centro de Estudos Sociais e Legais (CELS) – a maior base de dados do tema de direitos humanos e violência na Argentina, concorrendo com o próprio Ministério de Justiça e Direitos Humanos – características próprias. Em seu Relatório Anual de 2015, o CELS argumenta que a democratização das forças de segurança e sistemas prisionais – segundo o texto, as áreas de reprodução das mais graves violações dos direitos humanos na Argentina – não foi uma prioridade nas políticas públicas implementadas nos últimos anos, gerando e agravando problemas como “autogoverno” no tema, violência institucional, ameaças à governabilidade e corrupção. De uma maneira geral, a não reforma das forças de segurança afeta todo o conjunto de inclusão social, em que, ação “punitiva do Estado é uma barreira que corrói esforços inclusivos implantados a partir dos seus outros setores”.⁴⁶

A seção 2 do Informe, *Instituciones de Seguridad y Sistema penal*, possui cinco capítulos que versam sobre a temática em diferentes frentes. Um deles se dedica a analisar as consequências de discursos e políticas propostas de endurecimento penal como uma forma de reduzir a criminalidade. Entre elas, a “emergência de segurança” na província de Buenos Aires que – segundo o informe- possui efeitos severos sobre os direitos humanos, incluindo a superlotação e o aumento da letalidade policial.⁴⁷

Ainda como argumentado no Informe, no contexto dos discursos punitivistas, algumas figuras políticas têm procurado reabrir a questão do envolvimento das Forças Armadas em matéria de segurança interna, por exemplo, na “guerra contra as drogas”. Todo o capítulo IX se dedica a reafirmar a importância da demarcação entre defesa nacional e segurança interna do Estado democrático e as graves consequências

⁴⁵ HRW, *Argentina*. Acesso em 23/03/2016, <https://www.hrw.org/americas/argentina>.

⁴⁶ Centro de Estudios Legales y Sociales, *Derechos Humanos en Argentina: Informe 2015*, 1ª ed. (Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores: 2015): 348.

⁴⁷ *Ibidem*.

observadas em outros países latino-americanos da participação das Forças Armadas em questões de segurança.

Ademais, o CELS estabelece uma comparação da reação policial a manifestações: enquanto em 2002-2003 se caracterizava por uma política de não-repressão embasada nos princípios da legitimidade dos protestos, da administração política de policiamento, da regulação estrita do uso da força e da mediação política de conflitos; durante 2013 e 2014, as operações de segurança das forças federais em diferentes manifestações implicaram graves retrocessos àqueles princípios, caracterizando uma evolução da resposta do Estado ao protesto social, de forma cada vez mais punitiva e violenta.⁴⁸

Confrontar, sobretudo, os dados do CELS, da *Human Rights Watch* e da Anistia Internacional com os dados econômicos do país no leva a questionar que em âmbito se deu um crescimento de 0,025 de IDH entre 2012 e 2014, considerando que de uma maneira geral, houve um endurecimento do trato na violência pública e a permanência de tensões sociais em outros âmbitos, como saúde, gênero e minorias étnicas, incrementando elementos da violência estrutural. Os próprios dados oficiais do país de melhor condição socioeconômica da América do Sul também são preocupantes, como veremos abaixo.

Em 2010, a República Argentina publicou o Informe Ejecutivo de Estudos sobre a Vitimização. Ainda que não haja nenhuma categoria específica sobre a violência policial, na categoria “*Motivo de no denuncia de los delitos al sistema penal*”,⁴⁹ dedicada aos motivos pelos quais os argentinos não registram queixa sobre alguns delitos: 29% das vítimas entrevistadas disseram que a polícia não teria feito nada. Ademais, 5,5% responderam que a polícia estava envolvida e 2,6% que na verdade tem medo da polícia. Isso significa que cerca de 37% dos argentinos questionam a capacidade da polícia, temem ou já foram agredidos por esta instituição.

No marco do Ministério Público Fiscal da Argentina, a Procuradoria de Violência Institucional (PROCUVIN) tem elencado esforços para combater esse tipo de violência

⁴⁸ Centro de Estudios Legales y Sociales, *Derechos Humanos en Argentina: Informe 2015*. 1ª ed; (Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores: 2015).

⁴⁹ Argentina. Ministerio de Justicia, “Seguridad y Derechos Humanos de la nación. Estudio de victimización Total país 2010”, *Informe ejecutivo* (Buenos Aires: Diciembre, 2011). <http://www.jus.gob.ar/media/3128414/victi2010Argentina.pdf>.

em diferentes fontes, servindo, sobretudo, como plataforma de denúncias. A PROCUVIN se dedica à corrupção nas forças de segurança, violência nas instituições de confinamento e violência policial. No ano de 2015, lançou o “Informe de Violência Institucional: información pública de fuentes estatales”,⁵⁰ que busca estabelecer uma descrição e diagnóstico da quantidade e qualidade da informação produzida e disponibilizada ao público das agências institucionais e agências estatais envolvidas nos diferentes órgãos dos órgãos do sistema de controle penal. O informe conclui que na Argentina, o material publicizado sobre esta temática “é escasso, mantendo a informação em um estado de obsolescência e sendo confusa em sua apresentação, comparabilidade e rastreabilidade temporal e interagência”.⁵¹

Mais agravante é quando a Procuradoria reconhece que:

En lo específico de investigaciones sobre Violencia Institucional, trazar un diagnostico respecto de hechos de tortura, malos tratos o violencia por parte de las fuerzas de seguridad, conocer qué cantidad de casos se judicializan y realizar un seguimiento, es decir, poder estimar los resultados de las investigaciones judiciales en estos hechos es una tarea actualmente imposible de lograr en la actualidad a través de la información oficial de acceso público.⁵²

b. Brasil

Como já mencionado no presente trabalho, as melhores condições socioeconômicas alçadas pelo Brasil na última década não impulsionaram o desenvolvimento social e humano do país. Diversas são as especulações que se podem fazer a respeito. Uma delas diz respeito à ação sempre limitada e inconclusa de políticas sociais que não conseguem atingir plenamente toda a estrutura de exclusão. Por exemplo, apesar de diversos avanços ocorridos no campo dos direitos trabalhistas, o salário mínimo do País ainda vale muito aquém do valor necessário para suprir as necessidades básicas do cidadão. Segundo o Banco Mundial,⁵³ o Brasil apresentou uma queda de 6% em seu

⁵⁰ Argentina. Ministério Público Fiscal, *Violencia Institucional: Información pública de fuentes estatales: laberintos, ausencias y debilidades en el acceso a los datos*, 2015.
https://www.mpf.gob.ar/procuvini/files/2015/05/Informe_Informacion_publica_disponible_FINAL.pdf

⁵¹ *Ibidem*, 23.

⁵² *Ibidem*, 24.

⁵³ Banco Mundial, *Brasil: aspectos gerais*. Acesso em: 23/03/2016.
<http://www.worldbank.org/pt/country/brazil/overview#1>.

coeficiente de Gini,⁵⁴ no ano de 2013, o que teria sido influenciado pelo desenvolvimento econômico observado a partir de 2002. Não obstante, o Banco Mundial chama atenção para o fato de que já a partir de 2013 o processo de redução da pobreza e desigualdade venha se estagnando, o que deve impactar sobre o Gini no presente e no futuro.⁵⁵ Ou seja, a desigualdade social do Brasil deve continuar constituindo importante obstáculo ao desenvolvimento humano até o fim da década.

Outro fator diz respeito à marginalização racial no seio da exposta desigualdade social. A partir de dados do IBGE, “Em 2013, as pessoas com os 10% menores rendimentos concentravam apenas 1,2% da renda total, enquanto os 10% mais ricos concentravam 41,7% da renda nacional. Além disso, cabe destacar o fato de que dentre os 10% mais pobre, 75% são negros, o que evidencia o peso da desigualdade social e racial no país”.⁵⁶

No plano educacional, segundo dados do IBGE, “de 2004 a 2013, as taxas de escolarização das crianças de 0 a 3 anos e de 4 e 5 anos de idade subiram de 13,4% e de 61,5% para 23,2% e 81,4% respectivamente”. Entretanto, “[...] a proporção de jovens de 15 a 17 anos de idade que frequentava escola cresceu somente 2,5 pontos percentuais, passando de 81,8% em 2004 para 84,3% em 2013”.⁵⁷ Ainda que se destaque a diminuição na proporção da população com 15 anos ou mais ainda não alfabetizada, tais avanços não tornaram equânime a situação do jovem. Além disto, a desigualdade é persistente no sistema educacional brasileiro. Segundo o IBGE “o acesso à escola estava próximo da universalização (93,1%) para o quinto mais rico (os 20% com maiores rendimentos), enquanto as crianças de 4 e 5 anos pertencentes ao quinto mais pobre (os 20% com menores rendimentos) apresentaram uma escolarização de 75,2%”. Além disso, é patente a dificuldade de atendimento a alunos com “deficiências, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação”,⁵⁸ denunciando assim, a restrição

⁵⁴ Medida desenvolvida pelo estatístico italiano Corrado Gini para aferir a desigualdade social.

⁵⁵ Banco Mundial, *Brasil: aspectos gerais*. Acesso em: 23/03/2016.
<http://www.worldbank.org/pt/country/brazil/overview#1>.

⁵⁶ Brasil. IBGE, “Síntese de Indicadores Sociais – uma análise das condições de vida da população brasileira”, 2014. <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv91983.pdf>.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ *Ibidem*.

Pensando a paz na América do sul. Aspectos da violência estrutural nos casos de Brasil, Argentina, Chile e Venezuela.

das práticas de inclusão. Soma-se a isso a desigualdade de acesso da população negra ao sistema educacional. “Os jovens de 15 a 17 anos de idade brancos possuíam uma taxa de frequência escolar líquida 14,4% pontos percentuais maior do que a dos jovens pretos ou pardos, com 49,3%”,⁵⁹ As mulheres, por sua vez, apresentavam “frequência escolar líquida 9,9% pontos percentuais maior do que a dos homens, 50,3%”.⁶⁰

No tocante à Educação Superior, nos últimos 10 anos o Brasil tem aplicado uma série de medidas que visam à melhoria do ensino público superior. Ademais, políticas que almejavam o maior acesso de parcelas mais vulneráveis da população foram postas em voga – à exemplo da política de Cotas Raciais e Sociais, bem como programas como o FIES e o PROUNI, que facilitam o acesso a instituições de ensino superior. Segundo o IBGE a proporção de jovens de 18 a 24 anos que passaram a frequentar o ensino superior no Brasil passou de 10,4% em 2004, para 16,3% em 2013.⁶¹ Todavia, embora este acesso gere um aumento da competitividade econômica brasileira, no que toca à qualificação de sua mão-de-obra, a exclusão do ensino fundamental e médio continua constituindo sério problema.

Outro tipo de opressão social é a violência contra a mulher. A Anistia Internacional chama atenção para o fato de que

Novas leis e emendas constitucionais que estavam sendo debatidas no Congresso representaram uma séria ameaça aos direitos sexuais e reprodutivos, assim como aos direitos das mulheres. No fim do ano, tramitavam no Congresso Nacional alguns projetos de lei, como o Estatuto do Nascituro, que propunham criminalizar o aborto em todas as circunstâncias. Outra proposta visava impedir o acesso a abortos seguros e legais no sistema público de saúde, mesmo nos casos atualmente permitidos pela legislação brasileira, como quando a vida da mulher corre risco ou a gravidez resulta de estupro. Caso aprovada, a medida também impediria a assistência de emergência para vítimas de estupro.⁶²

Com efeito, a atual conjuntura política brasileira tem representado um alerta para que seja atingida a igualdade de gênero no Brasil. Além disso, chama atenção a

⁵⁹ *Ibidem.*

⁶⁰ *Ibidem.*

⁶¹ *Ibidem.*

⁶² Anistia Internacional, “Informe 2015/2016”, 86.

desigualdade salarial, estando as mulheres submetidas à salários menores que os homens. Segundo a PNAD, “as mulheres tem uma média de anos de estudos maior do que os homens. Apesar disto, o rendimento médio das mulheres ainda corresponde a 73,5% do rendimento dos homens”.⁶³

Segundo dados da Secretaria de Políticas para a Mulher, dos atendimentos realizados pela Central de Atendimento à Mulher, 76.651 foram relatos de violência – destes, 58.86% foram sofridos por mulheres negras. Além disso, “dentre os relatos, 50,16% corresponderam à violência física; 30,33%, violência psicológica; 7,25%, violência moral; 2,10%, violência patrimonial; 4,54%, violência sexual; 5,17%, cárcere privado; e 0,46%, tráfico de pessoas”.⁶⁴

No concernente às temáticas de segurança pública o país enfrenta sérios problemas na mitigação da violência em seu território. Segundo o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (2014) – doravante, INFOPEN –, 56% da população carcerária nacional é composta por jovens – faixa etária esta que, segundo o informe, compreende as pessoas de 18 a 29 anos de idade. Além disso, ressaltamos que 67% da população encarcerada no Brasil é negra. O nível de escolaridade da população encarcerada é extremamente baixo. Segundo os dados disponíveis, “oito em cada dez pessoas presas estudaram, no máximo, até o ensino fundamental [...]”.⁶⁵

Graves violações de direitos humanos continuaram sendo denunciadas, como homicídios cometidos pela polícia, tortura e maus-tratos de pessoas presas. Jovens negros

⁶³ Brasil. Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. Secretaria de Políticas Especial para as Mulheres. *Trabalho, Autonomia e Igualdade – Autonomia Econômica transformando a vida das mulheres*, 2015: 4. <http://www.spm.gov.br/assuntos/violencia/cmb/livreto-autonomia-casa.pdf>.

⁶⁴ Brasil. Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. Secretaria de Políticas Especial para as Mulheres. *Balanco. Uma década de conquistas! Ligue 180, Central de Atendimento à Mulher*, 2015: 3. <http://www.spm.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/publicacoes/2015/balanco180-10meses-1.pdf>.

⁶⁵ Brasil. Ministério da Justiça, “Levantamento Nacional de Informes Penitenciários”, 2014: 58. Acesso em: 22/03/2016, <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/relatorio-depen-versao-web.pdf>.

moradores de favelas e periferias correm maiores riscos. As forças de segurança, com frequência, usaram força excessiva ou desnecessária para reprimir manifestações.⁶⁶

Os casos de abuso da violência policial tem se mostrado um dos fatores de maior importância no que concerne à insegurança – principalmente no que diz respeito à população negra e carente. “Cinco jovens negros com idades entre 16 e 25 anos foram mortos a tiros no bairro Costa Barros, no Rio de Janeiro, em 29 de novembro, por policiais militares do 41º Batalhão de Polícia Militar. Policiais efetuaram mais de 100 disparos em direção ao automóvel dentro do qual os homens estavam sentados”.⁶⁷

Ademais, “[...] em Manaus, no Amazonas, 37 pessoas foram mortas num único fim-de-semana de julho. Em Osasco, na região metropolitana de São Paulo, 18 pessoas foram mortas numa única noite, e as investigações iniciais apontavam o envolvimento de policiais militares”.⁶⁸

O PNUD chama atenção para o fato de, no Brasil, pouco mais de 25% da população acreditar que a polícia efetivamente protege as pessoas. A mesma porcentagem é observada no que diz respeito à confiança da população em relação ao sistema de justiça criminal.⁶⁹ Tal situação de desconfiança quanto ao sistema jurídico e policial leva a uma situação de descrença e ilegitimidade das instituições brasileiras – prova disso são os vários relatórios da Anistia Internacional acerca da violência policial e tortura.

Consonante com dados do relator do Conselho de Direitos Humanos da ONU, Juan Mendez, seis pessoas, em média, morreram, por dia, em 2013 em operações policiais. Em 220 investigações, somente uma delas resultou em condenação de policial.⁷⁰ Dentro dos presídios, a situação também é alarmante. Na primeira metade de 2014, 545 mortes foram registradas em presídios, sendo cerca de metade intencional, o que resulta

⁶⁶ Anistia Internacional, “Informe 2015/2016”, 82.

⁶⁷ *Ibidem*, 83.

⁶⁸ Anistia Internacional, “Informe 2015/2016”, 83.

⁶⁹ PNUD, *Regional Development Report 2013-2014. Citizen Security with a human face: evidences and proposals for Latin America*, 2013.

⁷⁰ United Nations A/HRC/31/5 Add 4, *Report of the special rapporteur and other cruel inhuman or degrading treatment or punishment on his mission to Brazil*. Acesso em 23/03/2016. <http://www.conectas.org/pt/acoes/justica/noticia/42584>.

em uma taxa de 167,5 para cada 100 mil pessoas por ano. O Brasil tem a quarta maior população carcerária do mundo, com 711 mil pessoas.

c. Chile

No caso do Chile dados relacionados à sua estrutura socioeconômica revelam que o país possui um IDH relativamente elevado, figurando em 42º lugar no *ranking* do PNUD, com um IDH equivalente à 0,832 – dados de 2014.⁷¹ É interessante ressaltar que, em estudo realizado pelo Banco Mundial,⁷² o país figura junto aos membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), no concernente ao desenvolvimento dos países analisados. Tal fator é símbolo do grau de desenvolvimento econômico e social chileno. Não obstante, o alto grau de desenvolvimento humano do país é comprovado também pelo seu alto nível de escolaridade, com taxa de alfabetização de 95,8% da população com mais de 5 anos, bem como salário mínimo mensal de 250 mil pesos chilenos (PNUD),⁷³ o equivalente a 368,82 dólares americanos, segundo dados do Banco Central Brasileiro.⁷⁴

Os dados do Informe de Desenvolvimento Social do Chile, produzido pelo Ministério do Desenvolvimento Social⁷⁵ demonstram o supracitado.

⁷¹ PNUD, *Ranking IDH Global*, 2014. Acesso em 21/03/2016.
<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDH-Global-2014.aspx>.

⁷² Banco Mundial, *World Development Indicators*, 2015. Acesso em 23/03/2016.
<http://data.worldbank.org/news/release-of-world-development-indicators-2015>.

⁷³ PNUD, “Chile En Breve”, *El PNUD En Chile*. Acesso em 21/03/2016.
<http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/countryinfo/>.

⁷⁴ Brasil. Banco Central Brasileiro, *Conversos de moedas*. Acesso em 21/03/2016.
<http://www4.bcb.gov.br/pec/conversao/conversao.asp>.

⁷⁵ Chile. Ministerio de Desarrollo Social, *Informe de Desarrollo Social*, 2015.
http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/upload/Libro_IDS_2015_final.pdf.

Pensando a paz na América do sul. Aspectos da violência estrutural nos casos de Brasil, Argentina, Chile e Venezuela.

Cuadro N° 3.1.1
Personas y hogares en situación de pobreza y pobreza extrema por ingresos. 2013
(Número y Porcentaje)

Categoría	Personas		Hogares	
	Número	%	Número	%
Pobres extremos	778.643	4,5	207.643	3,9
Pobres no extremos	1.703.029	9,9	466.754	8,9
Total pobres ¹	2.481.672	14,4	674.397	12,8
No pobres	14.774.547	85,6	4.599.431	87,2
Total	17.256.219	100,0	5.273.828	100,0

1.- Incluye a pobres extremos y pobres no extremos.

Nota: Se excluye al servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

Fonte: CHILE. Ministério do Desenvolvimento Social. Informe de Desenvolvimento Social, 2015.

Depreende-se dos dados acima que apenas uma pequena parcela da população chilena encontra-se em situação de pobreza, extrema ou não, correspondendo a 14,4% da população total do país – sendo 4,5% deste total o equivalente à população em situação de extrema pobreza.

No que diz respeito ao nível educacional do país temos, além dos já citados 95,8% da população com mais de 5 anos alfabetizada, um cenário de grande “diversificação institucional do ensino superior”. Com efeito, após a década de 1980 o país passou por um processo de “estabilização, consolidação e transformação interna da educação superior”.⁷⁶ Como resultado, a maior parte dos estudantes matriculados em instituições de ensino superior encontram-se em universidades privadas e institutos profissionais, correspondendo respectivamente a 31% e 29% dos alunos matriculados, segundo dados do Panorama de Educação Superior no Chile. Além disso, em 2013, foram 179.008 titulados, entre programas de graduação e pós-graduação.⁷⁷ Na mesma linha, ressalta-se que o Chile ocupa o 44º lugar no *ranking* mundial de produção científica, e o 4º lugar no

⁷⁶ Chile. Ministerio de Educación. Servicio de Información en Educación Superior, *Panorama de la Educación Superior en Chile*, 2014.

http://www.mifuturo.cl/images/Estudios/Estudios_SIES_DIVESUP/panorama_de_la_educacion_superior_2014_sies.pdf. Tradução nossa.

⁷⁷ “Se se considera apenas os alunos de graduação, temos a cifra de 154.692 graduados em 2013”. *Ibidem*, 18.

concernente à América Latina – ao considerar-se a produção científica em relação à população, o país ascende ao 1º lugar no índice latino-americano.⁷⁸

Evidencia-se, portanto, um razoável nível de escolaridade na população chilena. Embora o país enfrente problemas relacionados à multiplicidade institucional de seu ensino superior, bem como questões relativas à evasão nas instituições de ensino, o país possui programas e metas estabelecidas a fim de supera-los – a exemplo do Conselho Nacional de Educação.⁷⁹

No tocante à desigualdade social temos um cenário complexo. Segundo dados da OCDE, a renda dos 10% mais ricos no Chile é 26 vezes maior que a dos 10% mais pobres. Não obstante, “[...] o grupo com taxa de pobreza mais alto são as crianças (23,5% comparado a uma média da OCDE de 13,3%). A pobreza infantil tem efeitos negativos no rendimento escolar das crianças e, mais tarde, no desempenho laboral dos mesmos; a longo prazo, isto pode levar a uma reprodução dos problemas de pobreza e desigualdade entre as gerações futuras”.⁸⁰

Apesar de ter apresentado uma leve melhora em termos de desigualdade de renda – tendo reduzido em 1 ponto o seu Coeficiente de Gini – o Chile ainda não modificou drasticamente sua estrutura social, apresentando quadro de desigualdade maior do que alguns países latino-americanos, como Peru, México, Brasil e Argentina.⁸¹

Em relação à igualdade de gênero é evidente o esforço do governo chileno em promover este que representa uma das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Entretanto, o país ainda enfrenta algumas querelas nesse sentido.

Eleita em 2013, Michelle Bachelet assumiu o governo chileno em Março de 2014, sendo, à época, uma das três mulheres Chefes de Estado e Governo da região sul-americana – juntamente com Dilma Rousseff, do Brasil, e Cristina Kirchner, da Argentina. Por outro lado, o país possui apenas 8 mulheres em seu quadro ministerial,

⁷⁸ *Ibidem.*

⁷⁹ *Ibidem.*

⁸⁰ OCDE, *Todos Juntos ¿Por qué reducir la desigualdad nos beneficia? ...en Chile*, 2015: 1. <https://www.oecd.org/chile/OECD2015-In-It-Together-Highlights-Chile.pdf>. Tradução nossa.

⁸¹ *Ibidem.*

Pensando a paz na América do sul. Aspectos da violência estrutural nos casos de Brasil, Argentina, Chile e Venezuela.

num total de 23 ministérios e secretarias.⁸² Ademais, segundo dados de 2009, somente 13,9% dos membros do Parlamento eram mulheres.⁸³

Por outro lado, ainda tomando por base dados de 2009, o país apresenta um cenário positivo no que diz respeito à Educação, vide tabela abaixo

INDICADORES MÍNIMOS		1990	2000	2006	2009	Meta 2015
Meta 4: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de fines de 2015						
1	Relación entre número de niñas/niños en educación básica	1,00	0,97	0,94	0,95	1,00
2	Relación entre número de niñas/niños en la educación media	1,05	1,02	1,01	1,02	1,00
3	Relación número de mujeres/ hombres en educación superior	0,81	0,87	0,97	1,00	0,97
4	Relación Tasa de Alfabetización mujeres/hombres (15 a 24 años)	1,04	0,99	1,01	1,00	1,00
5	Proporción de mujeres de la categoría ocupacional asalariado en sector no agrícola ⁽¹⁾	37,5%	41,1%	41,4%	41,9%	40,0%
6	Porcentaje de mujeres en el Parlamento	6,0%	9,5%	12,6%	13,9%	40,0%

Fonte: Objetivos de Desarrollo del Milenio. Tercer Informe del Gobierno del Chile, 2010.

Ao garantir igualdade de acesso à educação a mulheres e homens, o país acaba por dirimir parte das desigualdades enfrentadas pelas mulheres para sua inserção em termos igualitários em âmbito social. Entretanto, em questões como a participação em postos de decisão a nível empresarial e a participação laboral, as mulheres, em 2009, se encontram ainda em situação de extrema desigualdade, sendo as taxas, respectivamente, de 27,3% e 41,3%.⁸⁴ É sempre importante que se ressalte que a violência contra a mulher vai muito além de questões quantitativas como o acesso à educação e a cargos políticos e decisórios. Entretanto, tais medidas são, também, de suma importância na garantia de uma sociedade mais igualitária. Nesse sentido, iniciativas governamentais como os programas *Centro de La Mujer*, *Casas de Acogida* e *Hombres por una vida sin violencia* são essenciais na superação desta mazela.

⁸² Chile, *Ministros*. Acesso em 21/03/2016. <http://www.gob.cl/ministros/>.

⁸³ PNUD. *Objetivo de Desarrollo del Milenio. Tercer informe del gobierno de Chile*, 2010. <https://www.oecd.org/chile/OECD2015-In-It-Together-Highlights-Chile.pdf>.

⁸⁴ *Ibidem*.

Dados relativos à Segurança Pública chilena, demonstram que em 2015 o país registrou 526 homicídios.⁸⁵ A média é relativamente baixa, já que são 3 homicídios a cada 100.000 habitantes. À percepção de segurança do cidadão em relação à criminalidade é, todavia, prejudicada pelo alto índice de crime contra o patrimônio.

A Anistia Internacional⁸⁶ chama atenção para o fato de os abusos e casos de truculência policial ainda serem julgados por Tribunais Militares. Segundo a organização, surgem novos casos de uso excessivo da força junto a populações de origem indígenas. Também a *Human Rights Watch* atenta para os abusos policiais cometidos e para a discricionariedade dos tribunais ao julgar crimes contra os direitos humanos cometidos na ditadura.⁸⁷ Além disso o sistema judiciário criminal não goza de grande credibilidade face à população chilena, de acordo com relatório do PNUD (2013).⁸⁸

d. Venezuela

Avaliar o atual panorama venezuelano referente a direitos humanos, qualidade de vida e eficiência de suas instituições é, de uma maneira geral, um desafio complexo. De maneira introdutória, segundo os dados básicos da República Bolivariana da Venezuela, fornecidos pelo Banco Mundial,⁸⁹ o País apresentava uma população de 30,4 milhões de pessoas, sendo 89% urbana; PIB de U\$ 381,6 bilhões e uma renda per capita de U\$ 12.550. Enquanto o PIB daquele período cresceu 1,2 entre 2012-13, a renda *per capita* diminui 0,2% no mesmo período. Até 2006, 12,9% da população venezuelana vivia com menos de dois dólares por dia e, a taxa média de empregos vulneráveis – ou seja, representados por condições irregulares de trabalho e salário – entre 2009 e 2013, era de 30%.

O fato de a Venezuela ser classificada como quarto IDH da América do Sul, a frente do Brasil, se deve menos as condições que tem para tal do que a subnotificação de

⁸⁵ Chile. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Subsecretaria de Prevención al Delito, *Estadísticas de Denuncias y Detenciones en Flagrancia de Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS) y Violencia Intrafamiliar*, 2015.

⁸⁶ Anistia Internacional, “Informe 2015/2016”, 83.

⁸⁷ Human Rights Watch, *Chile*. Acesso em 23/03/2016. <https://www.hrw.org/americas/chile>.

⁸⁸ PNUD, *Regional Development Report 2013-2014. Citizen Security with a human face: evidences and proposals for Latin America*, 2013.

⁸⁹ Banco Mundial, *World Development Indicators*, 2015. Acesso em 23/03/2016. <http://data.worldbank.org/news/release-of-world-development-indicators-2015>.

informações que tornariam mais fidedigno o diagnóstico no desenvolvimento humano no País. Por exemplo, até a data de publicação deste artigo, não constava nas páginas oficiais dos *Ministerios del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz, del Poder para Servicio Penitenciario, y del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género* informes, estatísticas ou documentos que apresentassem dados duros que envolvessem as temáticas de este trabalho: sobretudo as relacionadas com violência estrutural. A carência de dados no âmbito da segurança pública e no âmbito dos direitos humanos também foi relatada por organizações internacionais e não governamentais – e por si só representam uma forma de violência através da desinformação do cidadão. Por exemplo, tanto o Resumo quanto o Relatório Regional do Desenvolvimento Humano 2013-2014 do PNUD apontam o mesmo. Nem mesmo informações básicas como a taxa anual de homicídios a cada 100.000 habitantes constam nos registros administrativos e/ou oficiais coletados pelo PNUD.⁹⁰ A seção estadístico-metodológica do documento, no que se refere ao País, encontra-se quase vazia. Isso, por sua vez, impede que façamos comparações reais, a partir de fatores equiparáveis, entre os países que aqui recortamos para analisar.

A Anistia Internacional, no seu Informe de 2015-16 também pouco possui de dados duros para apresentar. A seção dedicada à Venezuela praticamente se compõe por eventos factuais como a decisão tomada em 2012 de sair da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, o que, segundo a entidade, priva o acesso à Justiça das vítimas de violações de direitos humanos e de seus familiares cujos direitos não foram assegurados nos tribunais nacionais.⁹¹ O Informe, entretanto, apresenta diversas subseções. Uma delas analisa o uso excessivo da força, as detenções arbitrárias, a situação dos Direitos Humanos e as condições prisionais. De maneira resumida, o documento afirma que na Venezuela, no período examinado: jornalistas e defensores dos direitos humanos continuaram a enfrentar ataques e intimidações; adversários políticos do governo tiveram julgamentos injustos e foram presos; houve recorrentes denúncias de uso excessivo da força pela polícia e pelas forças de segurança, que resultaram em dezenas de mortes, algumas em circunstâncias que pareciam configurar homicídios ilegais; a

⁹⁰ PNUD, *Regional Development Report 2013-2014. Citizen Security with a human face: evidences and proposals for Latin America*, 2013: 23.

⁹¹ Anistia Internacional, “Informe 2015/2016”, 232.

maioria dos responsáveis por violações graves dos direitos humanos durante os protestos de 2014 não foi levada à Justiça, e a interferência no sistema judicial por parte de autoridades dos mais altos escalões do governo pôs em dúvida o compromisso e a independência do Judiciário e o Estado de direito; a superlotação e a violência nas prisões persistiram; sobreviventes de violência motivada por gênero enfrentaram obstáculos significativos para acessar a Justiça.⁹²

Com a indisponibilidade de dados oficiais, existem organizações venezuelanas que se encarregam de tal trabalho, como o *Observatorio Venezolano de Conflictividad Social* (OVCS), que, em seu registro do mês de fevereiro de 2016,⁹³ informa que ocorreram ao menos 513 protestos na Venezuela. Ou seja, o equivalente a 17 protestos diários em todo o país em busca de chamar a atenção das autoridades e exigir respostas oficiais às instituições governamentais, segundo a ONG. Este número é 8% maior em relação ao mesmo período do ano anterior, quando foram 481. Os meses de janeiro e fevereiro de 2016 apresentam um total de 1.014 protestos.

O *Observatorio Venezolano de Violencia*, de longa trajetória e que reúne pesquisadores de doze das maiores e mais importantes universidades venezuelanas, publicou que a estimativa de mortes até o final de 2015 seria de 27.875 mortes violentas, com uma taxa de 90 mortes a cada 100.000 habitantes.⁹⁴ Este dado, a título de informação, colocaria a Venezuela com o pior índice de todas as Américas, superando Honduras e El Salvador, pelo mesmo relatório. Tal documento afirmava que a violência, em todas as suas formas, tem crescido no país por ausência e excesso do Estado.⁹⁵

Como evento-chave de excesso de uso da força, a Anistia Internacional relatou que em janeiro de 2015, o ministro da Defesa venezuelano publicou a Resolução 008610, permitindo que todos os setores das forças armadas fossem destacados para operações de ordem pública.⁹⁶ A resolução permitia também que o uso de armas de fogo fosse

⁹² *Ibidem*, 232.

⁹³ Observatorio Venezolano de Violencia, *Informe 2015*, 2015: 4. Acesso em 23/03/2016. <http://revistasic.gumilla.org/2016/informe-del-observatorio-venezolano-de-violencia-2015-2/#sthash.zvUixqGJ.dpuf>

⁹⁴ *Ibidem*, 28.

⁹⁵ *Ibidem*, 33.

⁹⁶ Anistia Internacional, “Informe 2015/2016”, 232.

autorizado durante o policiamento de manifestações públicas sem expressar claramente os limites. Outro evento correlato haveria se dado em julho, na chamada Operação de Libertação e Proteção do Povo, posta em prática pelas forças de segurança para enfrentar os níveis elevados de criminalidade. Houve denúncias de possíveis execuções extrajudiciais, uso excessivo da força, prisões arbitrárias e remoções forçadas de pessoas suspeitas de cometer crimes e de suas famílias. O Informe da Anistia ainda complementou que, segundo o Ministério da Justiça, um mês depois do início da operação, 52 civis haviam sido mortos em confrontos armados com as forças de segurança.⁹⁷ O alto número de mortes civis, em contraste com a ausência de ferimentos ou fatalidades do lado policial, indicava que as forças de segurança poderiam ter usado força excessiva ou efetuado execuções extrajudiciais. De acordo com organizações de direitos humanos, 90% das mais de 4.000 pessoas detidas nos primeiros três meses da operação foram mais tarde liberadas sem acusações, o que indica que muitas prisões foram arbitrárias.

Apesar de todo este quadro, um projeto para um Plano Nacional de Direitos Humanos foi apresentado para consulta com todos os setores da sociedade.⁹⁸ O plano incluía propostas de reforma do Judiciário, do sistema prisional e das forças de segurança, bem como de acabar com a discriminação e melhorar os direitos de grupos vulneráveis, como povos indígenas, mulheres, crianças, comunidades afrodescendentes, trabalhadoras domésticas e lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros e intersexuais (LGBTI). A consulta ainda estava em andamento no fim do ano.

Considerações finais

É certo que se por um lado a América do Sul, representada pelos quatro países contemplados em nossas análises, pela série de fatores anteriormente apresentados, tem crescido, de uma maneira geral, macroeconomicamente e socioeconomicamente; fatores de percepção e dados duros sobre violência se mantêm e, paradoxalmente, também tem evoluído. Sob a ótica dos Estudos de Paz, não podemos considerar a América do Sul “Zona de Paz”, nem pelo seu passado, nem pelo seu presente e, infelizmente, talvez,

⁹⁷ *Ibidem.*

⁹⁸ *Ibidem.*

tampouco por seu futuro. São variados os fatores determinantes e condicionantes das mais distintas formas de violência manifestas na região – como mostram os panoramas específicos apresentados que não recebem atenção precisa de gestores públicos. Uma das dificuldades de formulação de políticas públicas eficientes deriva do fato de que há dados estruturais que seguem não sendo devidamente compreendidos, por serem muito mais complexos do que parecem ser. Enquanto não se relacione ou se crie um método apropriado de se relacionar desenvolvimento à redução da violência não haverá parâmetros para administrar a violência estrutural, e tampouco a violência direta, o que continuará impedindo a melhoria de vida concreta na região, mantendo-a distante da Paz. Na América do Sul, é endêmica a pequena preocupação governamental na produção de dados fidedignos que forneçam suporte às políticas públicas. Ainda que haja uma profusão de pareceres críticos advindos do PNUD, de ONGs diversas e de observatórios, os mesmos nem sempre tem repercussões normativas, em termos nacionais.

Por outro lado, enquanto são abundantes as fontes que tratam dos problemas que estagnam o desenvolvimento humano, os mesmos não são dignamente divulgados à sociedade, o que faz com que as políticas continuem buscando atingir a “ponta do iceberg”, ou seja, a redução da sensação de insegurança e não de suas causas profundas. Enquanto a mídia lucra com a exploração da violência sem preocupação humanista, as políticas draconianas seguem angariando votos e descaracterizando o pacto social, cuja essência deveria ser protetora dos cidadãos. Coibir o crime não tem resultado se não se criam barreiras de incentivo ao crime que partam de políticas humanistas e inclusivas. Todavia, um tratamento integral da segurança que abarque reforma institucional e políticas públicas de redução da violência estrutural mostra-se um caminho possível a ser trilhado conjuntamente por atores globais e locais, não apenas pela via estatal, mas sobretudo pela via societária. Antes disso, é preciso que os dados sobre violência estrutural deixem de ser negligenciados e se façam mais compreensíveis pelas sociedades e instituições responsáveis por protegê-las, motivo pelo qual atribuímos valor seminal ao fomento de cultura de paz em variados ambientes (instituições de segurança, escola, família) como política não apenas de emancipação crítica e intelectual acerca do entendimento da situação real que engendra os dramas do desenvolvimento humano, mas também para que o último seja tema de interesse e pressão junto aos atores públicos.

Referências

- Anistia Internacional. “Informe 2014/2015”. *O estado dos Direitos Humanos no Mundo*. 2015. <https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Informe-2014-2015-O-Estado-dos-Direitos-Humanos-no-Mundo.pdf>.
- _____. “Informe 2015/2016”. *O estado dos Direitos Humanos no Mundo*. 2016. https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2016/02/Informe2016_Final_Web-1.pdf
- Antillano, Andres. “¿Qué conocemos de la violencia policial en Venezuela? Las investigaciones e hipótesis sobre el uso de la fuerza física por la policía”. *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología* 19 No. 2 (abril-junio, 2010): 331 – 345.
- Argentina. Ministerio de Justicia. “Seguridad y Derechos Humanos de la nación. Estudio de victimización Total país 2010”. *Informe ejecutivo* Buenos Aires: Diciembre, 2011. <http://www.jus.gob.ar/media/3128414/victi2010Argentina.pdf>.
- _____. Ministério Público Fiscal. *Violencia Institucional: Información pública de fuentes estatales: laberintos, ausencias y debilidades en el acceso a los datos*. 2015. https://www.mpf.gob.ar/procuvin/files/2015/05/Informe_Informacion_publica_disponible_FINAL.pdf.
- Banco Mundial. *Brasil: aspectos gerais*. Acesso em: 23/03/2016. <http://www.worldbank.org/pt/country/brazil/overview#1>.
- Banco Mundial. *World Development Indicators*. 2015. Acesso em 23/03/2016. <http://data.worldbank.org/news/release-of-world-development-indicators-2015>.
- Banco Mundial. Banco Mundial. *Aumenta o número de jovens homens que não trabalham nem estudam na América Latina*. Acesso em 26/03/2016. <https://nacoesunidas.org/banco-mundial-aumenta-o-numero-de-jovens-homens-que-nao-trabalham-nem-estudam-na-america-latina/>.
- BRASIL. IBGE. “Síntese de Indicadores Sociais – uma análise das condições de vida da população brasileira”. 2014. <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv91983.pdf>.
- Brasil. Ministério da Justiça. “Levantamento Nacional de Informes Penitenciários”. 2014. <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/relatorio-depen-versao-web.pdf>.
- Brasil. Banco Central Brasileiro. *Conversos de moedas*. Acesso em 21/03/2016. <http://www4.bcb.gov.br/pec/conversao/conversao.asp>.
- Brasil. Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. Secretaria de Políticas Especial para as Mulheres. *Trabalho, Autonomia e Igualdade – Autonomia Econômica transformando a vida das mulher*. 2015. <http://www.spm.gov.br/assuntos/violencia/cmb/livreto-autonomia-casa.pdf>.
- Brasil. Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. Secretaria de Políticas Especial para as Mulheres. *Balanço. Uma década de conquistas! Ligue 180, Central de Atendimento à Mulher*. 2015. <http://www.spm.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/publicacoes/2015/balanco180-10meses-1>.
- Centro de Estudios Legales y Sociales. *Derechos Humanos en Argentina: Informe 2015*. 1ª ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores: 2015.

- Centro de Derechos Humanos da Universidad Católica Andrés Bello. *Documentación de casos de violaciones de derechos humanos en Venezuela durante el mes de febrero de 2014*. http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/CDH/Lineastematicas/Informe%20preliminar%20CDH%20UCAB.pdf.
- Chile. Ministerio de Educación. Servicio de Información en Educación Superior. *Panorama de la Educación Superior en Chile*. 2014. http://www.mifuturo.cl/images/Estudios/Estudios_SIES_DIVESUP/panorama_de_la_educacion_superior_2014_sies.pdf.
- Chile. Ministerio de Desarrollo Social. *Informe de Desarrollo Social*. 2015. http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/upload/Libro_IDS_2015_final.pdf.
- Chile. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Subsecretaria de Prevención al Delito. *Estadísticas de Denuncias y Detenciones en Flagrancia de Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS) y Violencia Intrafamiliar*. 2015.
- Costa Lima, Marcos. “Desenvolvimento e Globalização na Periferia. O elo perdido”. *Perspectivas* 32 (jul./dez. 2007): p.15-46.
- Chile. *Ministros*. Acesso em: 21/03/2016. <http://www.gob.cl/ministros/>.
- DIEESE. *Análise Cesta Básica/Salário*. Acesso em 23/03/2016. <http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>.
- Domingos Neto, Manuel. “A necessidade dos Estudos de Defesa”. In: *Pensamento Brasileiro em Defesa*, editado por Álvaro Monteiro, Érica Winand e Luis Goldoni. Aracaju: Editora UFS, 2013.
- España N, Luis Pedro. “Una política social para la transición democrática”. In: *Venezuela 2015: Economía, Política y Sociedad*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 2015.
- Ferreira, Marcos A. S.V. “A contemporaneidade dos conceitos de paz e violência em Johan Galtung e sua aplicabilidade para a América do Sul”. In: *Defesa e Segurança do Atlântico Sul*. São Cristóvão: UFS, 2016.
- Fundo Monetário Internacional (FMI), “Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Mexico and Uruguay”, (2014). Acesso em 22/03/2016. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02>.
- Galtung, Johan. “Violence, Peace and Peace Research. *Journal of Peace Research* 6, n. 3, 1969.
- _____. *Theories of Peace. A Synthetic Approach to Peace Thinking*. Oslo: International Peace Research Institute, 1967.
- Gorgal, Diego. “Seguridad Regional, seguridad interior y seguridad ciudadana. Algunas conclusiones preliminares”. In: *Seguridad y Defensa en el Cono Sur*. Buenos Aires: Caviarbleu, 2004.
- Hayes, Margaret. “Growth, Democracy, and the Middle Class in Latin America”. *Georgetown Journal of International Affairs* (Winter/Spring 2015): 96.
- Guerra, José. “Un nuevo modelo de desarrollo para Venezuela”. In: *Venezuela 2015: Economía, Política y Sociedad*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 2015.
- Hirschman, Albert O. *A propensity to self-subversion*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1995.
- Human Rights Watch. *Argentina*. Acesso em 23/03/2016. <https://www.hrw.org/americas/argentina>.

- _____. Chile. Acesso em 23/03/2016. <https://www.hrw.org/americas/chile>.
- Instituto Igarapé. Instituto Igarapé: pensa, conecta, transforma. Acesso 26/03/2016, <https://igarape.org.br>.
- _____. Homicide Monitor. Acesso em 25/03/2016, <https://igarape.org.br/en/homicide-monitor>.
- Mares, David. “Por que os latino-americanos continuam a se ameaçar: o uso da força militar nas relações intra latino-americanas”. *Varia Historia* 28, no. 48 (July/December 2012): 599-625.
- Maya, Margarita López. “Venezuela 2014: descontento económico y protestas”. *Venezuela 2015: Economía, Política y Sociedad*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 2015.
- Muggah, Robert. “Na América Latina, enquanto diminui a pobreza, aumenta a violência. Por quê?”. *Americas Quarterly Web Exclusive*, October 2015. <http://www.americasquarterly.org>.
- Observatório Venezolano de Conflitividad Social. *Conflictividad Social em Venezuela em febrero de 2016*. <http://www.observatoriodeconflictos.org.ve/oc/wpcontent/uploads/2016/03/Conflictividad-social-en-Venezuela-en-febrero-2016.pdf>.
- Observatorio Venezolano de Violencia. *Informe 2015*. Acesso em 22/03/2016. <http://revistasic.gumilla.org/2016/informe-del-observatorio-venezolano-de-violencia-2015-2/#sthash.zvUixqGJ.dpuf>.
- OCDE. *Todos Juntos ¿Por qué reducir la desigualdad nos beneficia? ...en Chile*. 2015. <https://www.oecd.org/chile/OECD2015-In-It-Together-Highlights-Chile.pdf>.
- Oliveiros, Luis. “La necesidad de instituciones”. *Venezuela 2015: Economía, Política y Sociedad*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 2015.
- PNUD. “Chile En Breve”. *El PNUD En Chile*. Acesso em 21/03/2016. <http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/countryinfo.html>.
- PNUD. *Objetivo de Desarrollo del Milenio. Tercer informe del gobierno de Chile*. 2010. <http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/mdg/los-objetivos-de-desarrollo-del-milenio--tercer-informe-del-gobi.html>.
- PNUD. *Ranking IDH Global*. 2014. Acesso em 21/03/2016. <http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDH-Global-2014.aspx>.
- PNUD. *Regional Development Report 2013-2014. Citizen Security with a human face: evidences and proposals for Latin America*. Nova York, 2013.
- RESDAL. *Índice de Seguridad Pública En Centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua Y Panamá*. Ed 2013. Buenos Aires: RESDAL, 2013. http://www.resdal.org/libro-seg-2013/resdal-indice_seg.pdf.
- Saint-Pierre, Héctor Luís. ““Defesa” ou “Segurança”? Reflexões em torno de conceitos e ideologias”. *Contexto Internacional* 33, n. 2 (Jul-Dez 2012). <http://www.scielo.br/pdf/cint/v33n2/a06v33n2.pdf>.
- Saint-Pierre, Héctor Luis. “Análisis: Fundamentos para pensar la distinción entre “defensa” y “seguridad””. In: *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe*: edición 2012. 1ed. Buenos Aires: RESDAL, 2012. Acesso em 14/11/2016. www.resdal.org/atlas/atlas-libro-12-espanol.html.
- Saint-Pierre, Héctor Luis; Silva, Diego Lopes da. “A Torre de Babel sul-americana: a importância da convergência conceitual para a cooperação em Defesa”. In: *Relações Internacionais: Olhares Cruzados*. Brasília: FUNAG, 2014.

- Serbin, Andres. “La construcción de la paz, la prevención de conflictos y el rol de la sociedad civil em America Latina y el Caribe”. *Nueva Sociedad* n.198 (2005).
- Tavares dos Santos, José Vicente. “Violências, América Latina: a disseminação de formas de violência e os estudos sobre conflitualidades”. *Sociologias* ano 4, n. 8, (jul/dez 2002): 16-32.
- UNDP in Latin American and Caribbean. “Relatório Regional de Desenvolvimento Humano 2013-2014. Segurança Cidadã com Rosto Humano: Diagnóstico e Propostas para a América Latina”. 2013. Acesso em Fevereiro de 2016. <http://www.latinamerica.undp.org>.
- United Nations A/HRC/31/5 Add 4. *Report of the special rapporteur and other cruel inhuman or degrading treatment or punishment on his mission to Brazil*. Acesso em 23/03/2016. <http://www.conectas.org/pt/acoes/justica/noticia/42584>.
- Vivas, Leonardo e Consuelo Iranzo. “Notas sobre políticas económicas, políticas de empleo y democracia”. In: *Venezuela 2015: Economía, Política y Sociedad*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 2015.
- Zembrano Sequín, Luis. “Notas sobre las reformas económicas para el crecimiento y el rol de las Instituciones”. In: *Venezuela 2015: Economía, Política y Sociedad*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 2015.

**LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA, UN SEVERO PROBLEMA DE
SEGURIDAD PARA EL HEMISFERIO**

Mariano BARTOLOMÉ¹

Resumen:

En el tablero internacional que se ha configurado desde inicios del presente siglo, en materia de seguridad, la criminalidad organizada ocupa una posición preponderante, En el hemisferio americano esta situación se cumple en la actualidad de manera cabal, destacándose por su importancia el tráfico y comercialización de drogas ilegales, que atraviesa transversalmente otras formas de criminalidad, incluso potenciándolas. Resultado de esa presencia, con sus fenómenos conexos, la criminalidad organizada configura una amenaza de naturaleza no convencional a la seguridad de numerosas naciones del hemisferio, afectando a sus sociedades y a los individuos que la integran. El presente trabajo describe algunas de las aristas que asume en el hemisferio en general, con particular énfasis en América Latina, el tráfico ilegal de drogas, pasando revista a los correlatos criminales de violencia multiforme y corrupción, así como a los costos que este flagelo supone para los Estados del continente.

Abstract:

In the international arena that has evolved since the start of this century, organized crime has taken on a predominant role in the security agenda. In the Western Hemisphere this situation has fully come to fruition as demonstrated by the significant impact of illegal drug trafficking and consumption, that has a crosscutting effect on other forms of crime in addition to empowering them. Because of this looming phenomenon with its interconnected activities, organized crime has become an unconventional threat to the security of many nations in the Hemisphere that has in turn affected their societies as well as the citizens that inhabit them. This article describes some of the characteristics of this phenomenon in the Hemisphere, with specific emphasis on Latin America with illegal drug trafficking as it examines other criminal offshoots such as the multiple forms

¹ Profesor Titular en las áreas Seguridad Internacional y Defensa en la Universidad Nacional de Lanús (UNLA), la Universidad del Salvador (USAL) y la Escuela Superior de Guerra (ESG) del Ejército. Director de la Maestría en Defensa Nacional, Facultad de la Defensa Nacional (FADENA)

of violence corruption, and the costs that nations of the Hemisphere have had to bear because of this scourge

Palabras claves: Crimen Organizado – Drogas – Hemisferio - Inseguridad – Violencia

Keywords: *Organized Crime – Drugs – Hemisphere - Insecurity – Violence*

1) Introducción

Hace casi tres lustros, mientras el mundo aun asimilaba los efectos de los atentados perpetrados por *Al Qaeda* en Nueva York y Washington, y con la flamante guerra contra el terrorismo enunciada por el presidente Bush en sus primeras etapas, el intelectual Moisés Naím publicaba su famoso artículo *Las Cinco Guerras de la Globalización*.² En ese provocativo ensayo, que todavía es considerado vigente, el autor postulaba que al mismo tiempo que una importante proporción de naciones se embarcaba en el combate a las diferentes organizaciones terroristas que integraban la red liderada por *Osama bin Laden*, otro flagelo igualmente costoso en dinero y vidas humanas pasaba casi desapercibido. La referencia era a la criminalidad organizada, y sus corrosivos efectos sobre las sociedades y las estructuras estatales. El especialista venezolano culminaba ese trabajo indicando que toda forma de criminalidad debía combatirse con urgencia y severidad, aunque los esfuerzos debían centrarse en las cinco manifestaciones predominantes de ese problema (de ahí el título del trabajo): los tráfico de drogas, armas, personas, dinero y propiedad intelectual.³

¿Cuál de estas expresiones criminales se manifiestan hoy en el hemisferio americano en general, y más específicamente en América Latina? Todas ellas lo hacen, con mayor o menor intensidad, aunque a juicio de quien esto suscribe puede identificarse en nuestra región una manifestación específica de la criminalidad, que atraviesa

²Moisés Naím, “The Five Wars of Globalization”, *Foreign Policy* (January-February 2003): 29-37, <http://users.clas.ufl.edu/zselden/Course%20Readings/Naim.pdf>.

³ Aquí el autor generaliza al aplicar el concepto “tráfico” a diferentes fenómenos, heterogéneos entre sí. En este sentido, y desde una perspectiva actualizada, el tráfico de armas refiere en concreto a armas pequeñas y livianas (*small arms and light weapons*); los tráfico de personas engloban no sólo a los flujos migratorios ilegales, sino también a la trata de personas; el tráfico de propiedad intelectual alcanza a cuestiones tales como el contrabando y la falsificación; y el tráfico de dinero asemeja más, actualmente, a la legalización de activos procedentes de actividades ilícitas.

transversalmente a las otras, potenciándolas sinérgicamente, que es el tráfico ilegal de drogas.

En este marco, nuestro objetivo es efectuar a grandes rasgos un relevamiento del estado de situación de la región en materia de tráfico ilegal de drogas, en tanto principal manifestación de la criminalidad organizada, describiendo algunas de sus aristas más relevantes. Subyace a todo nuestro trabajo un postulado implícito, aunque nítido, según el cual la mencionada criminalidad, y su expresión más importante, constituyen una importante amenaza a la seguridad para buena parte de las naciones del hemisferio. Una amenaza no convencional, en tanto está protagonizada por actores no estatales que despliegan sus acciones transnacionalmente. Deliberadamente se ha excluido de este trabajo tanto la caracterización de organizaciones específicas que protagonizan la amenaza criminal, como la descripción de las medidas puntuales que adoptan los gobiernos a la hora de enfrentar el problema.

Desde un punto de vista metodológico, los niveles de análisis serán alternativamente descriptivos y explicativos. El encuadre temporal será la actualidad y desde un punto de vista geográfico será el continente americano, también aludido como “hemisferio”, en aquellos pasajes en que no se disponga de información sobre América Latina. A esos efectos, el presente trabajo se divide en tres secciones básicas: la presente Introducción; un Desarrollo en el cual se efectuará una somera descripción de la situación regional, intentando enfatizar en la subregión latinoamericana; y unas Conclusiones que, con un enfoque prescriptivo, incluirá una breve recomendación.

Resta agregar en este apartado que, aunque se presupone que el público lector conoce los contenidos y límites del concepto *Criminalidad Organizada*, y está al tanto también de las múltiples definiciones existentes al respecto, tomaremos como marco referencial lo establecido por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en la Convención de Palermo, a comienzos del presente siglo. Es decir, entendemos al protagonista de esta amenaza transnacional como “*un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves (...) con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material*”. Aquí se entiende por *grupo estructurado* a un grupo que no se haya formado de manera fortuita para la comisión

inmediata de un delito, y por *delito grave* a un ilícito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años.⁴

2) Desarrollo

En la actualidad la crítica situación expuesta por Naím en su célebre trabajo no sólo permanece vigente a nivel internacional, sino que incluso habría empeorado. Entre los factores que contribuyeron a ese agravamiento se destaca el ya mencionado fenómeno de la globalización que, aunque no constituye *per se* un peligro, contribuye a potenciar riesgos y amenazas, aumentando su alcance e incrementando su peligrosidad.⁵

En el tablero internacional globalizado la criminalidad organizada, operando en forma transnacional y financiada por sus heterogéneas y dinámicas actividades ilícitas, continúa horadando y erosionando la gobernabilidad y la calidad de vida de vastos sectores de la población, con un clásico correlato de violencia y muerte. En este punto, aunque no se pueden mensurar con exactitud las fabulosas masas de dinero que moviliza la criminalidad, un cálculo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen (ONUDC) arroja una cifra de hasta US\$ 2 billones anuales, computando solamente los movimientos más lucrativos; esto último monto equivaldría a aproximadamente el 3,5% del Producto Bruto global.

Otros guarismos igualmente alarmantes son los que proporcionó el *think tank* Global Financial Integrity (GFI) en la reunión que el Foro Económico Mundial (WEF) realizó a principios del año pasado, en la localidad suiza de Davos. En esa ocasión estimó que las operaciones económicas ilegales que cada año lleva adelante la criminalidad organizada a nivel global alcanzan más de US\$ 1 billón, correspondiendo el 60% de ese

⁴ Organización de las Naciones Unidas, *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, A/Res/55/235 (2000), art.2.
<https://www.unodc.org/pdf/cld/TOCebook-s.pdf>.

⁵ Esta interpretación el fenómeno de la globalización como potenciador o “conductor” (driver) de amenazas es desarrollada en Phil Williams, “Lawlessness and Disorder: An Emerging Paradigm for the 21st Century”, en *Convergence. Illicit Networks and National Security in Age of Globalization*, eds. Michael Miklaucic, Jacqueline Brewer and Gary Barnabo (Washington DC: National Defense University, 2005): 15-36. También en Florentino Portero Rodríguez, “Disfunciones de la Globalización”, en *Los Potenciadores de Riesgo*, ed. Instituto Español de Estudios Estratégicos (Madrid: Ministerio de Defensa, 2013): 27-46.

total a tres rubros: drogas ilegales, con US\$ 320 mil millones; falsificación y contrabando, con US\$ 250 mil millones; y finalmente tráfico de personas, con US\$ 31,5 mil millones.⁶

En este contexto se inserta plenamente el continente americano, donde estarían plenamente vigentes las perspectivas de Naím,⁷ aunque tal inserción adquiere ribetes particulares, sobre todo en América Latina. En ese sentido la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, creada por tres ex presidentes de la región, identificó hace unos años cuatro características distintivas del crimen organizado latinoamericano, que mantendrían plena vigencia: (i) su aumento cuantitativo, tanto por el tráfico internacional como por el control de los mercados domésticos por parte de los grupos en pugna; (ii) el crecimiento de la violencia, que alcanza a todos los sectores de la sociedad; (iii) la proliferación de vínculos con la esfera política y la infiltración en las instituciones democráticas; finalmente, (iv) la corrupción de los funcionarios públicos, con especial énfasis en miembros de los organismos de seguridad y policiales.⁸

La inserción del hemisferio en los esquemas criminales globales se consuma básicamente, como ya se anticipó, a partir del tráfico de drogas ilegales. En lo que podría entenderse como un axioma, así como no se puede hablar de criminalidad organizada en el orbe sin asignarle un apartado de relevancia a América, tampoco es posible hablar de criminalidad en el continente americano sin concederle un lugar preponderante a la cuestión de las drogas. Diferentes factores contribuyen a ese estado de cosas, destacándose entre ellos que es de procedencia americana, sudamericana para ser más precisos, la totalidad de la cocaína mundial. En términos cuantitativos, la producción

⁶ Marcelo Justo, “Las cinco actividades del crimen organizado que recaudan más dinero en el mundo”. *BBC Mundo*, 31 de marzo, 2016.

http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160316_economia_crimen_organizado_mj.

⁷ Con un abordaje similar al del intelectual venezolano, el colombiano Naranjo ha concebido la sigla “GT” en referencia a los tráficos de estupefacientes, armas y municiones, personas, dinero y recursos naturales, predominantes en el escenario americano. Ver Oscar Naranjo Trujillo, “El Crimen Organizado en las Américas: una lectura desde las preocupaciones y desafíos subyacentes”, en *Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas 2012*, ed. Organización de Estados Americanos (Washington DC: OEA, 2012): 12-16.

⁸ Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, *Drogas y Democracia: hacia un cambio de paradigma* (Río de Janeiro: Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, 2009): 7. http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/06/drugs-and-democracy_statement_ES.pdf.

mundial de cocaína ha sido estimada por la ONUDC entre 746 y 943 toneladas métricas respecto al año 2014 (últimas estimaciones disponibles en ese organismo), procedentes de unas 132 mil hectáreas de cultivos de diferente calidad; tanto los volúmenes de producción como la superficie cultivada registrarían aumentos interanuales, de 38% y 10% respectivamente.⁹ Cifras algo más actualizadas, referidas al año 2015, elevan la superficie de cultivos ilegales de coca destinados a la producción de cocaína a 248,5 mil hectáreas, con un incremento mayor al 50% respecto al período anterior.¹⁰

Además de la cuestión de la cocaína, se destaca de nuestro hemisferio que produce importantes volúmenes de *cannabis*, con Estados Unidos y México en los primeros lugares, aunque Colombia, Jamaica y Paraguay ocupan posiciones destacadas en este rubro. Por su parte, las drogas sintéticas se hallan cada vez más presentes en el espacio geográfico americano, siendo notorio que desde las postrimerías de la década anterior América del Norte y el sudeste asiático se consolidan como las zonas más importantes en materia de metanfetaminas, tomando como indicador el volumen de decomisos, ante la ausencia de cultivos.¹¹ Incluso la producción de heroína se encuentra presente y en constante crecimiento destacándose México con 28 mil hectáreas de cultivos de ilegales de amapola, aunque también hay sembradíos de tamaño marginal en Colombia y Guatemala.¹²

Los protagonistas de estas actividades conforman organizaciones complejas y disciplinadas, extremadamente eficientes y con impresionantes recursos económicos, de estructuras sólidas y al mismo tiempo altamente permeables al cambio. Y estas entidades constituyen nodos de una red de alcance planetario con múltiples ramificaciones. Un claro ejemplo en este sentido es el panorama que encontró el actual presidente mexicano Enrique Peña Nieto al momento de asumir la titularidad del Poder Ejecutivo: de acuerdo

⁹United Nations Office on Drugs and Crime, *World Drugs Report 2016* (New York: United Nations, 2016): 35-36. http://www.unodc.org/doc/wdr2016/WORLD_DRUG_REPORT_2016_web.pdf.

¹⁰United States Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) 2017, Vol.1: Drug and Chemical Control* (Washington DC: Department of State, March, 2017): 29. <https://www.state.gov/documents/organization/268025.pdf>.

¹¹ United Nations Office on Drugs and Crime, *World Drugs Report 2016*, op.cit., 43, 52-53.

¹² United States Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) 2017*, op.cit., 8.

a la Procuraduría General de la República (PGR) actuaban en el país ocho grandes cárteles de los cuales dependían muchos otros de menor dimensión y poder, totalizando 88 organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas, expandidas por 24 estados aztecas, obteniendo por ese concepto ganancias estimadas en unos US\$ 39 mil millones anuales, así como una presencia en más de medio centenar de países.¹³

Probablemente el caso arquetípico de estas entidades en nuestro continente sea la Federación de Sinaloa, liderada hasta hace poco tiempo por la ya mítica figura del “Chapo” Guzmán. Según apreciaciones elaboradas hace unos años por la Oficina de Control de Bienes de Extranjeros (OFAC) estadounidense, la citada Federación se había constituido en el vértice de una intrincada y densa red que se desplegaba en más de una decena de países latinoamericanos y europeos, incluyendo casi trescientas empresas legales de diverso tipo (boutiques, casas de empeño, restaurantes, agencias de viajes, aerolíneas, compañías mineras, criaderos de aves e inmobiliarias, entre otras); estas empresas estaban encargadas esencialmente de controlar el microtráfico y el narcomenudeo, así como de legalizar los activos procedentes de la comisión de ilícitos¹⁴.

Otras estimaciones han ido incluso más lejos que la OFAC, ampliando el despliegue de la Federación de Sinaloa a no menos de treinta países de todo el orbe, además de Europa Occidental y Estados Unidos. En sentido similar, un prestigioso periódico mexicano confirmó la presencia de la organización en al menos seis naciones centroamericanas (Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Panamá, Honduras y Guatemala) y una caribeña (República Dominicana); todos los países de América del Sur, con excepción de Uruguay y Paraguay; por lo menos seis países europeos (España, Portugal, Italia, Francia, Holanda y Alemania); Estados Unidos y Canadá; Japón, China y Filipinas en el Extremo Oriente, Australia y Guinea Bissau en el África Subsahariana.¹⁵ Merced a

¹³ Nancy Flores, “Los 89 carteles que arrasan México”, *Contralínea*, 2 de junio, 2013.
<http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2013/06/02/los-89-carteles-arrasan-mexico/>

¹⁴ Silvia Otero, “Entérate. El imperio del Chapo Guzmán”, *El Universal*, 12 de julio, 2015.
<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2015/07/12/enterate-el-imperio-de-el-chapo-guzman#imagen-1>

¹⁵ Diario Excelsior, “Redes en todo el mundo”, accedida abril 2, 2016.
<http://www.excelsior.com.mx/especial/segunda-fuga-de-el-chapo/redes-en-el-mundo>

las alianzas de los grupos de esos lugares con la organización sinaloense, se ha denominado a la estructura resultante con el calificativo de “narco-holding”.¹⁶

Como se anticipó en párrafos anteriores, la masa de dinero que mueven las drogas americanas es exorbitante y está en directo correlato con la evolución de los precios en relación al alcance global de las operaciones de comercialización. Esta evolución es particularmente nítida en el caso de la cocaína oriunda de América del Sur. Son necesarios entre 150 y 400 kilogramos de hojas de coca, dependiendo de su calidad (en relación a la cantidad de alcaloides), para obtener un kilogramo de cocaína de máxima pureza, tras un proceso en el cual se utilizan también otras sustancias.¹⁷ Pero mientras la referida materia prima suele ser abonada a los agricultores de los Andes a razón de un dólar estadounidense por kilogramo, el producto de ese proceso puede ser comercializado a escala minorista (el llamado “narcomenudeo”) en una capital sudamericana como Bogotá, o Caracas, a US\$ 5000. Conforme el tráfico aleja a la droga ilegal de su lugar de procedencia, los precios al consumidor continúan incrementándose, pudiendo alcanzar ese kilogramo de cocaína más de US\$ 15 mil en los estados meridionales de Estados Unidos, y entre US\$ 25 mil y US\$ 60 mil en una capital europea.

La mención alacomercialización minorista de la cocaína sudamericana en las grandes ciudades del Viejo Continente es un caso paradigmático del fenómeno de “convergencia” que varios especialistas han venido señalando en los últimos años, en referencia a la proliferación de redes ilegales en cuyo funcionamiento coinciden los intereses (sea por conveniencia o por ambición) de diferentes actores ilegales, criminales y terroristas; pero en estas redes de nuevo cuño, tanto criminales como terroristas mantienen sus objetivos iniciales, diferenciándose en este sentido de otros fenómenos de hibridación que afectaron a la criminalidad en América Latina, como se indicará más adelante. Como ha indicado acertadamente un otrora jefe del Comando Sur, los actores que integran estas novedosas y letales redes, desde el momento que incluyen tanto a

¹⁶ Samuel Logan, “Rastreado la presencia internacional de la Federación de Sinaloa”, *Insight Crime*, 01 de mayo, 2013. <http://es.insightcrime.org/analisis/rastreando-la-presencia-internacional-de-la-federacion-de-sinaloa>.

¹⁷ Secuencialmente. Keroseno, cal, ácido sulfúrico, permanganato de potasio, amoníaco, éter, acetona.

organizaciones criminales como a grupos terroristas, exhiben una alta capacidad de adaptación y diversificación horizontal, generando un doble efecto: por un lado, les permite acceder a vastos recursos financieros; por otro, los coloca siempre un paso adelante de los esfuerzos gubernamentales por combatirlos.¹⁸

En el caso que nos ocupa, el de la venta en Europa de cocaína procedente del otro lado del Atlántico, el “narcoyihadismo” es el formato que adopta el denominado fenómeno de convergencia. Cada vez en mayor proporción, esa droga fluye hacia el mercado europeo a través de diversos países del África subsahariana, especialmente el sector occidental de ese vasto cinturón de tierra conocido como Sahel. Esta ruta ha sido denominada la “Autopista A-10 de la droga”, debido a su despliegue sobre el paralelo 10°N, facilitado por la falta de control fronterizo y territorial por parte de los Estados de la zona.¹⁹ Allí, en Mauritania, Senegal, Mali, Gambia o Guinea Bissau, organizaciones como Al Qaeda (su filial regional AQMI) se involucran tanto como los señores de la guerra locales en este comercio ilegal, obteniendo importantes ganancias que les ayudan a sustentar sus acciones terroristas. Dos periodistas españoles que realizaron una interesante crónica sobre esta ruta de tráfico sostienen que alrededor del 15% del precio de la cocaína sudamericana en las calles de Madrid o París obedece a las ganancias de quienes cobran el “peaje” en el Sahel.²⁰

La cantidad de dinero que involucra el tráfico de drogas explica la corrupción que se genera en torno a estas actividades en América Latina y el Caribe, y que fuera subrayada en el informe de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. De acuerdo a una investigación financiada por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) canadiense, los diez países en los cuales ha adquirido mayor desarrollo la interacción entre criminalidad organizada y corrupción son, en orden

¹⁸ James Stavridis, “Foreword”, en *Convergence. Illicit Networks and National Security in Age of Globalization*, eds. Michael Miklaucic, Jacqueline Brewer and Gary Barnabo (Washington DC: National Defense University, 2005): vii-x.

¹⁹ Carolina Sampó, “Porque no todo es terrorismo. Notas sobre la actividad del Crimen Organizado en España”, *Relaciones Internacionales* no. 51 (2016): 1-14.

²⁰ Alberto Rojas y Pablo Herraiz, “De cada gramo de cocaína que se vende, 7,5 euros van a la narcoyihad”, *El Mundo*, 01 de diciembre, 2014.
<http://www.elmundo.es/espana/2014/11/30/5478b939268e3e673f8b4599.html>.

decreciente, los siguientes: México, Colombia, Honduras, Brasil, El Salvador, Guatemala, Venezuela, Perú, Paraguay y Argentina. En todos ellos, acota la referida pesquisa, operan importantes organizaciones criminales, tanto locales como foráneas.²¹

En vastas partes de nuestro hemisferio la corrupción recorre -según el caso- los clásicos estadios simbiótico, parasitario y predatorio propuestos por Lupsha, de uso frecuente en estudios sobre esta cuestión.²² Sin embargo, puede reconocerse un hilo conductor que atraviesa todas las tipologías de corrupción vigentes en el área, que remite al problema estructural de la debilidad de los aparatos estatales, y la consecuente ineficacia de sus acciones a la hora de controlar la criminalidad. En otras palabras, el Estado no tiene la capacidad de imponer la legalidad en todo momento, ni a sus propios funcionarios ni a los ciudadanos, posibilitando la aparición y vigencia de espacios informales donde las relaciones y los vínculos personales priman por encima de las leyes; así se produce la situación de corrupción estatal que le genera a los criminales una situación de excepcionalidad ante la ley, sea garantizando su impunidad, sea protegiendo sus actividades. De esta manera, en la región la corrupción no sólo es un efecto de la criminalidad, sino también su causa y “facilitador”.²³

La enorme masa de dinero que mueve el negocio de las drogas no sólo promueve y alimenta la corrupción de funcionarios gubernamentales a diferentes niveles, sino que también se traduce en altos niveles de violencia, en un doble sentido: por un lado, producto de la puja entre organizaciones criminales por el control de rutas y mercados de comercialización hacia los mercados de consumo final, particularmente Estados Unidos y Europa, en lo que el gallo Alain Labrousse denomina “geopolítica de las drogas”²⁴; por

²¹ Jeremy McDermott, “How Organized Crime & Corruption Intersect in LatAm”, *Insight Crime*, December 4, 2014. <http://www.insightcrime.org/news-analysis/organized-crime-corruption-meet-latin-america>.

²² Ver por ejemplo James Cockayne, “Transnational Organized Crime: Multilateral Responses to a Rising Threat” *International Peace Academy Working Paper* (April 2007): 5. También Marco Cepik y Pedro Borba, “Crime Organizado, Estado e Segurança Internacional”, *Contexto Internacional* 33, no.2 (2011): 375-405.

²³ Sonia Alda Mejías, “El combate a la corrupción para combatir el crimen organizado”, *Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo* 6/16 (9 de mayo 2016): 45 y ss. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/es/zonas_es/dt6-2016-aldamejias-combate-corrupcion-crimen-organizado

²⁴ Alain Labrousse, *Geopolítica de las Drogas* (Buenos Aires: Editorial Marea, 2011).

otro, como resultante del enfrentamiento entre esas bandas y el Estado, a través de sus instituciones especializadas. Hace un lustro, la ONUDC ha calculado al promedio global de homicidios violentos en 6,2 casos cada cien mil habitantes (6,2/00000), aunque en el continente americano esa tasa crece a más del doble, hasta alcanzar 16,3/00000; en términos absolutos, 157 mil casos sobre un total de 437 mil. El organismo multilateral indicó también que porcentualmente América era el continente más violento, aportando el 36% de los decesos violentos registrados a escala global, y que más de un tercio de ese total era atribuible a la criminalidad, aunque admitió que ese porcentaje es inestable y fluctuante.²⁵ La Organización Mundial de la Salud (OMS) muestra un panorama aún más sombrío: de acuerdo a un informe elaborado en el año 2014 sobre la violencia en el mundo, la tasa de homicidios hemisférica se estima en 28,5/00000 habitantes, una cifra que cuadruplica la del resto del mundo y es el doble de la de los países en desarrollo de África.²⁶

Desagregando el hemisferio por subregiones, América Central se consolida como una de las áreas más violentas del mundo, con tasas de homicidios violentos superiores a 25/00000, mientras América del Sur ronda los 22/00000, el Caribe cerca de 16/00000 y finalmente América del Norte con menos de 5/00000.²⁷ No existen cifras específicas respecto a América Latina, por no configurar un área geográfica reconocida por los organismos internacionales (que emplean criterios geográficos antes que culturales). Sin embargo, nada indica que se hayan registrado mejoras sustantivas del estado de situación denunciado en las postrimerías de la década pasada por el Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), cuando indicó que la violencia criminal

Cabe destacar que otros autores también han apelado a una semántica geopolítica para abordar cuestiones de criminalidad, aunque sin incursionar verdaderamente en la disciplina. Ver en este sentido Jean Gayraud, *El G-9 de las mafias en el mundo. Geopolítica del crimen organizado* (Barcelona: Tendencias & Urano, 2007).

²⁵United Nations Office on Drugs and Crime, *Global Study on Homicide 2013. Trends, context, data* (Vienna: UNODC, 2014): 14, 21-22.

https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf

²⁶OMS, UNODC, PNUD, *Informe sobre la situación mundial de la prevención de la violencia 2014* (Luxemburgo: OMS, 2014).

http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/145089/1/WHO_NMH_NVI_14.2_spa.pdf?ua=1

²⁷United Nations Office on Drugs and Crime, *Global Study on Homicide 2013, op.cit.*, 22-23

tenía en América Latina carácter “pandémico”²⁸; pese a contar con menos del 10% de la población mundial, al espacio latinoamericano le correspondía más del 30% de los homicidios violentos del globo, con casi 150 mil casos anuales de ese tipo, así como las dos terceras partes de los secuestros extorsivos llevados a cabo en el todo el orbe.²⁹ Complementando lo anterior, hace un par de años se confirmó desde la ONU que América Latina es la región donde más se emplean armas de fuego para la comisión de delitos violentos; armas éstas que son traficadas por grupos criminales y que suelen terminar en manos de grupos relacionados con el narcotráfico.³⁰

Accesoriamente, como se anticipó en párrafos previos, en América Latina se observan nítidos casos de hibridación entre violencia (sea insurgencia o terrorismo) y crimen organizado, donde organizaciones dedicadas a la primera actividad incursionaron en actividades criminales, y no a la inversa. A partir de la última década del siglo pasado tanto Sendero Luminoso de Perú, como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), constituyeron ejemplos arquetípicos de lo indicado.

Algunos enfoques sugieren que esos vínculos suelen iniciarse a partir de una necesidad específica del insurgente o terrorista, que puede ser de financiación o de equipamiento. Ciertas características organizacionales y operacionales que comparten la violencia política y la criminalidad facilitan el proceso descrito, entre ellas la racionalidad; el accionar secreto; el desafío al Estado y sus leyes; la asimetría en el empleo de la violencia; y la capacidad de adaptación e innovación.³¹ También se ha planteado que aunque la criminalidad organizada y la violencia política son fenómenos diferentes, la creciente interacción entre ambos podría dar lugar a una situación de “convergencia

²⁸ Para la Organización Mundial de la Salud (OMS), se entiende que existe una epidemia de violencia cuando, en algún lugar, los asesinatos superan anualmente los diez por cada 100.000 habitantes.

²⁹ Cifras emitidas por el Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), José Miguel Insulza en julio de 2009, en su intervención en la *Conferencia Interamericana de Seguridad Pública* celebrada en Montevideo. En Mariano Bartolomé, “Situación del Crimen Organizado en América Latina”, *Ágora Internacional* no. 10 (2009): 16-20.

³⁰ Declaraciones de Simonetta Grassi, oficial jurídica y responsable del programa mundial de armas de fuego de la UNODC, en el marco del “Seminario internacional sobre políticas contra el tráfico ilícito de armas de fuego”, Quito 16 de diciembre de 2014.

³¹ Thomas Sanderson, “Transnational Terror and Organized Crime: Blurring the Lines”, *SAIS Review*

XXIV no.1, 2004: 49-61.

motivacional”. En ese proceso deconvergencia progresiva, el lucro derivado de las actividades criminales puede llegar a constituir la meta de toda o parte de la organización insurgente o terrorista, aunque no abdique públicamente de sus banderas políticas para no perder legitimidad a los ojos de sus adherentes o seguidores. En los términos de la teórica Makarenko, la referida convergencia motivacional se explica en un “nexo crimen-rebelión” que adopta la forma de un continuo, con la criminalidad en un extremo del espectro, y la insurgencia en el otro, consideradas ambas como fenómenos diferentes. Entre ambos extremos, se presentan las diferentes posibilidades de interacción.³²

En ese nexo crimen-rebelión, Sendero Luminoso y las FARC son los casos más notorios de una mutación hacia la criminalidad de organizaciones insurgentes latinoamericanas, que da lugar al híbrido fenómeno de *narcoterrorismo* y realimenta los niveles de violencia. Un cuadro que podría evolucionar hacia nuevos estadios, si se consuman con éxito los intentos de la organización criminal Primer Comando de la Capital (PCC) de Brasil por incorporar a sus filas a guerrilleros farianos reacios a deponer las armas y plegarse al proceso de desmovilización vigente en Colombia.³³ Aunque por primera vez el péndulo se estaría moviendo en sentido contrario: en la confluencia entre insurgencia y criminalidad, es el segundo de los factores el que adopta la fisonomía del primero, configurando un novedoso caso de “insurgencia criminal”, cuyos mentores aplican inicialmente a la criminalidad organizada en México.³⁴ Esto implica una resignificación del concepto de insurgencia en la cual se soslaya la naturaleza política de las metas de quienes la protagonizan, relativizando así su encuadre dentro de la esfera de la violencia política, y se enfatiza en su efecto de debilitamiento o impedimento del adecuado ejercicio de las funciones de un gobierno, en especial su control efectivo sobre todo el territorio nacional.³⁵

³²Svante Cornell, “Narcotics and Armed Conflict. Interaction and Implications, *Studies in Conflict & Terrorism* 30 no.3 (2007): 207-227.

³³ Agencia EFE, “Cártel brasileño recluta guerrilleros de las FARC”, *Elsalvador.com*, 31 de enero, 2017. <http://www.elsalvador.com/noticias/internacional/314550/cartel-brasileño-recluta-guerrilleros-de-las-farc/>.

³⁴ Robert Killebrew, “Criminal Insurgency in the Americas and Beyond”. *Prism* 2 (2011): 33-52.

³⁵ Mariano Bartolomé, “Más allá del Crimen Organizado: la reformulación del concepto de insurgencia y su impacto en el entorno estratégico sudamericano”, *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* 2 no.3 (Jan-Jun 2013): 47-77.

Otro dato a consignar de capital importancia, en sintonía con lo indicado en los últimos párrafos, es que América Latina ostenta hace bastantes años el virtual monopolio de las ciudades más violentas del mundo, tomando como indicador los homicidios perpetrados y considerando regiones donde no se hallan en curso conflagraciones armadas. Esto se constata, lamentablemente, en cada informe anual de la muy respetable ONG mexicana Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Criminal (CCSPJC), que tiene a su cargo la elaboración de estos índices, tomando como base las estadísticas oficiales proporcionadas por los propios gobiernos. En este sentido, el Consejo indica que del conjunto de las cincuenta urbes más violentas de todo el globo, cuarenta y tres de ellas se encuentran en América Latina; más aún, son latinoamericanas las primeras veinte, con la única excepción de Saint Louis (14°) en Estados Unidos.

Hasta hace pocos años, los núcleos urbanos posicionados en los primeros puestos solían ser mexicanos, como Tijuana, Ciudad Juárez o Acapulco; o centroamericanas, como San Salvador, Tegucigalpa o San Pedro Sula. De hecho, esta última ciudad hondureña retuvo hasta el año 2014 el primer puesto de este luctuoso listado, con 1317 homicidios anuales, lo que equivalía a 171,2/00000 habitantes. Como un nítido reflejo del rápido deterioro de la situación nacional venezolana, desde hace dos años Caracas se ubica holgadamente como la ciudad más violenta del mundo, tanto en términos absolutos como relativos; en el 2016, esos valores fueron de 4308 decesos y una tasa de 130,3/00000 habitantes, respectivamente.³⁶

El luctuoso escenario que pone de manifiesto el CCSPJC se encuentra permeado por la criminalidad organizada en general, particularmente el narcotráfico. Salvo el legado de las guerras civiles de hace casi cuatro décadas, cuyas secuelas continúan vigentes en el istmo centroamericano, una especialista concluyó que los demás factores identificados con alta incidencia en la violencia urbana se enraízan con la criminalidad: el crecimiento de los mercados de consumo locales de droga, que

³⁶ Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Criminal, *Metodología del ranking (2016) de las 50 ciudades más violentas del mundo* (México DF: CCSPJC, 6 de abril de 2017). <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/prensa/send/6-prensa/239-las-50-ciudades-mas-violentas-del-mundo-2016-metodologia>.

propicia tanto el surgimiento de carteles autóctonos como la concurrencia de grupos foráneos; la fragmentación de grandes cárteles y las pujas por sus mercados; la constitución de nuevos “nodos” (*hubs*) de comercialización en lugares que otrora sólo eran corredores de tránsito; y el incremento de la corrupción estatal.³⁷

Un repaso de los factores identificados en el párrafo anterior confirma que entre los mismos no se encuentra la pobreza, dato que no es menor si se tiene en cuenta la insistencia de algunos intelectuales en que la criminalidad organizada latinoamericana, con su correlato de violencia, es el emergente de una desfavorable situación socioeconómica de los sectores más amplios de la sociedad; en particular, en lo que hace a la distribución del ingreso. Después de todo América Latina es la región del mundo con mayor desigualdad del ingreso, de acuerdo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Sin embargo, investigaciones permiten comprobar que la distribución del ingreso no incide significativamente en la violencia que azota a la región. De hecho, desde inicios del presente siglo hasta nuestros días, precisamente el lapso en el cual la referida violencia tuvo un explosivo incremento en ese espacio geográfico, el crecimiento económico allí experimentado se tradujo en una disminución de las inequidades y desigualdades en esta materia, que no tuvo correlato en otras partes del mundo. Así se constata a través del llamado Índice de Gini, que refleja la distribución de ingresos (a partir de una escala de cien puntos, donde el cero representa una igualdad perfecta), cuya medición suele correr por cuenta del Banco Mundial. Dicho con otras palabras, mientras las brechas sociales se ampliaban en todo el mundo, en América Latina se reducían. Pero paradójicamente Latinoamérica registró un enorme salto cuantitativo en materia de violencia, en forma simultánea a su disminución en el resto del orbe.³⁸

³⁷ Kyra Gurney, “Percepciones de seguridad aumentan en Latinoamérica: Informe”, *Insight Crime*, 9 de diciembre, 2014. <http://es.insightcrime.org/analisis/percepciones-inseguridad-aumentan-latinoamerica-informe>.

³⁸ David Gagne, “¿Por qué la disminución de la desigualdad no mejora la seguridad en Latinoamérica?”. *Insight Crime*, 14 de julio, 2015. <http://es.insightcrime.org/analisis/disminucion-desigualdad-no-mejora-seguridad-latinoamerica>.

En este punto, es importante tener presente que la inseguridad latinoamericana no se circunscribe actualmente a fríos números e impersonales estadísticas, sino que se traduce en las percepciones de los ciudadanos, que se agravan con el paso del tiempo. Un difundido informe sobre seguridad ciudadana elaborado por la Corporación Latinobarómetro resaltó el considerable incremento, en un plano subjetivo, de las “tasas de victimización” vigentes en la subregión, que llegaron hasta 31 casos cada 100 mil habitantes.³⁹ Esa tasa deriva de la respuesta del encuestado a la pregunta de si él o alguno de sus parientes cercanos sufrió algún asalto o delito violento en los últimos 12 meses; su utilidad no radica únicamente en proveer información acerca de lo que siente o percibe la ciudadanía, sino en complementar los resultados de las estadísticas oficiales, que pueden presentar errores por omisión.⁴⁰ En un sentido similar, el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) que elabora la universidad estadounidense de Vanderbilt, consignó que hacia fines del año 2014 la percepción promedio de inseguridad en la región alcanzaba 43 puntos en una escala de cien, producto de un incremento de casi el 16% en apenas dos años (2012=37,6); en ese bienio había aumentado también el porcentaje de encuestados que citó a la seguridad como el problema más importante que enfrenta su país, llegando al 32,5 %.⁴¹

Por cierto, todo este penoso cuadro de situación conlleva importantes perjuicios económicos para los Estados involucrados. Hacia fines del año 2015 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) emitió un primer reporte en el cual estimaba esos costos en un promedio del 3% del Producto Interno Bruto (PIB) regional. La metodología empleada consistió en discriminar entre costos en “anticipación” al delito (seguridad pública y privada), costos como “consecuencia” del delito (homicidios, lesiones, robos, hurtos), y costos en “respuesta” del delito (sistema de justicia criminal, gastos de atención

³⁹ Marta Lagos y Lucía Dammert: *La Seguridad Ciudadana. El principal problema de América Latina*, (Lima: Corporación Latinobarómetro, 9 de mayo 2012): 26 y ss.

⁴⁰ En este sentido, puede decirse que las estadísticas se realizan sobre la llamada “cifra blanca” del delito, aquella que reúne los casos de cierta o de mucha gravedad, que son denunciados antes las autoridades policiales y judiciales. Por su parte, existe una “cifra negra” de hechos no denunciados, que por lo general son hurtos sin violencia.

⁴¹ Kyra Gurney, “Why are the World’s Most Violent Cities in Latin America?”, *Insight Crime*, November 21, 2015. <http://www.insightcrime.org/news-analysis/why-world-most-violent-cities-latin-america>.

a las víctimas). Por otro lado, se seleccionó una muestra integrada por Chile (1.8% PBI), Costa Rica (1,9%), Uruguay (2,3%), Paraguay (3.8%) y Honduras (4.6%); en esos países el costo del crimen promedia 3% del PIB.⁴² La editora del *dossier* en cuestión explicó que la cantidad de dinero involucrado equivale tanto al gasto anual de la región en materia de infraestructura, como a los ingresos del 20% más pobre de la población.⁴³

Casi un año más tarde, la citada institución convocó a una reunión de expertos en Buenos Aires, en la cual proporcionó sus más recientes guarismos: tanto la violencia organizada como su combate tienen un coste estimado promedio de aproximadamente US\$ 200 anuales por habitante, lo cual arroja un total de US\$ 120 mil millones por año. De esa cifra, cerca del 40% corresponde al gasto en fuerzas policiales. Indica la entidad bancaria que si los referidos montos pudieran reasignarse, a partir de una previa disminución de las cifras latinoamericanas de inseguridad hasta emular los estándares globales, el área podría incrementar en un 25% su PIB per cápita.⁴⁴

Un segundo reporte del BID, publicado en el presente año 2017 y complementario del elaborado anteriormente, aborda los costos de la criminalidad en América Latina discriminando entre *costos sociales*, asociados a la pérdida de calidad de vida por homicidios y otros delitos violentos e ingresos no generados por población penitenciaria; *costos incurridos por el sector privado*, referidos a gastos de hogares y empresas centrados en prevenir la delincuencia, y servicios de seguridad; y finalmente *costos incurridos por el gobierno*, en relación con el gasto público en el sistema de justicia penal, la prestación de servicios policiales y de administración de prisiones. Como resultado de su investigación, el Banco confirmó que los costos de la criminalidad, como porcentaje

⁴² Laura Jaitman (ed.), *Los costos del crimen y la violencia en el bienestar en América Latina y el Caribe* (Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2015).

⁴³ Declaraciones de Laura Jaitman, especialista en Seguridad Ciudadana del BID y editora del estudio de costos. En Sol Amaya, “Cuánto de su PBI le cuesta el delito a América Latina”, *La Nación*, 23 de octubre, 2015. <http://www.lanacion.com.ar/1838205-cuanto-de-su-pbi-le-cuesta-el-delito-a-america-latina>.

⁴⁴ Carlos Cué, “América Latina sufre 135.000 asesinatos al año”, *El País*, 26 de septiembre, 2016. http://internacional.elpais.com/internacional/2016/09/26/america/1474909844_140495.html.

de PIB, promediaban el 3,5% en América Latina y el Caribe, fluctuando entre un 3% en el Cono Sur y más del 4% en América Central.⁴⁵

Lamentablemente, en forma simultánea a las alzas de los niveles de violencia, y de sus perjuicios económicos, las percepciones de los ciudadanos –según se desprende de serios y objetivos estudios- sugieren la ineficacia de las estrategias gubernamentales adoptadas de cara a este fenómeno.⁴⁶ En promedio, un 67% de los latinoamericanos consideran que en el lustro 2010-2014 se incrementó el narcotráfico en la región (llegando a un pico del 92% en Argentina); el 78% de la población estima que se ha simplificado el acceso al cannabis, mientras otro 74% consideró lo mismo respecto a la cocaína.

En ese contexto de cierta decepción de la ciudadanía americana la OEA, como corolario de sus análisis prospectivos al año 2025, diseñó tres vías diferentes para abordar la cuestión de las drogas en el continente, según se ponga el acento en el fortalecimiento institucional y la cooperación interestatal (“Juntos”), la experimentación con modificaciones legales (“Caminos”) o la capacidad de reacción ante el problema desde la comunidad (“Resiliencia”). Un cuarto escenario (“Ruptura”) advierte sobre lo que podría ocurrir si no se logra construir en el corto plazo una visión hemisférica que permita sumar esfuerzos para enfrentar el problema, respetando al mismo tiempo la diversidad de sus países: conductas crecientemente unilaterales, sin aunar esfuerzos ni constituir instancias de coordinación entre naciones del continente.⁴⁷

Los tres primeros escenarios que plantea la OEA no sólo no son incompatibles entre sí, sino que su adecuada combinación los potencia sinérgicamente y abre la puerta a novedosas iniciativas que los articulen. Por el contrario, en el cuarto no sólo habría mayor propensión a la unilateralidad, con su correlato de menos operaciones de interdicción, sino incluso más casos de acuerdos subrepticios entre Estados y organizaciones criminales, para garantizar ciertos niveles mínimos de paz social a cambio de menos controles sobre las actividades de estos grupos. Sin ningún lugar a dudas, las

⁴⁵ Laura Jaitman (ed.), *Los costos del crimen y de la violencia. Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe* (Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2017).

⁴⁶ Asuntos del Sur y Observatorio Latinoamericano de Política de Drogas y Opinión Pública, *Estudio anual sobre Políticas de Drogas y Opinión Pública en América Latina* (Santiago de Chile: Asuntos del Sur & OPDOP, 2015). http://idhdp.com/media/400833/opdop_estudio-anual-2015.pdf.

⁴⁷ Organización de Estados Americanos, *El problema de las drogas en las Américas* (Washington: Organización de Estados Americanos, 2013).

decisiones que adopten los gobiernos del continente frente a estas cuatro opciones serán definitorias en el cariz que adoptara la criminalidad organizada en general, y en particular el tráfico de drogas ilegales, en el corto y mediano plazos.

3) Conclusiones

A lo largo del presente trabajo se ha constatado que el continente americano se inserta de manera plena en el preocupante diagnóstico elaborado hace ya tres lustros por el venezolano Naím sobre la gravedad del fenómeno de la criminalidad, y hoy totalmente vigente. Esa inserción es particularmente notoria en el caso del tráfico de drogas ilegales, aunque no se circunscribe a esta actividad, y está signada por altos niveles de violencia y de corrupción de funcionarios públicos.

El carácter distintivo del hemisferio, en materia de drogas ilegales, se explica sobre todo a partir de la cocaína, procedente en su totalidad de América del Sur; a esto se agregan importantes volúmenes de *cannabis*, un creciente volumen de drogas sintéticas y algo de heroína. Los capitales que generan el cultivo, elaboración, traslado y comercialización de estas sustancias son, en una escala geográfica virtualmente planetaria, verdaderamente exorbitantes, permitiendo el surgimiento y consolidación de organizaciones complejas, eficientes y poderosas. También ayudan a comprender los cuadros de corrupción gubernamental que se registran, facilitados por aparatos estatales estructuralmente débiles, y una violencia multiforme que coloca al continente en los primeros lugares mundiales en la materia.

En conjunto, estos elementos permiten configurar a la criminalidad organizada en general, y con particular énfasis el tráfico de drogas ilegales, como una amenaza a la seguridad de los Estados del hemisferio, de las sociedades que los componen e incluso de los individuos que las integran. Una amenaza no convencional, que no se plantea en términos estatales, pero que responde cabalmente a los criterios de Seguridad Multidimensional sancionados hace ya más de una década, en la Conferencia Especial de Seguridad oportunamente convocada por la OEA: La nítida gravedad de esta amenaza guarda relación no sólo con su probabilidad de ocurrencia, que es permanente, sino también con el daño que produce.

Tal vez la manifestación más visible de ese daño, aunque no la única, sea la violencia, que adquiere carácter pandémico. Las dimensiones de esa violencia, se

traducen en niveles de homicidios violentos que porcentualmente equivalen a más de la tercera parte del total mundial, y duplican generosamente el promedio global, alcanzando picos cuatro veces superiores en América Central. En sus manifestaciones urbanas, esta violencia se ha extendido particularmente en el área latinoamericana del continente, como se constata en muchas de sus ciudades. Además, curiosas hibridaciones bidireccionales entre criminalidad e insurgencia, a partir de convergencias motivacionales y conveniencias circunstanciales, agregan complejidad a la cuestión. Así, es a partir de la criminalidad organizada en general, en particular del narcotráfico, como se comprenden los niveles de violencia que sacuden al hemisferio. Ni la pobreza ni la desigual distribución del ingreso proporcionan una explicación en ese sentido, como se constató en los últimos años, en cuyo transcurso la reducción de las brechas sociales y el crecimiento económico fueron fenómenos simultáneos al aumento de la violencia.

Frente a este cuadro de situación, los Estados del espacio latinoamericano del hemisferio realizan enormes erogaciones para revertirla, sea a través de actividades preventivas, del combate a la criminalidad o de la mitigación de los daños que produce. Erogaciones cuyo redireccionamiento paliaría, o incluso solucionaría, importantes problemáticas económicas y sociales que permanecen irresueltas en ese espacio geográfico. La imperiosa necesidad de obtener mejores resultados frente a esta perniciosa situación exige replantear parcial o totalmente políticas y estrategias que hasta el momento no han arrojado los resultados esperados. En esta encrucijada cobra relevancia, como documento rector, el informe de la OEA, por lo cual consideramos que más allá del camino que cada gobierno adopte, una sincera y profunda cooperación bi y multilateral será crucial en el logro de los resultados anhelados.

Referencias:

- Agencia EFE. “Cártel brasileño recluta guerrilleros de las FARC”, *Elsalvador.com*, 31 de enero, 2017, <http://www.elsalvador.com/noticias/internacional/314550/cartel-brasileno-recluta-guerrilleros-de-las-farc/>.
- Alda Mejías, Sonia. “El combate a la corrupción para combatir el crimen organizado”. *Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo* 6/16 (9 de mayo 2016). http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GL_OBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt6-2016-aldamejias-combate-corrupcion-crimen-organizado.
- Amaya, Sol. “Cuánto de su PBI le cuesta el delito a América Latina”. *La Nación*, 23 de octubre, 2015. <http://www.lanacion.com.ar/1838205-cuanto-de-su-pbi-le-cuesta-el-delito-a-america-latina>.
- Asuntos del Sur y Observatorio Latinoamericano de Política de Drogas y Opinión Pública. *Estudio anual sobre Políticas de Drogas y Opinión Pública en América Latina*. Santiago de Chile: Asuntos del Sur & OPDOP, 2015. http://idhdp.com/media/400833/opdop_estudio-anual-2015.pdf.
- Bartolomé, Mariano. “Situación del Crimen Organizado en América Latina”. *Ágora Internacional* no. 10 (2009): 16-20.
- Bartolomé, Mariano. “Más allá del Crimen Organizado: la reformulación del concepto de insurgencia y su impacto en el entorno estratégico sudamericano”, *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* 2 no.3 (Jan-Jun 2013): 47-77.
- Cepik, Marco y Pedro Borba. “Crime Organizado, Estado e Segurança Internacional”. *Contexto Internacional* 33, no.2 (2011): 375-405.
- Cockayne, James. “Transnational Organized Crime: Multilateral Responses to a Rising Threat”. *International Peace Academy Working Paper* (April 2007).
- Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. *Drogas y Democracia: hacia un cambio de paradigma*. Río de Janeiro: Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, 2009, http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/06/drugs-and-democracy_statement_ES.pdf.
- Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Criminal. *Metodología del ranking (2016) de las 50 ciudades más violentas del mundo*. México DF: CCSPJC, 6 de abril de 2017. <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/prensa/send/6-prensa/239-las-50-ciudades-mas-violentas-del-mundo-2016-metodologia>.
- Cornell, Svante. “Narcotics and Armed Conflict. Interaction and Implications, *Studies in Conflict & Terrorism* 30 no.3 (2007): 207-227.
- Cué, Carlos. “América Latina sufre 135.000 asesinatos al año”. *El País*, 26 de septiembre, 2016. http://internacional.elpais.com/internacional/2016/09/26/america/1474909844_140495.html.
- Diario Excelsior. “Redes en todo el mundo”, accedida abril 2, 2016. <http://www.excelsior.com.mx/especial/segunda-fuga-de-el-chapo/redes-en-el-mundo>.
- Flores, Nancy. “Los 89 carteles que arrasan México”. *Contralínea*, 2 de junio, 2013. <http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2013/06/02/los-89-carteles-arrasan-mexico/>.
- Gagne, David. “¿Por qué la disminución de la desigualdad no mejora la seguridad en Latinoamérica?”. *Insight Crime*, 14 de julio, 2015.

- <http://es.insightcrime.org/analisis/disminucion-desigualdad-no-mejora-seguridad-latinoamerica>.
- Gurney, Kyra. "Percepciones de seguridad aumentan en Latinoamérica: Informe", *Insight Crime*, 9 de diciembre, 2014. <http://es.insightcrime.org/analisis/percepciones-inseguridad-aumentan-latinoamerica-informe>.
- Gurney, Kyra. "Why are the World's Most Violent Cities in Latin America?". *Insight Crime*, November 21, 2015. <http://www.insightcrime.org/news-analysis/why-world-most-violent-cities-latin-america>.
- Jaitman, Laura (ed.). *Los costos del crimen y la violencia en el bienestar en América Latina y el Caribe*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2015.
- Jaitman, Laura (ed.). *Los costos del crimen y de la violencia. Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2017.
- Justo, Marcelo. "Las cinco actividades del crimen organizado que recaudan más dinero en el mundo". *BBC Mundo*, 31 de marzo, 2016. http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160316_economia_crimen_organizado_mj.
- Killebrew, Robert. "Criminal Insurgency in the Americas and Beyond". *Prism* 2 (2011): 33-52.
- Labrousse, Alain. *Geopolítica de las Drogas*. Buenos Aires: Editorial Marea, 2011.
- Lagos, Marta y Lucía Dammert. *La Seguridad Ciudadana. El principal problema de América Latina*. Lima: Corporación Latinobarómetro, 9 de mayo 2012.
- Logan, Samuel. "Rastreando la presencia internacional de la Federación de Sinaloa". *Insight Crime*, 01 de mayo, 2013. <http://es.insightcrime.org/analisis/rastreando-la-presencia-internacional-de-la-federacion-de-sinaloa>.
- McDermott, Jeremy. "How Organized Crime & Corruption Intersect in LatAm". *Insight Crime*, December 4, 2014. <http://www.insightcrime.org/news-analysis/organized-crime-corruption-meet-latin-america>.
- Naím, Moisés. "The Five Wars of Globalization". *Foreign Policy* (January-February 2003): 29-37. <http://users.clas.ufl.edu/zselden/Course%20Readings/Naim.pdf>.
- Naranjo Trujillo, Oscar. "El Crimen Organizado en las Américas: una lectura desde las preocupaciones y desafíos subyacentes". In *Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas 2012*, edited by Organización de Estados Americanos, 12-16. Washington DC: OEA, 2012.
- OMS, UNODC, PNUD. *Informe sobre la situación mundial de la prevención de la violencia 2014*. Luxemburgo: OMS, 2014. http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/145089/1/WHO_NMH_NVI_14.2_spa.pdf?ua=1.
- Organización de las Naciones Unidas. *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. A/Res/55/235, 2000. <https://www.unodc.org/pdf/cld/TOCebook-s.pdf>.
- Organización de Estados Americanos. *El problema de las drogas en las Américas*. Washington: Organización de Estados Americanos, 2013.
- Otero, Silvia. "Entérate. El imperio del Chapo Guzmán". *El Universal*, 12 de julio, 2015. <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2015/07/12/enterate-el-imperio-de-el-chapo-guzman#imagen-1>.

- Portero Rodríguez, Florencio. "Disfunciones de la Globalización". In *Los Potenciadores de Riesgo*, edited by Instituto Español de Estudios Estratégicos, 27-46. Madrid: Ministerio de Defensa, 2013.
- Rojas, Alberto y Pablo Herraiz. "De cada gramo de cocaína que se vende, 7,5 euros van a la narcoyihad". *El Mundo*, 01 de diciembre, 2014.
<http://www.elmundo.es/espana/2014/11/30/5478b939268e3e673f8b4599.html>.
- Sampó, Carolina. "Porque no todo es terrorismo. Notas sobre la actividad del Crimen Organizado en España". *Relaciones Internacionales* no. 51 (2016): 1-14.
- Sanderson, Thomas. "Transnational Terror and Organized Crime: Blurring the Lines", *SAIS Review* XXIV no.1, 2004: 49-61.
- Stavridis, James. "Foreword". In *Convergence. Illicit Networks and National Security in Age of Globalization*, edited by Michael Miklaucic, Jacqueline Brewer and Gary Barnabo, vii-x. Washington DC: National Defense University, 2005.
- United Nations Office on Drugs and Crime. *Global Study on Homicide 2013. Trends, context, data*. Vienna: UNODC, 2014.
https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf.
- United Nations Office on Drugs and Crime. *World Drugs Report 2016*. New York: United Nations, 2016.
http://www.unodc.org/doc/wdr2016/WORLD_DRUG_REPORT_2016_web.pdf.
- United States Department of State. *International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) 2017, Vol.1: Drug and Chemical Control*. Washington DC: Department of State, March, 2017.
<https://www.state.gov/documents/organization/268025.pdf>.
- Williams, Phil. "Lawlessness and Disorder: An Emerging Paradigm for the 21st Century". In *Convergence. Illicit Networks and National Security in Age of Globalization*, edited by Michael Miklaucic, Jacqueline Brewer and Gary Barnabo, 15-36. Washington DC: National Defense University, 2005.

Principais Aspectos da Promoção de Direitos Humanos na Organização dos Estados Americanos

André de CARVALHO RAMOS¹

Resumo:

O artigo visa esmiuçar os principais aspectos do sistema de proteção de direitos humanos estabelecido a partir da Carta da Organização dos Estados Americanos, extraíndo suas principais características.

Abstract:

This article tries to analyze in great detail the main aspects connected to the human rights protection system, based on the OAS Charter, and its main characteristics.

Palavras-chave: Organização dos Estados Americanos - direitos humanos - Carta Democrática Interamericana - Comissão Interamericana de Direitos Humanos

Keywords: *Organization of American States - Human rights - Inter-American Democratic Charter — Inter-American Committee on Human Rights*

Introdução:

O Direito Internacional dos Direitos Humanos consiste no conjunto de direitos e faculdades previsto em normas internacionais, que assegura a dignidade da pessoa humana e beneficia-se de garantias internacionais institucionalizadas.² Sua evolução nessas últimas décadas é impressionante. Desde a Carta da Organização das Nações

¹ André de Carvalho Ramos é doutor e professor dos programas de Direito Internacional e Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Ele é doutor em Direito Internacional pela mesma instituição e foi pesquisador visitante no Centro de Direito Internacional de Lauterpacht (Cambridge). Sua experiência em Direito se concentra especialmente em Direito Internacional Público, Direito Internacional Privado e Direitos Humanos.

² André de Carvalho Ramos, *Processo Internacional de Direitos Humanos* (5. ed, São Paulo: Saraiva, 2016), 31.

Unidas (ONU) de 1945 e a Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH) de 1948, dezenas de tratados e convenções consagraram a preocupação internacional com a proteção de direitos de todos os indivíduos, sem distinção.³ Consequentemente, eventual alegação de “competência exclusiva dos Estados” ou mesmo de “violação da sagrada soberania estatal” no domínio da proteção dos direitos humanos encontra-se ultrapassada, após anos de aquiescência pelos Estados da normatização internacional sobre a matéria.⁴

Nas Américas, houve o mesmo desenvolvimento da proteção internacional dos direitos humanos por meio da edição de vários tratados e deliberações internacionais e ainda por intermédio da atuação de órgãos internacionais especializados na promoção de direitos humanos. Entre os diversos diplomas normativos, destacam-se quatro textos internacionais de suma importância: a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, a Carta da Organização dos Estados Americanos, a Convenção Americana de Direitos Humanos e finalmente o Protocolo de San Salvador, relativo aos direitos sociais e econômicos.⁵

Esses diplomas forjaram dois sistemas de proteção, que interagem de modo expresse. O primeiro sistema é o da *Organização dos Estados Americanos* (OEA), que utiliza os preceitos primários da Carta de criação da própria OEA e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem. O segundo é o *sistema da Convenção Americana de Direitos Humanos*, criado no bojo da própria OEA.

A interação entre os sistemas é vista já no mais antigo deles, que é o sistema da Carta da OEA, organização intergovernamental criada em 1948. Dispõe a Carta da OEA, em seu artigo 106,⁶ que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (um de seus órgãos principais) tem como principal função promover o respeito e a defesa dos direitos humanos e servir como órgão consultivo da Organização em tal matéria, dispondo ainda que uma “convenção interamericana sobre direitos humanos

³ Antônio Augusto Cançado Trindade, *A proteção internacional dos direitos humanos. Fundamentos e instrumentos básicos* (São Paulo: Saraiva, 1991), 3.

⁴ Antônio Augusto Cançado Trindade, *Apresentação de Os direitos humanos como tema global*, de J. A. Lindgren Alves (São Paulo: Ed. Perspectiva, 1994), XVI.

⁵ Há outros tratados que também compõem a proteção de direitos humanos nas Américas, como, por exemplo, o Protocolo à Convenção Americana sobre Direitos Humanos Referente à Abolição da Pena de Morte, a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, a Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas, e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher.

⁶ Com a redação dada pelo Protocolo de Buenos Aires de 1967.

estabelecerá a estrutura, a competência e as normas de funcionamento da referida Comissão, bem como as dos outros órgãos encarregados de tal matéria”. Em seguida, o artigo 145 da mesma Carta estabelece que, “enquanto não entrar em vigor a convenção interamericana sobre direitos humanos a que se refere o Capítulo XV, a atual Comissão Interamericana de Direitos Humanos velará pela observância de tais direitos”.

Já o sistema da Convenção Americana de Direitos Humanos tem vários pontos de contato com o sistema da Carta da OEA. Em primeiro lugar, trata-se de um sistema engendrado no seio da própria OEA e que conta inclusive com a participação ativa de um órgão principal da OEA, que é a Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Em segundo lugar, o financiamento do sistema da Convenção é feito pela OEA e os membros do segundo sistema são, sem exceção, membros do primeiro. Em terceiro lugar, as regras do primeiro sistema são subsidiariamente aplicáveis ao segundo, de acordo com o disposto no artigo 29, “b”, da Convenção Americana de Direitos Humanos, que dispõe que as obrigações baseadas na Convenção não podem servir de justificativa para a não aplicação de outras normas de proteção de direitos humanos constantes em outros diplomas normativos.

Na realidade, temos dois círculos concêntricos: um círculo amplo composto pelo sistema da Carta da OEA, com 35 Estados dessa Organização; um círculo menor, composto por 23 Estados, que ratificaram a Convenção Americana de Direitos Humanos.⁷ Então, os dois sistemas comungam, na essência, da mesma origem, a OEA. A diferença está no compromisso mais denso firmado pelos integrantes do segundo sistema, que conta inclusive com um tribunal especializado em direitos humanos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Porém, mesmo que um país pertença ao círculo mais estrito da Convenção, pode ser avaliado perante o círculo mais amplo, o da Carta da OEA.

Neste artigo, abordarei os principais aspectos do sistema de proteção de direitos humanos originado a partir da Carta da Organização dos Estados Americanos, que interessa a todos os Estados das Américas e não somente os que ratificaram a Convenção Americana de Direitos Humanos ou reconheceram a jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

⁷ São 12 Estados da OEA que ainda não são partes da Convenção Americana de Direitos Humanos: Antígua e Barbuda, Bahamas, Belize, Canadá, Cuba, Estados Unidos, Guiana, Saint Kitts e Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent e Grenadines, Trinidad e Tobago (foi parte de 1991 a 1998), Venezuela (foi parte de 1977 a 2012).

1) O sistema da Organização dos Estados Americanos

De acordo com a Carta de 1948, a OEA é uma organização intergovernamental, aberta a todos os Estados americanos, que acabaram – todos – ingressando na organização ao longo dos anos.

Seus objetivos são amplos: garantia da paz e segurança internacionais, cooperação e ação solidária, promoção da democracia representativa, promoção dos direitos humanos e erradicação da pobreza, desenvolvimento econômico e social e prevenção de conflitos e busca de solução pacífica de controvérsias.

No que tange aos direitos humanos, a Carta está repleta de menções genéricas de respeito aos direitos humanos, que consta já do Preâmbulo⁸ e, entre outros, dos artigos 3º, alínea “1”,⁹ 17,¹⁰ 33,¹¹ 45.¹²

O preâmbulo, aliás, claramente estabelece que “... o verdadeiro sentido da solidariedade americana e da boa vizinhança não pode ser outro senão o de consolidar neste continente, dentro do quadro das instituições democráticas, um regime de liberdade individual e de justiça social, fundado no respeito dos *direitos essenciais* do homem”. Os Estados americanos proclamaram ainda o respeito “*os direitos fundamentais da pessoa humana, sem fazer distinção de raça, nacionalidade, credo ou sexo*”. Já o artigo 17 da Carta estipula que o desenvolvimento deve ser feito respeitando-se “*os direitos da pessoa*

⁸ *In verbis*: “Certos de que o verdadeiro sentido da solidariedade americana e da boa vizinhança não pode ser outro senão o de consolidar neste Continente, dentro do quadro das instituições democráticas, um regime de liberdade individual e de justiça social, fundado no respeito dos direitos essenciais do Homem”.

⁹ *In verbis*: “Artigo 3º – Os Estados americanos reafirmam os seguintes princípios: (...) – 1) Os Estados americanos proclamam os direitos fundamentais da pessoa humana, sem fazer distinção de raça, nacionalidade, credo ou sexo”.

¹⁰ *In verbis*: “Artigo 17 – Cada Estado tem o direito de desenvolver, livre e espontaneamente, a sua vida cultural, política e econômica. No seu livre desenvolvimento, o Estado respeitará os direitos da pessoa humana e os princípios da moral universal”.

¹¹ *In verbis*: “Artigo 33 – O desenvolvimento é responsabilidade primordial de cada país e deve constituir um processo integral e continuado para a criação de uma ordem econômica e social justa que permita a plena realização da pessoa humana e para isso contribua”.

¹² *In verbis*: “Artigo 45 – Os Estados membros, convencidos de que o Homem somente pode alcançar a plena realização de suas aspirações dentro de uma ordem social justa, acompanhada de desenvolvimento econômico e de verdadeira paz, convêm em envidar os seus maiores esforços na aplicação dos seguintes princípios e mecanismos”, seguindo-se a enumeração de vários direitos em diversas alíneas. Os artigos 46, 47, 48, 49 e 50 tratam também de direitos humanos, como os direitos à educação, trabalhistas e referentes à previdência social.

humana e os princípios da moral universal”.¹³ Finalmente, a Carta estabelece direitos sociais, tais como o direito ao bem-estar material,¹⁴ o direito ao trabalho,¹⁵ direito à livre-associação, direito à greve e à negociação coletiva,¹⁶ direito à previdência social e à assistência jurídica para fazer valer seus direitos.¹⁷ Já o artigo 47 estabelece o direito à educação, considerado como “*fundamento da democracia, da justiça social e do progresso*”.¹⁸

Chama a atenção de todos que esses objetivos são próximos aos objetivos da Organização das Nações Unidas, tendo a OEA se autodefinido como “organização regional” (artigo 1º da Carta da OEA) regrada pelo Capítulo VIII da Carta da ONU (“acordos regionais”).

Apesar desses objetivos ambiciosos, a Carta foi redigida sob o marco da *não intervenção* nos assuntos domésticos (artigo 1º)¹⁹ e respeito da *soberania* dos Estados (que consta do preâmbulo²⁰ e do artigo 1º).

Por isso, a fórmula para densificar o conceito de “direitos humanos” previsto como um dos objetivos da Organização foi de adotar, na própria Conferência de Bogotá em 1948, uma “Declaração” não vinculante²¹ e não um tratado internacional (que só seria adotado em 1969). Essa Declaração, denominada Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, aprovada em maio de 1948 junto com a Carta da OEA, antecedeu a própria Declaração Universal de Direitos Humanos (aprovada em dezembro de 1948). Na

¹³ Art. 17, *in fine*.

¹⁴ Art. 45, alínea “a”.

¹⁵ Art. 45, alínea “b”.

¹⁶ Art. 45, alínea “c”.

¹⁷ Art. 45, alíneas “h” e “i”.

¹⁸ Art. 47, *in fine*.

¹⁹ *In verbis*: “Artigo 1º – Os Estados americanos consagram nesta Carta a organização internacional que vêm desenvolvendo para conseguir uma ordem de paz e de justiça, para promover sua solidariedade, intensificar sua colaboração e defender sua *soberania*, sua integridade territorial e sua independência. Dentro das Nações Unidas, a Organização dos Estados Americanos constitui um organismo regional. A Organização dos Estados Americanos não tem mais faculdades que aquelas expressamente conferidas por esta Carta, nenhuma de cujas disposições a autoriza a intervir em *assuntos da jurisdição interna* dos Estados membros” (grifos do Autor).

²⁰ *In verbis*: “Conscientes de que esta missão já inspirou numerosos convênios e acordos cuja virtude essencial se origina do seu desejo de conviver em paz e de promover, mediante sua mútua compreensão e seu respeito pela *soberania* de cada um, o melhoramento de todos na independência, na igualdade e no direito;”.

²¹ Ver abaixo a interpretação da Corte Interamericana que deu *força vinculante indireta* à Declaração Americana.

Declaração Americana, há uma série de direitos civis e políticos, econômicos, sociais e culturais nos artigos I a XXVII; os deveres são estabelecidos nos artigos XXIX a XXXVIII, demonstrando aqui uma visão segregada (entre direitos e deveres) hoje superada pelo reconhecimento da dimensão objetiva dos direitos humanos.²² Para Herz, a tradição não intervencionista e legalista é bastante enraizada na cultura do Direito Internacional latino-americano, pois serviria de barreira a eventual intervenção de Estados mais desenvolvidos em outros em vias de desenvolvimento.²³

Apesar desses entraves, a promoção dos direitos humanos foi lentamente posta em prática no seio da OEA.

O primeiro passo concreto foi dado com a criação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Comissão IDH – também se utiliza a sigla CIDH) na V Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da OEA (Santiago, 1959), sem apoio na redação original da Carta. Pela proposta aprovada, a Comissão funcionaria provisoriamente até a adoção de uma Convenção Interamericana de Direitos Humanos. O Comitê Interamericano de Juristas foi encarregado de elaborar o projeto dessa convenção de direitos humanos. Nos seus primeiros anos, a Comissão restringiu-se a “promover” os direitos humanos consagrados pela Declaração Americana no continente. O Estatuto da Comissão, aprovado pela OEA em 1960, não estabeleceu outros poderes ou funções para assegurar o respeito aos direitos humanos. A II Conferência Interamericana Extraordinária de 1965 aprovou modificações no Estatuto da Comissão, ampliando suas funções. A Comissão transformou-se em verdadeiro órgão internacional de supervisão do cumprimento, pelos Estados da OEA, de seus compromissos (elencados na Carta da OEA e na Declaração Americana) de respeito aos direitos humanos. Para tanto, a Comissão foi autorizada a receber e examinar petições individuais sobre pretensas violações de direitos humanos, bem como a inquirir os Estados sobre os fatos apurados e recomendar condutas.

Esse desenvolvimento institucional da Comissão foi consagrado na elaboração do Protocolo de Buenos Aires em 1967 (entrou em vigor em 1970), que emendou a Carta da

²² André de Carvalho Ramos, *Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional* (6. ed., São Paulo: Saraiva, 2016), 275-278.

²³ Mônica Herz, “Carta da OEA (1948)”, in *A história da paz*, ed. Demétrio Magnoli (São Paulo: Contexto, 2008), 340.

OEA. Pelo Protocolo, a Comissão passou a ser órgão principal e autônomo (pois seus comissários – também chamados de comissionados – têm independência funcional) da própria Organização dos Estados Americanos, superando a debilidade inicial de ter sido criada por mera resolução adotada em reunião de Ministros. Assim, a Comissão incorporou-se à estrutura permanente da OEA, tendo os Estados a obrigação de responder aos seus pedidos de informação, bem como cumprir, em boa-fé, suas recomendações, pois estas eram fundadas na própria Carta da OEA, agora reformada.

Fez ainda o Protocolo menção a elaboração de um tratado internacional de direitos humanos (redigido em 1969, a Convenção Americana de Direitos Humanos). O Protocolo de Cartagena das Índias (1985), por sua vez, introduziu artigos que expressamente mencionam que o desenvolvimento é responsabilidade primordial de cada país e deve constituir um processo integral e continuado para a criação de uma ordem econômica e social justa que permita a plena realização da pessoa humana e para isso contribua (artigo 32 do Protocolo, hoje artigo 33 da Carta).

Na última década do século XX, graças a redemocratização de vários países da região, foi editado o Protocolo de Washington (1992), que introduziu a cláusula democrática na Organização (artigo 9º), pela qual um membro da OEA pode ser suspenso como sanção à ruptura do regime democrático. Finalmente, o Protocolo de Manágua (1993) criou o “Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral”,²⁴ voltado para promover a cooperação entre os Estados americanos, com o propósito de obter seu desenvolvimento integral e, em particular, de contribuir para a eliminação da pobreza crítica, segundo as normas da Carta, no que se refere aos campos econômico, social, educacional, cultural, e científico e tecnológico (artigo 94).

Tendo em vista a Carta da OEA e a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem é justo concluir que a proteção de direitos humanos esteve sempre no centro das preocupações *formais* dessa organização.

A evolução na implementação desses objetivos postos no papel foi lenta, porém, após mais de 60 anos de existência, já existem mecanismos concretos de proteção de

²⁴ Formado pela fusão do Conselho Econômico e Social Interamericano com o Conselho Interamericano para a Educação, Ciência e Cultura.

direitos humanos na OEA.

Esses mecanismos são operacionalizados por quatro órgãos dessa organização, a saber: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, o Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral, bem como a Assembleia Geral da OEA e o Conselho Permanente da OEA, este considerado como braço perene daquela Assembleia,²⁵ bem como a Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, como se depreende dos artigos 53, 90, 93, 100 e 111 da Carta da OEA.

Ainda, podemos classificar os mecanismos já em ação na OEA para a proteção de direitos humanos em dois tipos: o mecanismo coletivo político (capitaneado pela Assembleia Geral, pelo Conselho Permanente e pela Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores) e o mecanismo coletivo quase judicial (capitaneado pela Comissão Interamericana e o Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral).

2) O mecanismo coletivo político: o Protocolo de Washington

A Assembleia Geral da OEA é o órgão político final no procedimento de responsabilização internacional do Estado diante de descumprimentos do rol de direitos fundamentais constantes da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem e da Carta da OEA.

Nesse sentido, estabelece o artigo 54, alínea *a*, que compete à Assembleia Geral “*decidir a ação e as políticas gerais da Organização*”, o que abrange avaliar a situação de respeito aos direitos humanos nos Estados membros.

Esse órgão, constituído de representantes de todos os Estados signatários, tem cunho eminentemente político e analisa todas as informações referentes a uma determinada situação de violação de direitos humanos (encaminhadas pelos Estados ou pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos) e recomenda a adoção de medidas pelos Estados. No caso do não cumprimento da recomendação da Assembleia Geral, o Estado fere a Carta da OEA, possibilitando a edição de sanções coletivas adiante expostas.

Embora o artigo 53 não mencione *expressamente o poder de ordenar sanções*, incumbiria à Assembleia da OEA, enquanto órgão central da organização, *propor as sanções coletivas pelo descumprimento dos preceitos da OEA*, o que no caso, seria o

²⁵ O Conselho Permanente atua como Comissão Preparatória da reunião da Assembleia Geral (art. 90, alínea *c* da Carta). É órgão de consulta (art. 82) e atua exercendo bons ofícios na solução de controvérsias entre os Estados da OEA.

desrespeito aos direitos humanos. Esse *poder implícito e não explícito* dificulta ainda mais a tarefa da Assembleia Geral, que, cabe sempre lembrar, é um órgão intergovernamental, possuindo um representante por Estado membro da OEA, todos aptos a votar em suas deliberações, o que inclui os próprios Estados violadores de direitos humanos.

Entretanto, a OEA tem demonstrado, em determinadas situações críticas de desrespeito aos direitos humanos, ter vontade política suficiente para adotar as necessárias sanções a Estados infratores, como foi no caso do Haiti nos anos 90 do século passado.

O Haiti foi objeto de intenso monitoramento pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos a partir do golpe militar contra o Presidente eleito Jean Bertrand Aristide em 29 de setembro de 1991, incluindo até o envio de Delegação Especial da Comissão ao país, mesmo após o golpe.

Com base nos informes da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a OEA, através do Conselho Permanente, editou a Resolução n. 1/91, pela qual condenou a ruptura do regime democrático no Haiti. Nessa Resolução foi adotada a suspensão de todas as relações econômicas, financeiras e comerciais dos países membros da Organização com o Haiti, bem como a suspensão de toda ajuda ou fornecimento de material militar.

A Resolução ainda requisitava a outros organismos regionais e internacionais (tal qual o Banco Interamericano de Desenvolvimento) que suspendessem também seus programas em relação ao Haiti.

Após essa resolução seguiu-se a Resolução n. 2/91, de 8 de outubro de 1991, que solicitava o congelamento de haveres do Governo do Haiti nos países membros da OEA. A Resolução n. 2/92 da OEA endureceu ainda mais a posição da organização, ao estipular medidas de monitoramento do embargo comercial, com pedido aos Estados para que negassem acesso a portos de cargueiros e aviões que não respeitassem as medidas da OEA. Além disso, solicitou-se o cancelamento de vistos dos membros golpistas do governo de fato do Haiti, bem como o congelamento de seus haveres nos países da região. Também foi solicitado que os representantes dos países da OEA em organismos financeiros multilaterais e nas Nações Unidas agissem de acordo com as medidas sancionatórias da Resolução.

O golpe haitiano foi o impulso final para a redação do Protocolo de Washington de 14 de dezembro de 1992, que reformou a Carta da OEA.

Graças a esse Protocolo, deu-se nova redação do artigo 9º da Carta, permitindo

suspender qualquer Estado-membro cujo governo tenha sido destituído pela força, por maioria de dois terços. Dispõe esse artigo que um membro da Organização, cujo governo democraticamente constituído seja deposto pela força, poderá ser suspenso do exercício do direito de participação nas sessões da Assembleia Geral, da Reunião de Consulta, dos Conselhos da Organização e das Conferências Especializadas, bem como das comissões, grupos de trabalho e demais órgãos que tenham sido criados. A faculdade de suspensão somente será exercida quando tenham sido infrutíferas as gestões diplomáticas que a Organização houver empreendido a fim de propiciar o restabelecimento da democracia representativa no Estado-membro afetado. O membro que tiver sido objeto de suspensão deverá continuar observando o cumprimento de suas obrigações com a Organização. A Assembleia Geral encerrará a suspensão mediante decisão adotada com a aprovação de dois terços dos Estados-membros.

O caso do Haiti demonstra ser possível, mesmo diante da omissão de disposições claras na Carta da OEA, o posicionamento firme da Organização contrário a violações de direitos humanos. É construído um elo de ligação, então, entre os órgãos de proteção de direitos humanos no sistema interamericano (Comissão) com o Conselho Permanente da OEA. Na medida em que há o descumprimento das decisões vinculantes oriundas deste sistema, deve a OEA zelar para que o Estado infrator repare o dano aos direitos humanos, cumprindo com as referidas decisões.

3) A Carta Democrática Interamericana.

Em 2001, foi dado mais um passo rumo ao fortalecimento do mecanismo coletivo político de proteção de direitos humanos na OEA, com a aprovação da Carta Democrática Interamericana.

Suas raízes remontam a 1991, quando os Estados da OEA, em sessão da Assembleia Geral em Santiago (Chile), adotaram o “Compromisso de Santiago com a Democracia e Renovação do Sistema Interamericano” e editaram a Resolução sobre Democracia Representativa, mais conhecida como “Resolução 1080” da OEA.

Essa resolução determinou a convocação imediata do Conselho Permanente no caso de ruptura democrática em qualquer um dos Estados membros. Além disso, a Resolução encarregou o Conselho Permanente de elaborar um conjunto de propostas

visando reforçar a preservação da democracia nas Américas.²⁶ Durante a década de 90 do século passado, essa Resolução foi invocada ao menos em quatro ocasiões: Haiti (1991), Peru (1992), Guatemala (1993) e Paraguai em 1996.

Em 2001 foi aprovada, na Cúpula das Américas de Quebec (Canadá), a Carta Democrática Interamericana (CDI). Após discussões sobre se a CDI deveria ser aprovada por intermédio de um Protocolo Modificador da Carta da OEA, os Estados optaram pela sua aprovação sob a forma de resolução da Assembleia Geral da OEA. Assim, em 11 de setembro de 2001, a Assembleia Geral da OEA aprovou, por unanimidade, a CDI em sua reunião em Lima (Peru). A Carta, por ter sido aprovada como resolução da Assembleia Geral da OEA não é vinculante, compondo a *soft law* (direito em formação) que rege a temática na região. Contudo, a Carta constitui importante vetor de interpretação de como promover a democracia, que consta inclusive da Carta da OEA (art. 2º, “b”).²⁷

O ineditismo da Carta Democrática Interamericana consiste em seu objetivo de exigir o respeito à democracia formal (rotatividade do poder e eleições periódicas) e também à democracia substancial (justiça social), estabelecendo o *direito à democracia*, bem como superando a antiga preocupação de defesa da ordem democrática somente nos casos de golpes de Estado que caracterizaram a região por décadas.

A Carta possui 28 artigos divididos em 6 partes: I) a democracia e o sistema interamericano; II) a democracia e os direitos; III) democracia, desenvolvimento integral e combate à pobreza; IV) fortalecimento e preservação da institucionalidade democrática; V) a democracia e as missões de observação eleitoral; e VI) promoção da cultura democrática.

A Carta Democrática inicia sustentando que a Carta da Organização dos Estados Americanos reconhece que a democracia representativa é indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região, e que um dos propósitos da OEA é promover e consolidar a democracia representativa, respeitado o princípio da não

²⁶ Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos, “AG/RES/ 1080 (XXI-0/01)”, 1991. http://www.oas.org/xxxiiga/portugues/documentos/democracia_repres.pdf.

²⁷ Organização dos Estados Americanos, “Carta Da Organização Dos Estados Americanos”, OEA, 1948. https://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.htm. “Artigo 2º Para realizar os princípios em que se baseia e para cumprir com suas obrigações regionais, de acordo com a Carta das Nações Unidas, a Organização dos Estados Americanos estabelece como propósitos essenciais os seguintes: (...) b. Promover e consolidar a democracia representativa, respeitado o princípio da não intervenção”.

intervenção. Logo, qualquer alteração ou ruptura inconstitucional da ordem democrática em um Estado-membro constitui um obstáculo insuperável à participação do Governo do referido Estado nos diálogos americanos.

A partir dessa diretriz, a CDI dispõe os deveres do Estado na promoção do regime democrático. Na realidade, a OEA assume que a missão da Organização não se limita aos casos de ruptura do regime democrática, mas também abrange a consolidação, prevenção e antecipação das causas dos problemas que afetam o sistema democrático de um determinado Estado americano.

Sua divisão em seis partes esclarece seu alcance amplo: a CDI cuida da democracia no sistema interamericano, definindo que os povos da América têm direito à democracia e seus governos têm a obrigação de promovê-la e defendê-la, sendo a democracia essencial para o desenvolvimento social, político e econômico dos povos das Américas (parte I). Além disso, a CDI faz o vínculo entre a democracia e os direitos humanos, pois são elementos essenciais da democracia representativa, entre outros, o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, o acesso ao poder e seu exercício com sujeição ao Estado de Direito, a celebração de eleições periódicas, livres, justas e baseadas no sufrágio universal e secreto como expressão da soberania do povo, o regime pluralista de partidos e organizações políticas, e a separação e independência dos poderes públicos. Ademais, a Carta menciona que são também componentes fundamentais do exercício da democracia a transparência das atividades governamentais, a probidade, a responsabilidade dos governos na gestão pública, o respeito dos direitos sociais e a liberdade de expressão e de imprensa (parte II).

Após, a Carta expõe o vínculo entre democracia, desenvolvimento integral e combate à pobreza, reconhecendo que a miséria, o analfabetismo e os baixos níveis de desenvolvimento humano são fatores que incidem negativamente na consolidação da democracia. Logo, os Estados-membros da OEA se comprometem a adotar e executar todas as ações necessárias para a criação de emprego produtivo, a redução da pobreza e a erradicação da pobreza extrema, levando em conta as diferentes realidades e condições econômicas dos países do Hemisfério. A Carta defende que a promoção e observância dos direitos econômicos, sociais e culturais são inerentes ao desenvolvimento integral, ao crescimento econômico com equidade e à consolidação da democracia dos Estados do Hemisfério. O vínculo com o meio ambiente é explicitado, pois, para a Carta, o exercício da democracia facilita a preservação e o manejo adequado do meio ambiente.

Assim, ficou disposto que é essencial que os Estados implementem políticas e estratégias de proteção do meio ambiente, respeitando os diversos tratados e convenções, para alcançar um desenvolvimento sustentável em benefício das futuras gerações. Esse compromisso comum frente aos problemas do desenvolvimento e da pobreza também ressalta a importância de manter os equilíbrios macroeconômicos e o imperativo de fortalecer a coesão social e a democracia (parte III).

Em seguida, a CDI trata do fortalecimento e preservação da institucionalidade democrática, repetindo a fórmula do Protocolo de Washington (1992), pela qual qualquer Estado membro ou o Secretário-Geral poderá solicitar a convocação imediata do Conselho Permanente para realizar uma avaliação coletiva da situação de ruptura democrática em um Estado-membro. O Conselho Permanente, segundo a situação, poderá determinar a realização das gestões diplomáticas necessárias, incluindo os bons ofícios, para promover a normalização da institucionalidade democrática. Se as gestões diplomáticas se revelarem infrutíferas ou a urgência da situação aconselhar, o Conselho Permanente convocará imediatamente um período extraordinário de sessões da Assembleia Geral para que esta adote as decisões que julgar apropriadas, incluindo gestões diplomáticas, em conformidade com a Carta da Organização, o Direito Internacional e as disposições desta Carta Democrática. No processo, serão realizadas as gestões diplomáticas necessárias, incluindo os bons ofícios, para promover a normalização da institucionalidade democrática.

Quando a Assembleia Geral, convocada para um período extraordinário de sessões, constatar que ocorreu a ruptura da ordem democrática num Estado-membro e que as gestões diplomáticas tenham sido infrutíferas, em conformidade com a Carta da OEA tomará a decisão de suspender o referido Estado-membro do exercício de seu direito de participação na OEA mediante o voto afirmativo de dois terços dos Estados-membros, entrando em vigor imediatamente.

Todavia, o Estado-membro que tiver sido objeto de suspensão deverá continuar observando o cumprimento de suas obrigações como membro da Organização, em particular em matéria de direitos humanos. Adotada a decisão de suspender um governo, a Organização manterá suas gestões diplomáticas para o restabelecimento da democracia no Estado-membro afetado. Uma vez superada a decisão que motivou a suspensão, qualquer Estado-membro ou o Secretário-Geral poderá propor à Assembleia Geral o levantamento da suspensão. Esta decisão será adotada pelo voto de dois terços dos Estados-membros, de acordo com a Carta da OEA (parte IV da CDI).

A Carta Democrática ainda rege as missões de observação eleitoral (parte V) e também a promoção da cultura democrática (parte VI).

Assim, salta aos olhos que a CDI contempla um rol abrangente de disposições de fortalecimento *integral* da democracia nas Américas, fugindo ao lugar comum da mera existência de eleições periódicas.

Faltaram, contudo, mecanismos de acompanhamento do cumprimento, pelos Estados, dessas regras. Somente a ruptura do regime democrático possui uma sanção clara, que é a suspensão da participação na OEA (Protocolo de Washington, visto acima). As demais disposições são carentes de supervisão e, principalmente, cobrança dos Estados faltosos.

4) O mecanismo coletivo quase judicial: a Comissão Interamericana de Direitos

Humanos

No sistema da OEA, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos foi inserida como órgão principal em 1967 (Protocolo de Buenos Aires) com a clara missão de zelar, pelo prisma jurídico, pela promoção de direitos humanos.

A Comissão é composta por sete membros (Comissários ou Comissionados), que deverão ser pessoas de alta autoridade moral e de reconhecido saber em matéria de direitos humanos. Os membros da Comissão serão eleitos por quatro anos e só poderão ser reeleitos uma vez, sendo que o mandato é incompatível com o exercício de atividades que possam afetar sua independência e sua imparcialidade, ou a dignidade ou o prestígio do seu cargo na Comissão.

Os membros da Comissão serão eleitos a título pessoal, pela Assembleia Geral da OEA, de uma lista de candidatos propostos pelos Governos dos Estados membros. Cada Governo pode propor até três candidatos (ou seja, pode propor apenas um nome), nacionais do Estado que os proponha ou de qualquer outro Estado membro. Quando for proposta uma lista tríplice de candidatos, pelo menos um deles deverá ser nacional de Estado diferente do proponente.

Apesar de teoricamente atuarem desvinculados do Estado da nacionalidade, o Regulamento da Comissão (2009, artigo 17) prevê que os membros da Comissão não poderão participar na discussão, investigação, deliberação ou decisão de assunto submetido à consideração da Comissão, se forem cidadãos do Estado objeto da consideração geral ou específica da Comissão, ou se estiverem credenciados ou

cumprindo missão especial como diplomatas perante esse Estado. Essa medida preserva a imagem da Comissão e evita especulações sobre os motivos do voto do Comissário em caso envolvendo o seu próprio país. Em resumo, a Comissão é um órgão principal da OEA, porém autônomo, pois seus membros atuam com independência e imparcialidade, não representando o Estado de origem.

Há uma complementaridade entre o mecanismo político (operacionalizado pela Assembleia Geral, Secretaria-Geral e Conselho Permanente) e o mecanismo quase judicial, pois esse último forneceria o marco jurídico que atestaria o eventual descumprimento das normas de direitos humanos pelos Estados.

Por disposição expressa da Carta da OEA,²⁸ partes expressivas das atribuições da Comissão só se desenvolverão sob a égide da Carta da OEA caso o Estado alvo ainda não tiver ratificado a Convenção Americana de Direitos Humanos.

Há, então, uma relação de subsidiariedade: caso o Estado tenha ratificado a Convenção Americana, a Comissão atuará sob a égide de tal diploma; se pertencer ao grupo de 12 Estados que ainda não a ratificou, a Comissão atuará de acordo com a Carta da OEA e a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos tem, então, *duplo tratamento normativo*: o primeiro deles, já analisado, perante a Carta da OEA e o segundo, perante a Convenção Americana de Direitos Humanos. Todavia, o órgão é o mesmo, variando apenas as atribuições *quando age como órgão da OEA ou quando age como órgão da Convenção Americana de Direitos Humanos*.

Em síntese, a OEA, com base nos preceitos de sua Carta, não esperou pelo surgimento e fortalecimento do sistema interamericano específico de proteção aos direitos humanos. Para tanto, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos foi criada em 1959 e, em seu estatuto, consta a atribuição de promover os direitos humanos proclamados na

²⁸ Dispõe o artigo 145 da Carta que “enquanto não entrar em vigor a convenção interamericana sobre direitos humanos a que se refere o Capítulo XV, a atual Comissão Interamericana de Direitos Humanos velará pela observância de tais direitos”. O artigo 1º do Estatuto da Comissão segue a mesma linha dispondo que: “ Artigo 1º – 1. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos é um órgão da Organização dos Estados Americanos criado para promover a observância e a defesa dos direitos humanos e para servir como órgão consultivo da Organização nesta matéria. 2. Para os fins deste Estatuto, entende-se por direitos humanos: a. os direitos definidos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos com relação aos Estados Partes da mesma; b. os direitos consagrados na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, com relação aos demais Estados membros.

Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948.²⁹ Com o Protocolo de Buenos Aires, de 1967, os direitos constantes da Declaração foram considerados os direitos fundamentais que a Carta da OEA havia mencionado em seu artigo 3º, “I”.

A Comissão é o órgão ao qual incumbe a promoção e a averiguação do respeito e a garantia destes direitos fundamentais. Pode elaborar estudos e ofertar capacitação técnica aos Estados. Pode também criar *relatorias* (similares às relatorias do mecanismo extraconvencional onusiano), dirigidas pelos Comissários, cujos relatórios serão submetidos à Assembleia Geral da OEA. Além disso, pode efetuar visitas de campo, a convite do Estado interessado.

Além disso, o estatuto da Comissão possibilita que ela receba petições individuais contendo alegadas violações a direitos humanos protegidos pela Carta da OEA e pela Declaração Americana, de maneira similar ao sistema de petição individual sob a égide da Convenção Americana de Direitos Humanos.³⁰ O objetivo desse sistema é a elaboração de recomendação ao Estado para a observância e garantia de direitos humanos protegidos pela Carta da OEA e pela Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem.

Além desses dispositivos da Carta, os Estados membros da OEA estão vinculados ao cumprimento dos direitos mencionados na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, que é considerada *interpretação autêntica dos dispositivos genéricos de proteção de direitos humanos* da Carta da OEA.³¹

Iniciado o procedimento de apuração de violação de direitos humanos, estabelece-se o contraditório e a ampla defesa do Estado. O esgotamento dos recursos internos é considerado condição processual desse procedimento e a Comissão tem o poder de

²⁹ Artigo 1º do Estatuto da Comissão, aprovado pela Resolução 447/79 da Assembleia Geral da OEA. Tal estatuto foi modificado pela Resolução 508 de 1980.

³⁰ Conforme o artigo 51 do Regulamento da Comissão de 2009.

³¹ Nesse sentido, afirmou a Corte Interamericana de Direitos Humanos que a Declaração Americana *contém e define* os direitos humanos aos quais a Carta da OEA faz referência genérica. Para a Corte, “Para os Estados membros da Organização, a Declaração é o texto que determina quais são os direitos humanos aos quais se refere a Carta”. Ver in Corte Interamericana de Direitos Humanos, Parecer Consultivo sobre interpretação da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (art. 64 da Convenção), n. 10/89, de 14 de julho de 1989, Série A, n. 10, parágrafo 45, p. 25. Sobre os casos da Corte Interamericana de Direitos Humanos, ver André de Carvalho Ramos, *Direitos Humanos em Juízo. Comentários aos casos contenciosos e consultivos da Corte Interamericana de Direitos Humanos* (São Paulo: Max Limonad, 2001).

solicitar que os Estados informem sobre todas as medidas que adotaram quanto ao caso concreto.³² Assim, busca-se, antes de mais nada, a conciliação e incita-se o Estado violador a realizar medidas de reparação do fato internacionalmente ilícito.

O procedimento termina com a *elaboração de recomendações aos governos dos Estados para o respeito dos direitos humanos*. Caso o Estado não cumpra com tais recomendações, *a Comissão decide pelo encaminhamento à Assembleia Geral* para que esta adote, como órgão político encarregado do respeito às disposições da Carta da OEA, medidas para fomentar o respeito aos direitos humanos.³³

Como vimos acima, a Assembleia só sancionou os casos de ruptura do regime democrático, faltando ainda impor sanções pelos descumprimentos de outros direitos previstos na Carta da OEA e na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem.

5) As relatorias temáticas e geográficas da Comissão Interamericana de Direitos

Humanos

A Organização dos Estados Americanos criou, ao longo dos anos, *Relatorias* sobre países e temas de direitos humanos, vinculadas à *Comissão Interamericana de Direitos Humanos*.

No tocante às relatorias temáticas, destaca-se a Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, criada em 1997 e com caráter permanente, independência funcional e estrutura própria (que inclusive conta com financiamento externo). A criação dessa Relatoria permanente busca incentivar a plena liberdade de expressão e informação nas Américas, direito essencial para o enraizamento da democracia em Estados de passado ditatorial recente (a maior parte dos Estados americanos vivenciaram períodos longos de ditaduras no século XX). Cabe à Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão: 1) elaborar relatório anual sobre a situação da liberdade de expressão nas Américas e apresentá-lo à Comissão para apreciação e futura inclusão no Relatório Anual da Comissão IDH à Assembleia Geral da OEA; 2) preparar relatórios temáticos; 3) obter informações e realizar atividades de promoção e capacitação sobre a temática; 4) acionar imediatamente a Comissão a respeito de situações urgentes para que estude a adoção de

³² Ver art. 18, alínea “d”, do Estatuto da Comissão, de 1979.

³³ Art. 18, alínea f, do Estatuto da Comissão.

medidas cautelares ou solicite a adoção à Corte Interamericana de Direitos Humanos; e 5) remeter informação à Comissão para instruir casos individuais relacionados com a liberdade de expressão.

Há ainda as seguintes Relatorias da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA:³⁴ a) Relatoria sobre os direitos das mulheres; b) Relatoria sobre os direitos dos migrantes; c) Relatoria sobre os direitos da criança; d) Relatoria sobre os direitos de lésbicas, *gays*, bissexuais, trans e intersexuais (LGBTI); e) Relatoria sobre os direitos das pessoas privadas de liberdade; f) Relatoria sobre os direitos das pessoas afrodescendentes; g) Relatoria sobre os direitos dos povos indígenas; h) Relatoria sobre os defensores e defensoras de direitos humanos; i) Unidade sobre os direitos econômicos, sociais e culturais.

Cada comissionado (comissário) é também relator *geográfico* para determinado grupo de países membros da OEA.

Apesar de não possuírem força vinculante e serem considerados meras recomendações, os *relatórios* são amplamente divulgados e devem servir de subsídios para as futuras ações dos Estados na proteção dos direitos humanos.

6) Carta Social das Américas

A Carta Social das Américas (CSA) foi aprovada pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) em 2012, em linha com o que dispõe a Carta Democrática Interamericana no que tange à interdependência entre o desenvolvimento econômico e social e a democracia. A Carta estimula os Estados a erradicar a pobreza, enfrentar a exclusão social e combater a desigualdade, que são considerados óbices à consolidação da democracia no continente.

A Carta possui 35 artigos divididos em 5 capítulos: 1) justiça social, desenvolvimento com igualdade e democracia; 2) desenvolvimento econômico inclusivo e equitativo; 3) desenvolvimento cultural, diversidade e pluralidade; 4) solidariedade e esforço conjunto das Américas.

Nos “considerandos”, a Carta reconhece “a universalidade, a indivisibilidade e a interdependência de todos os direitos humanos e seu papel essencial para o

³⁴ OEA, “Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, *Organización de los Estados Americanos*, (August 1, 2009), <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/composicion.asp#tab3>.

desenvolvimento social e a realização do potencial humano, e reconhecendo a legitimidade e a importância do Direito Internacional dos Direitos Humanos para sua promoção e proteção”. Entretanto, esse reconhecimento da indivisibilidade dos direitos humanos não impedir a Carta de prever, timidamente, a adoção progressiva de medidas para implementar os direitos sociais (em sentido amplo) por parte dos Estados membros, o que não ocorre com os direitos civis e políticos.

O primeiro capítulo abarca dispositivos sobre a busca pela justiça social, que deve ser promovida pelos Estados, já que o desenvolvimento com igualdade fortalece a democracia, sendo ambos interdependentes e se reforçam mutuamente. Foi enfatizado que a garantia dos direitos econômicos, sociais e culturais são inerentes ao desenvolvimento integral, ao crescimento econômico com igualdade e à consolidação da democracia nos Estados (art. 2º). Contudo, os Estados devem implementar tais direitos apenas *progressivamente*, pela adoção de políticas e programas que considerem mais eficazes e adequados a suas necessidades, em conformidade com as escolhas democráticas e os recursos disponíveis.

O combate à pobreza deve ser objetivo do Estado, para que seja suprimida a exclusão social e desigualdade, devendo ser adotadas políticas e programas públicos para alcançar esse fim.

Por sua vez, cada Estado tem a responsabilidade primordial pelo seu desenvolvimento e, ao escolher seu sistema econômico e social em um ambiente de democracia, deve buscar o estabelecimento de uma ordem econômica e social mais justa, que possibilite a plena realização do ser humano. Nessa linha, a Carta estipula que a pessoa humana é o centro, partícipe e beneficiário principal do processo de desenvolvimento econômico inclusivo, justo e equitativo (art. 6º). Por isso, as políticas econômicas e sociais devem promover a geração de emprego e a redução da desigualdade de renda, focando no combate à pobreza, desigualdade e dignidade, o que é uma luta conjunta do Estado e da sociedade civil.

Os Estados devem buscar eliminar os obstáculos ao desenvolvimento, com vistas à consolidação e plena vigência dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais (art. 7º). No tocante aos direitos dos trabalhadores, cabe ao Estado a promoção do trabalho decente, a redução do desemprego e do subemprego e a atenção aos desafios do trabalho informal, que constituem em elementos essenciais para que se alcance o desenvolvimento econômico com igualdade (art. 8º). A Carta faz ainda referência à Declaração da Organização Internacional do Trabalho sobre os Princípios e Direitos

Fundamentais no Trabalho e seu Acompanhamento, de 1998, pela qual se busca o fomento de uma força de trabalho de qualidade e com justiça social.

Além disso, os Estados devem promover e executar políticas públicas voltadas para o desenvolvimento econômico com justiça social, reconhecendo a importância dos programas que contribuam para a inclusão e a coesão social e gerem renda e emprego. A Carta ressalta o importante papel das micro, pequenas e médias empresas, bem como das cooperativas e outras unidades de produção. As políticas públicas e as estruturas normativas devem promover a criação de novas empresas e a incorporação do setor informal à economia formal (art. 9º).

Apesar da forte inclinação na proteção dos trabalhadores e dos setores excluídos das sociedades americanas, a Carta reconhece o direito de propriedade (art. 11), pugnando pela criação de um sistema de direitos de propriedade voltado a oferta de segurança jurídica aos povos das Américas, facilitando a formação de capital e promovendo o desenvolvimento econômico com justiça social e, desse modo, contribuindo para a sua prosperidade geral.

A Carta valorizou também o meio ambiente: Os Estados promoverão, em parceria com o setor privado e a sociedade civil, o desenvolvimento sustentável por meio do crescimento econômico, do desenvolvimento social e da conservação e uso sustentável dos recursos naturais.

Por sua vez, a Carta estabelece que os Estados devem implementar políticas de proteção social integral, com prioridade aos vulneráveis (Art. 14), reconhecendo as contribuições dos povos indígenas, afrodescendentes e comunidades migrantes para o processo histórico continental, devendo-se valorizá-las. Por isso, cabe aos Estados adotar políticas para promover a inclusão e prevenir, combater e eliminar todo tipo de intolerância e discriminação, especialmente a discriminação de gênero, étnica e racial, para resguardar a igualdade de direitos e oportunidades e fortalecer os valores democráticos.

Tal qual a Carta Democrática Interamericana, a Carta Social das Américas (CSA) não é um texto vinculante, possuindo a natureza jurídica de *soft law*, ou seja, um diploma não vinculante que serve para apontar, aos Estados, condutas que podem ser transformar em normas vinculantes no futuro (pela sua aceitação como norma consuetudinária ou inserção em tratados internacionais). Outra possibilidade de aplicação da “Carta Social” é seu uso pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, como instrumento de

interpretação da dimensão social dos direitos previstos na Convenção Americana de Direitos Humanos.

Conclusão:

Um dos maiores desafios nas Américas no século XXI consiste no reconhecimento da centralidade do tema dos direitos humanos e sua proteção na agenda do Direito Internacional da região, rumo à realização de *valores comuns* da sociedade humana. A consolidação desses valores comuns é um processo em curso na atividade dos vários órgãos internacionais de direitos humanos e, em especial, da Organização dos Estados Americanos.

Por isso, o presente artigo debruçou-se sobre a atividade do chamado sistema de proteção de direitos humanos engendrado a partir da Carta da OEA.

Este sistema caracteriza-se por ser essencialmente *colaborativo* (incentivando os Estados a promover os direitos humanos), atuar por meio de *recomendações* (e não por decisões vinculantes) e ainda com *ampla abrangência geográfica* (atingindo todos os Estados das Américas e não somente os Estados que ratificaram a Convenção Americana de Direitos Humanos).

O rol dos direitos protegidos é integral, abarcando tanto os direitos civis e políticos, com especial destaque à proteção do direito à democracia, bem como os direitos sociais, econômicos e culturais, como se viu acima no estudo da Carta Democrática Interamericana e na Carta Social das Américas.

Em que pese eventuais críticas sobre as dificuldades de melhorias em várias situações envolvendo direitos humanos na região, a existência desse *olhar interamericano* sobre a temática é de extrema importância, pois traz visibilidade e chama a atenção dos Estados sobre a necessidade de reparação das violações de direitos, o que atende aos interesses tanto dos governos quanto da sociedade civil nos Estados democráticos da região.

Referências

- Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos, “AG/RES/ 1080 (XXI-0/01)”. 1991.
http://www.oas.org/xxxiiga/portugues/documentos/democracia_repres.pdf.
- Cançado Trindade, Antônio Augusto. *A proteção internacional dos direitos humanos. Fundamentos e instrumentos básicos*. São Paulo: Saraiva, 1991.
- _____. *Apresentação de Os direitos humanos como tema global*. De J. A Lindgren Alves. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1994.
- Carvalho Ramos, André de. *Direitos Humanos em Juízo. Comentários aos casos contenciosos e consultivos da Corte Interamericana de Direitos Humanos*. São Paulo: Max Limonad, 2001.
- _____. *Processo Internacional de Direitos Humanos*. 5. ed, São Paulo: Saraiva, 2016, 31.
- _____. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional*. 6. ed., São Paulo: Saraiva, 2016.
- Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem. N. 10/89. 14 de julho de 1989.
- Herz, Mônica. “Carta da OEA (1948)”. In *A história da paz*. Editado por Demétrio Magnoli (São Paulo: Contexto, 2008), 340.
- OEA, “Comisión Interamericana de Derechos Humanos”. *Organización de los Estados Americanos*. August 1, 2009.
<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/composicion.asp#tab3>.
- _____. “Carta Da Organização Dos Estados Americanos”. OEA, 1948.
https://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.htm.

Mirando a Futuro el Rol de la Mujer Latinoamericana como Peacekeepers

Andrea LODEIRO ENCINA¹

Resumen:

Pese a los reiterados llamados del Consejo de Seguridad de la ONU para que se aumente el porcentaje de mujeres en las operaciones de paz, al 2017, la participación de mujeres latinoamericanas como peacekeepers adeuda una presencia significativa sobre el terreno, especialmente entre observadores militares. Al respecto, existiría una importante brecha de incertidumbre sobre si a futuro los países de América Latina serán capaces de aumentar el aporte de contingentes femeninos y en ese caso, de qué factores dependería incrementar el rol de la mujer en las operaciones de paz en plazos razonables. En este sentido, el presente análisis, se introduce en las circunstancias que podrían explicar el porqué de la baja participación de mujeres latinoamericanas como peacekeeper, para desde allí identificar algunos enfoques orientadores en la línea de impulsar su rol como agente relevante en los procesos de consolidación de la paz.

Abstract:

Despite the repeated calls by the UN Security Council to increase the percentage of women in peacekeeping operations, the participation of Latin American women as peacekeepers in 2017, is still insignificant in ground operations especially among military observer. The author raises significant doubts about whether Latin American countries in the future will be able to contribute female peacekeeping contingents and discusses the factors that could increase the role of women in peacekeeping operations within a reasonable timeframe. In this regard, the analysis discusses the reasons attributed to such a low number of Latin American women serving as peacekeepers, and then goes on to identify some approaches that could increase their role as relevant peacebuilders.

Palabras claves: Res.1325, Fuerzas Armadas, operaciones de paz, género, transversalidad.

¹ Periodista, Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa (ANEPE), con especialidad en Inteligencia Estratégica y Sociedad de la Información, encargada de la cátedra de Género y Fuerzas Armadas en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

Keywords: Res. 1325, Armed Forces, peace operations, gender, mainstreaming.

1) Introducción

Desde la emisión de la Resolución 1325 “Mujer Paz y Seguridad”, del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (S/RES/1325 (2000)),² la participación de mujeres como peacekeepers, ha ido adquiriendo cada vez mayor relevancia en el contexto de los conflictos armados, en tanto se ha ido demostrando que su presencia aporta capacidades específicas durante las diferentes misiones de paz encabezadas por Naciones Unidas u otras organizaciones regionales.³

En este sentido, la ONU da crédito de una larga lista de beneficios que se desprenden de las experiencias en que la mujer ha generado un impacto positivo en las misiones, dentro de las cuales destacan sus aportes a la mitigación de los conflictos y enfrentamientos; a la atención de víctimas de violencia de género; al acceso de las mujeres a la ayuda humanitaria; y a la reinserción de mujeres ex combatientes, entre otras funciones que justifican la necesidad de abordar el aumento de su participación en pie de igualdad de condiciones, en todos los niveles decisionales y operacionales; antes, durante y después de los conflictos armados.⁴

Las expectativas expresadas por la ONU, es contar en esta década con más del 20% de mujeres en cada una de las misiones de paz, sin embargo, la respuesta al incremento de la

² Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, “S/RES/1325”, 2000.
[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1325\(2000\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1325(2000)).

³ Referencias a las investigaciones respecto a los aportes de las mujeres en misiones de paz, se encuentran en gran escala en el reciente documento publicado por: ONU Mujeres, “Prevenir los Conflictos, Transformar la Justicia, Garantizar la paz: Estudio mundial sobre la aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas”, 2016. Disponible en: <http://wps.unwomen.org/en>.

⁴ “Operaciones de Paz. Mantenimiento de La Paz de Las Naciones Unidas”, Naciones Unidas, 2017.
<http://www.un.org/es/peacekeeping/issues/women/womeninpk.shtml>.

participación de mujeres en las operaciones, ha sido débil a nivel mundial, más aún a nivel latinoamericano.

Los indicadores oficiales de marzo de 2017 de Naciones Unidas reportan a nivel global, una mínima presencia de mujeres como Expertos Militares en Misión (UNMEM), siendo solo 157 mujeres, poco más del 0,1% de 2.286 personeros de esta categoría. En cuanto al personal de tropa, de 83.525 efectivos desplegados en diecisiete misiones, solo 2.832 son mujeres, lo que representa un 3% de los contingentes militares.⁵ Por otra parte, las mujeres civiles constituyen cerca del 30%, mientras que las mujeres que forman parte de las fuerzas policiales oscilan entre un 7% y 8%.⁶

Estas cifras anticipan un prolongado tiempo de espera, antes de que la representación femenina, impacte significativamente en todos los procesos y fases de las transiciones hacia sociedades pacíficas, ello incluye, por cierto, a las mujeres peacekeeper, vale decir, a quienes hoy son parte de los despliegues integrando el personal de las fuerzas armadas (o tropa) y que están en clara desventaja numérica en cuanto a sus iguales civiles e incluso policiales.

En estas circunstancias, resulta pertinente indagar acerca de las causas profundas de la baja participación de las mujeres en estas instancias, junto con entender las capacidades adicionales que se diluyen a través de su notoria ausencia en terreno. Desde esta perspectiva, el siguiente análisis aborda el contexto que incide en las actuales condiciones de participación de las mujeres militares, para identificar el tenor de los obstáculos que podrían a futuro seguir afectando el proceso de inclusión de mujeres latinoamericanas, especialmente en las fuerzas armadas. Asimismo, se ahonda en los aportes específicos de las mujeres peacekeeper, como también, en los desafíos que podrían surgir dadas las características que pueden tener los futuros conflictos.

⁵ Esta cifra no ha aumentado desde el 2008.

⁶ “Gender Statistics by Mission”, *Naciones Unidas*, 2017.
<http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/gender/2017gender/mar17.pdf>.

2) Las mujeres militares en el contexto latinoamericano

La baja participación de las mujeres en las operaciones de paz, admite muchas lecturas desde el contexto latinoamericano. Una de ellas, estaría relacionada a la evolución que ha tenido la incorporación de la mujer en las fuerzas armadas, donde la mayoría de los países han sido lentos en adoptar políticas de inclusión en todos los ámbitos de promoción educacional y profesional, adeudando espacios para que las mujeres puedan desenvolverse en igualdad de condiciones en las esferas decisorias, lo que redundará tanto en el campo de la política, la economía y de la defensa.

Esto no es algo extraordinario de la región. El mundo entero ha sido testigo de varios procesos de reivindicación del rol de género que ha situado a la mujer en parámetros asimétricos en relación a los espacios de participación social que han liderado principalmente los hombres. No obstante, hoy se avanza con celeridad en subsanar las brechas de inclusión a través de los enfoques de transversalidad de género, que se ocupan de identificar dentro de los esquemas de la organización social, la aplicación de los principios de igualdad de trato y oportunidades entre hombres y mujeres.⁷

En esta perspectiva, el punto de inflexión se dio en la década de los noventa, momento en que el mundo cambió y mucho. El fin de la guerra fría, aunado a los procesos de democratización de los países que estuvieron circunscritos a regímenes militares, coexistió con la consolidación de alianzas regionales de carácter político y económico, con el multiculturalismo y con la expansión de Internet. La globalización definitivamente contribuyó a visibilizar aspectos sociales que antes carecían de significado o bien, no tenían cabida frente a los asuntos internos de cada país. El mundo adoptó un carácter extrovertido, miró con mayor claridad hacia fuera de sus fronteras y pudo al fin compararse entre sociedades diferentes, de cara a un proceso evolutivo planetario.

⁷ Para una definición complementaria acerca de la Transversalidad de género, véase: Emanuela Lombardo, "El Mainstreaming de Género en la Unión Europea", *Aequalitas. Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres* vol. 10-15, (mayo-diciembre 2003): 6-11.

Este es el marco en que se produce, hacia finales de la década, la inclusión de las mujeres en los escalafones operativos de las fuerzas armadas. Previamente los espacios para las mujeres en las fuerzas armadas de la región, estaban acotados a funciones en las especialidades de servicios jurídicos, sanidad, sanidad dental y servicios generales siendo éstas destinadas al apoyo y auxilio de la tropa en combate, en tanto aún no existía la posibilidad de que las mujeres ingresaran a las escuelas de oficiales y suboficiales. Este paso es rupturista y es el que en definitiva permite contar hoy día con mujeres peacekeeper con formación militar equivalente a la de sus compañeros de tropa. Las fechas claves evidencian esta coyuntura. (Ver Cuadro N°1)

Cuadro N°1: Año de ingreso de la mujer a las Fuerzas Armadas en Latinoamérica

PAIS	OFICIALES					
	CUERPO PROFESIONAL			CUERPO COMANDO		
	FUERZA TERRESTRE	FUERZA NAVAL	FUERZA AÉREA	FUERZA TERRESTRE	FUERZA NAVAL	FUERZA AÉREA
ARGENTINA	1982	1981	1982	1997	2002	2001
BOLIVIA	1982	2010	2007	1979 - 1985/2003	2010	2007
BRASIL	1992	1980	1982	2012/17	2012	1996
CHILE	1974	2003	1952	1995	2007	2000
COLOMBIA	1976	1984	1979	2008	1997	1997
CUBA	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
ECUADOR	1956	1977	2000	1999	2001	2007
EL SALVADOR	1985			2000	2009	2002
GUATEMALA	1967	1985	2000		1997	
HONDURAS	1970	2001	1964	1998	1999	1996
MÉXICO	1938	1975	1937	2007	2010	2007
NICARAGUA	1979			1993		
PARAGUAY	1932	1970	1970	2003		
PERÚ	1997	1997	1997	1997	1999	1998
REP. DOMINICANA	1981	1981	1981	2001	2001	2001
URUGUAY	1973	No posee asimilados	1997	1998	2000	1997
VENEZUELA	1980	1979	1980	2001	1978	1978
PAIS	SUBOFICIALES					
	CUERPO PROFESIONAL			CUERPO COMANDO		
	FUERZA TERRESTRE	FUERZA NAVAL	FUERZA AÉREA	FUERZA TERRESTRE	FUERZA NAVAL	FUERZA AÉREA
Argentina	1981	1980	2006	1996	1980	1998
Bolivia	1950	2010	2004	2008	2010	2004
Brasil	2001	1980	1982	2012/17	2012	2002
Chile	1974	1937	1974	1998	2009	2009
Colombia	1983	1997	1992	1983	No acceden	1997
Cuba	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Ecuador	1958	1953	2008	s/d	1965	2008
El Salvador	No acceden como suboficiales					
Guatemala	1967	2000	2002	1997	1997	1997
Honduras	2004	1999	1997	2004	1999	1997
México	1938	1972	1938	2007	1995	2007
Nicaragua	1979			1994		
Paraguay				No acceden como suboficiales		
Perú	1997	1997	1997	1998	1998	1998
Rep. Dominicana	1961	1961	1961	2001	2001	2001
Uruguay	1973	1992	1990	1973	1992	1997
Venezuela				2001	1975	1975

Fuente: Resdal, Atlas de la Defensa 2016.

Reciente, gradual e incompleto, el proceso de incorporación de la mujer a las fuerzas armadas en la región todavía se aprecia como una materia pendiente. El nivel de acceso a

algunas especialidades es parcial en más de la mitad de los países latinoamericanos.⁸ Esto además tiene como contrapunto, un porcentaje que oscila entre 2% y 22% de presencia femenina en relación a todas las fuerzas. (Véase Cuadro N°2)

Cuadro N°2: Porcentaje promedio de mujeres en las fuerzas armadas latinoamericanas.

% DE MUJERES EN LAS FUERZAS ARMADAS	
ARGENTINA	17%
BOLIVIA	2%
BRASIL	7%
CHILE	9%
COLOMBIA	S/D
CUBA	S/D
ECUADOR	2,9%
EL SALVADOR	5%
GUATEMALA	7%
HONDURAS	4%
MÉXICO	7,98%
NICARAGUA	S/D
PARAGUAY	8,57%
PERÚ	9%
REP. DOMINICANA	21,76%
URUGUAY	18,92%
VENEZUELA	21%

Fuente: Resdal, Atlas de la Defensa Nacional 2016

Dado este escenario, resulta comprensible que la participación de las mujeres peacekeepers latinoamericanas sea escasa, más aun, sobre el hecho que la oficialidad en algunos casos, no supera los grados de coroneles y más bien, contemplando el cruce de las carreras militares, abundan los casos en que se está en la etapa de recibir a las primeras capitanes, lo que aleja en el tiempo la opción de contar con mujeres como comandantes de

⁸ Solo es total en: Argentina, Bolivia, Colombia, Nicaragua, Uruguay y Venezuela. Es parcial en: Brasil, Chile, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y República Dominicana. Véase “Las Fuerzas Armadas”, en *Atlas Comparativo de La Defensa En América Latina*, 2016 ed. (RESDAL, 2016). http://www.resdal.org/assets/atlas_2016_esp_04.pdf.

batallón, como asesores en un cuartel general multinacional o como Expertos Militares en Misión.

Lo anterior, coloca sobre la mesa otros asuntos, que tienen directa vinculación al rol de las instituciones de las fuerzas armadas y del Estado, a través de su política de defensa, respecto de la capacidad para definir las vacantes asignadas a hombres y mujeres, así como también convocar y luego retener a las mujeres para que sigan la carrera militar. En este aspecto, cada país ha hecho lo propio conforme a sus criterios de género. Mientras en algunos países se avanza en eliminar las restricciones de cualquier tipo que puedan limitar el ingreso de las mujeres a la carrera militar,⁹ otros prefieren mantener cuotas de ingreso planteando como criterio, no afectar el estándar de capacidades requeridas para la acción de la defensa nacional.

De este modo, la participación de mujeres en operaciones de paz, tiene un mediano condicionamiento al no poderse cumplir con las cuotas de mujeres que puedan adaptarse ampliamente con los requisitos de reclutamiento de personal calificados para diferentes tipos de misiones, en la línea de las exigencias del Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas (DPKO). Esto supone un desfase entre los requerimientos formulados por Naciones Unidas y el estado de avance respecto de la incorporación de la mujer en varios países latinoamericanos. Lo cual, hace necesario considerar alternativas concretas que contribuyan a ampliar los criterios para que el aumento de mujeres en este tipo de operaciones, sea efectiva.

⁹ Por ejemplo, en el caso de Chile, la Escuela Militar (Ejército) dispone de 200 cupos para el ingreso tanto de hombres y mujeres, las cuotas de mujeres fueron suspendidas el año 2010. Para el periodo 2017, casi tres mil mujeres postularon a la Escuela Militar, un número histórico para la institución no obstante solo ingresaron 37, siendo el resto hombres. Véase: Carlos Reyes, “Cristián Guedelhoefer Erbeta, Coronel de Ejército Y Director de La Escuela Militar: ‘La Sociedad Debe Tener La Certeza de Que Formamos a Líderes Con Criterios Éticos’”, *La Tercera*, 12/3/2017. <http://www.latercera.com/noticia/cristian-guedelhoefer-erbeta-coronel-ejercito-director-la-escuela-militar-la-sociedad-la-certeza-formamos-lideres-criterios-eticos/>.

3) El trasfondo ideológico como obstáculo predominante

En lo esencial, el hecho de que aun persistan barreras para que las mujeres accedan a todas las opciones de la capacitación militar, suele inclinarse hacia un trasfondo más ideológico que de otra naturaleza, interviniendo tanto en la voluntad política como en la cultura institucional, frenando en ocasiones, la predisposición para ampliar los niveles de apertura. Sin ir más lejos, en un estudio publicado en International Peace Institute, Sahana Dharmapuri,¹⁰ argumenta la existencia de estas variables destacando tres factores que obstaculizan esta inclusión:

- La falta de entendimiento entre los Estados Miembros acerca de la Resolución 1325 y la política de las Naciones Unidas sobre igualdad de género en las operaciones de paz;
- Una brecha en los datos y análisis sobre la participación de las mujeres en las instituciones nacionales de seguridad a nivel mundial y en el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en particular; y
- La prevalencia de normas sociales y sesgos que perpetúan la desigualdad de género dentro del sector de la seguridad.

En este sentido, en la región se reconoce entre importantes líderes de opinión, altos mandos e inclusive figuras políticas, que no está del todo aceptada la participación de mujeres en funciones militares, habiendo personeros posicionados en importantes cargos públicos que todavía son capaces de emitir fuertes declaraciones en contra de la idea de que las mujeres sean parte de las instituciones armadas.¹¹

¹⁰Sahana Dharmapuri, “Not Just a Numbers Game: Increasing Women’s Participation in UN Peacekeeping”, *International Peace Institute* (2013). Disponible en: <http://www.providingforpeacekeeping.org/?s=Sahana+Dharmapuri>.

¹¹ Bullado fue el caso de un sistema de espionaje dispuesto para observar la intimidad de las cadetes en un buque de la Armada chilena en diciembre de 2016, en tanto un ex Almirante y Comandante en Jefe de la Armada, lejos de condenar la acción de los hombres declaró: “Yo les voy a contestar de otra manera: Yo me opuse terminantemente al ingreso de la mujer a la Armada por todas estas cosas que se podían prever”. Véase: Metro-aton, “Ex Almirante Arancibia: ‘Me Opuse Al Ingreso de La Mujer a La Armada Por Las Cosas Que Se Podían Prever’”, *Publimetro*. <https://www.publimetro.cl/cl/noticias/2016/12/29/ex-almirante-arancibia-me-opuse-al-ingreso-de-la-mujer-a-la-armada-por-las-cosas-que-se-podian-prever.html>.

Esto se puede percibir a nivel regional, mientras los argumentos más comunes para que las mujeres no ingresen a la carrera militar, o a ciertas especialidades, todavía aluden a temas como el embarazo, la adecuación de las infraestructuras, -que entre otros se refieren a construir habitaciones y baños para mujeres-, el trato diferenciado entre los distintos sexos, las diferencias físicas, la distribución de tareas basadas en los roles de género, en fin.

Lo que rara vez suponen barreras expresas en el plano legal, están fuertemente arraigadas en el discurso, aunque la mayoría de estos aspectos, han sido superados en sociedades con mayores índices de desarrollo, por medio de políticas que concilian las diferenciaciones físicas, la vida familiar, regulan el acoso sexual u otros aspectos que en la región, todavía son complicados desde el punto de vista de las instituciones.¹²

Es asimismo sintomático que estas cuestiones tiendan a “invisibilizarse”, aunque pueden obstaculizar bastante la carrera militar femenina. Generalmente no suelen tomarse en cuenta en los análisis acerca del rol de la mujer en las fuerzas armadas, el cómo influye en ellas los ambientes poco receptivos. La desmotivación asociada a bajos apoyos tanto familiares como del entorno laboral, escasamente puede favorecer las condiciones para desplegar a modo individual, todo el potencial de desarrollo profesional.

En esta lógica se anquilosa lo que puede definirse como “barreras personales”. Según explica la Teniente Nubia Villanueva (El Salvador), estos obstáculos se entienden como aquellos que son ajenos a la institución y que (...) “*no permite que las mujeres se incentiven en la participación en las operaciones de paz*”.¹³ En su indagación, destaca el vínculo entre mujer y familia, debido a que estereotipos sociales implantan un rol de cuidadora y principal responsable de los asuntos del hogar, por ello, en la mayoría los casos, algunas mujeres

¹² Isidro Sepúlveda, “La Mujer Militar en Europa, Estudio comparado de la incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas”, *Revista Naval* (Diciembre 2011). Disponible en: <http://revistanaval.com.uy/revista/158/numero-68>.

¹³ Nubia Villanueva Mejías, “Participación de La Mujer Militar de Las Fuerzas Armadas de La República de Chile En Las Misiones Para El Mantenimiento Y Fomento de La Paz Y Seguridad, Resolución 1325” (Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas Departamento de Ingeniería Industrial, 2016).

militares se abstienen de participar en operaciones de paz por periodos mayores a los 6 meses.¹⁴

Asimismo, enfatiza las características particulares de la carrera militar, regida por constante adiestramiento físico militar, jornadas intensas de trabajo, servicios de guarnición, entre otros. Debido a esto, la maternidad en las mujeres militares implica una suspensión momentánea pero significativa para los procesos de capacitación, entrenamiento y alistamiento. Lo anterior, definiría también una tendencia a que las voluntarias para participar en operaciones de paz sean mayoritariamente solteras.¹⁵

Tanto los obstáculos institucionales como personales, han sido materia para plantear medidas de acción positivas para facilitar que las mujeres participen en puestos enfocados directamente a la toma de decisiones, más allá de aquellos puestos cuyo desempeño sea operacional. Sin embargo, no son ideas que sean bien recibidas dentro de la cultura institucional, ni entre las propias mujeres que prefieren no llamar la atención por lo que pueda entenderse como privilegios. Tampoco Naciones Unidas ha dado margen para llevar a cabo estas acciones. Los llamados a completar las plazas de voluntariado de la ONU no hacen distinción de sexo; las convocatorias son amplias y generalizadas a nivel nacional para todo el personal que se interese en participar. En rigor, estos llamados se inspiran en el mandato, el tipo de misión y las capacidades para llevar a cabo las operaciones, independiente del sexo del voluntariado.

Ante estas variables, lo que se recomienda desde las instancias gubernamentales y ONGs, es enfocar los esfuerzos en la capacitación necesaria para que cuando llegue el momento, un buen porcentaje de mujeres posean los dominios suficientes de idiomas, relaciones cívico militar, manejo de información u otras capacidades para integrarse a las operaciones de paz. Desde este punto de vista, tendría cada vez más relevancia, entender los aportes diferenciales donde las mujeres se están destacando, para dar sentido de incremento,

¹⁴ Ibíd.

¹⁵ Ibíd.

valor agregado y complementariedad, a las capacidades que están demostrando ser efectivas para cumplir con las diversas tareas de seguridad de las operaciones.

4) El aporte de las mujeres peacekeeper

Los ámbitos en que se proyectan aportes específicos de las mujeres peacekeeper, realzarían la urgencia de que los gobiernos latinoamericanos acentúen su compromiso y aceleren la apertura de la carrera militar. Bajo esta premisa existen aspectos a destacar desde los niveles estratégicos, pasando tanto por las actividades y proyectos desarrollados con la población local, hasta el nivel táctico. Al respecto, existiría un volumen creciente de investigaciones que han contribuido a establecer el nexo entre la inclusión de la mujeres en los procesos de paz y el logro de una paz más estable y duradera.

Entre estas investigaciones se considera la realizada por el Instituto Universitario de Ginebra entre los años 2011 y 2015 donde se analizan 40 procesos de paz desde el fin de la guerra fría.¹⁶ En este estudio, se evidencia el grado de influencia de las mujeres en la negociación, situando el hecho de que cuando las mujeres han tomado parte de las negociaciones, su influencia da mayores probabilidades de alcanzar un acuerdo teniendo correlación positiva en el aumento de probabilidades de aplicar el acuerdo y mantenerlo por más de cinco años. El factor predominante sería la presión que ejercen las mujeres para iniciar, reanudar y concluir los diálogos.

Entre los ejemplos recientes y reconocidos que avalan este factor, estaría el rol de las mujeres en las negociaciones que se llevaron a cabo con Irán en 2015, donde el fin fue evitar una futura guerra. Tras varias conversaciones fallidas Irán, Estados Unidos, Rusia, China, Francia, el Reino Unido y Alemania alcanzaron un acuerdo para frenar el programa nuclear de Irán, donde el liderazgo de tres mujeres diplomáticas fue histórico. Se trata de: Federica

¹⁶ Thania Paffenholz et al., “Making Women Count–Not Just Counting Women: Assessing Women’s Inclusion and Influence on Peace Negotiations”, *IPTI, UN WOMEN*, 2016, <http://www.inclusivepeace.org/sites/default/files/IPTI-UN-Women-Report-Making-Women-Count-60-Pages.pdf>.

Mogherini y Helga Schmid (por la parte europea), Wendy Sherman (por EE.UU.) y Catherine Ashton, la anterior jefa de política exterior de la UE. Ellas establecieron la agenda de negociación, concluyeron el proceso y lo hicieron sustentable en el tiempo.¹⁷

Otro ejemplo, es el papel de las mujeres en el proceso de Paz colombiano, donde de las 6,9 millones de personas registradas como víctimas de conflicto armado, 3,5 millones son mujeres, entre viudas, víctimas directas y jefas de familia. Sus luchas transformaron las condiciones para impulsar las negociaciones. En este aspecto, Belén Sáenz Luque, representante de la ONU para las mujeres en Colombia destaca de este proceso que: *“En las negociaciones donde participaron mujeres se lograron avances y acuerdos más rápido y con la inclusión de derechos sociales, económicos y políticos”*.¹⁸

En este caso, Naciones Unidas solicitó a los países que integrarían el grupo de Observadores Internacionales de la misión de la ONU en Colombia, que consideraran en su contribución el 20% de mujeres, las que participarían del proceso de desarme, desmovilización y reinserción de las guerrillas, compuestas por alrededor de 40% de mujeres. Tal requerimiento no ha sido fácil de alcanzar, del grupo de 448 observadores internacionales solo el 13% son mujeres (58), lo que obedece a la tendencia reiterativa de la falta de mujeres en funciones de defensa y seguridad desde los estamentos formales. (Véase la contribución de mujeres como observadoras internacionales en el Cuadro N°3)

Cuadro N°3: Mujeres contribuyentes como Observadores Internacionales al 7 de mayo de 2017.

PAIS	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
ARGENTINA	87	7	94
BOLIVIA	52	0	52
CANADÁ	2	0	2
CHILE	60	9	69
CUBA	10	1	11
COSTA RICA	2	1	3

¹⁷ Maïa de la Baume, “The Women behind the Iran Nuclear Deal”, *Politico*, 7/7/2015. <http://www.politico.eu/article/the-women-behind-the-nuclear-deal/>.

¹⁸ Juan Carlos Monroy, “El rol de las mujeres en la paz debe ser protagónico”, *El Colombiano*, 27/03/2015. Disponible en: <http://www.elcolombiano.com/colombia/el-rol-de-las-mujeres-en-la-paz-debe-ser-protagonico-CI1587675>.

REPPÚBLICA DOMINICANA	10	3	13
ESPAÑA	13	5	18
EL SALVADOR	33	8	41
GUATEMALA	17	2	19
HONDURAS	14	1	15
MEXICO	21	4	25
NORUEGA	0	3	3
PARAGUAY	34	4	37
PORTUGAL	10	3	13
REINO UNIDO	2	1	3
RUSIA	1	1	2
SUECIA	5	2	7
URUGUAY	19	2	21
TOTAL	392	58	448

Fuente: Sexto Informe mensual de Mecanismo de Monitoreo y Verificación de la Misión de la ONU en Colombia. Disponible en: https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sexta_informe_de_actividades_mmv_12_mayo_17.pdf

Respecto de las capacidades particulares que se alcanzan con la participación igualitaria de las mujeres peacekeeper y que debiesen tomarse en cuenta como argumento estratégico para que los gobiernos hagan mayores esfuerzos por integrarlas, se destacan las capacidades resultantes de una mayor diversidad étnica y de género en las fuerzas de paz y en los ejércitos Según fuera resaltado por el General David Morrison, Comandante en Jefe del Ejército australiano en un discurso pronunciado en 2014, durante la Cumbre Mundial para poner fin a la violencia sexual en los conflictos,¹⁹ esta diversidad contribuye a cambiar la valoración de la paz cuando no están exacerbados los rasgos particulares del grupo dominante, que celebra la violencia inherente a la profesión militar en lugar de buscar formas de contenerla.

En el caso de las mujeres peacekeeper, que no participan directamente de las esferas diplomáticas o políticas, siendo que en sus ámbitos desarrollan las tareas militares, tales como patrullaje, checkpoint, distribución de ayuda o contención de seguridad, sus habilidades de

¹⁹ David Morrison, “The closing plenary at the Global Summit to End Sexual Violence in Conflict on 13 June 2014”. Disponible en: www.gov.uk/endsexualviolenceinconflict2014.

aproximación a la población local se distinguirían también como factor de éxito de las misiones. Según Nozipho January-Bardill, asesora especial de Sudáfrica para ONU Mujeres, hay al menos tres áreas donde las mujeres de las fuerzas de paz son más efectivas que los hombres, conforme a su experiencia. Esto tendría que ver con que las mujeres son menos agresivas y la prioridad de sus opciones en una situación conflictiva es la vida de las personas, no así en el caso de los hombres. En segundo lugar, las mujeres tienden a tener un mejor enfoque para lidiar con las partes en conflicto. “*Parecen ser más eficaces en la comunicación y la persuasión. Esto ha sido probado y probado en el campo*”. Tercero, cuando se trata de la violencia contra la mujer, las fuerzas de mantenimiento de la paz están mejor situadas para tratar con las víctimas, que confían implícitamente más en las mujeres en tanto las estadísticas señalan que habitualmente son los hombres los que han perpetrado la violencia contra ellas.²⁰

Este diferencial cualitativo no es excluyente de las capacidades tácticas que se aplican para la defensa nacional, es altamente complementario. Para que sea más claro, es importante destacar que las mujeres al momento de la defensa, pueden ser expertas francotiradoras, pilotos de combate, comandantes de submarinos, etc. Es decir, que los resultados en la guerra también pueden ser altos contando con las mujeres militares. Sin embargo, en el contexto de las operaciones de paz, las habilidades mal llamadas “blandas”, hacen diferencias a favor de las mujeres en los resultados de pacificación, negociación y seguridad de la población.

Bajo esta mirada se han visibilizado papeles específicos que pueden ser más adecuados para las mujeres militares en las operaciones de paz, que para sus homólogos hombres. Por ejemplo, Alexandra Ivanovich, destaca la capacidad de las mujeres de entablar diálogo con la mayoría de la población local, lo que adquiere especial relevancia cuando se considera la naturaleza actual de los conflictos, en los que se encuentran las fuerzas de paz de la ONU.²¹ Así, las funciones de recopilación de información para resguardar la seguridad, el mapeo de las amenazas, la identificación de las bandas rivales, los grupos amados y sus

²⁰ “Are women better peacekeepers? These UN officers think so”, *The Guardian*, 17/09/2015. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/17/women-better-peacekeepers-un-officers-think-so>.

²¹ Alexandra Ivanovic, “Why the United Nations Needs More Female Peacekeepers”, *United Nations University*, 9/07/2014. Disponible en: <https://unu.edu/publications/articles/why-un-needs-more-female-peacekeepers.html>.

líderes, tendrían mejores efectos en la planificación operacional, si estas funciones estuvieran a cargo de un buen porcentaje de mujeres. Esta presencia, resaltaría en las funciones de J2 o bien en las dependencias de los Joint Mission Analytic Cell. Así como también, iría de la mano con las capacidades tanto para crear confianza en la población local hacia la misión, como para implementar los vitales sistemas de alerta temprana.

Conforme lo anterior, hay una suma de variables que los gobiernos y las instituciones están conminadas a ponderar para decidir la apertura total a las mujeres a la carrera militar y valorar sus aportes a todo nivel, dentro de los ámbitos de la seguridad y la defensa. En esta línea, no obstante, también es importante apreciar cuál es la magnitud del desafío, en especial, considerando el nuevo entorno mundial que viene de la mano de las potenciales fuentes de conflicto que se estarían previendo a futuro, junto con una situación de inestabilidad laboral que promete fuertes efectos sobre las mujeres y las sociedades en su conjunto.

5) Los temas portadores de futuro

La región tiene varios desafíos que enfrentar respecto de la inclusión de la mujer y de todos los actores sociales en general. Debe por una parte disminuir los índices de violencia de género que en 2016 llegaron a costar la vida de más de 2000 mujeres. El 50% de los femicidios que ocurren en el mundo, se dan en Latinoamérica.²² Esto en sociedades donde cerca del 40% de mujeres son jefas de hogar, vale decir que de sus sueldos depende la familia.²³ Esto complementado con el hecho de que la participación de las mujeres en la fuerza laboral es de 49,5%, y la tasa de ocupación a 45,5%, inferiores a las de los hombres que tienen tasas de 71,3% y 67,3% respectivamente.²⁴

Ingresar a la carrera militar es integrar también una fuerza laboral, por ello resulta correlacional observar estos aspectos como factores conducentes a una alta demanda de las mujeres por pertenecer a estas instituciones. Esto se da en un contexto donde tanto el Foro

²² “Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y El Caribe”, *CEPAL*, 2016. Disponible en: <http://oig.cepal.org/es/indicadores/feminicidio>.

²³ Es tanto el caso de Argentina (46%), Chile (40%), Cuba (46%), Honduras (33,6%), etc.

²⁴ Según el Panorama Laboral que publica la Oficina Regional de la OIT. Véase: OIT, *Igualdad de género en América Latina y el Caribe*, 2016. Disponible en: <http://ilo.org/americas/temas/igualdad-de-g%C3%A9nero/lang-es/index.htm>.

Económico Mundial, la ONU y otros organismos como la OTAN, están haciendo fuertes advertencias de que el mundo se precipita a un cambio de paradigma de proporciones que vendrá de la mano de la Cuarta Revolución Industrial (RI4) y, que traerá consigo beneficios para algunos países, pero graves efectos para los países que no logren adaptar sus infraestructuras para encarar el nuevo orden. Desde esta perspectiva, la mayoría de países de la región no están en condiciones de adaptarse a este futuro.

Al respecto, el fundador del Foro Económico Mundial, Klaus Schwab, advierte que la RI4 inevitablemente está golpeando a la masa trabajadora, que está aumentando la desigualdad y que la falta de previsión ante los cambios impactará aún más a las clases medias con situaciones de exclusión social. Conforme a un estudio del Foro al 2020 desaparecerán siete millones de empleos, a causa de la sustitución de la mano de obra por robots, dos tercios corresponderán a tareas rutinarias, trabajos administrativos, participación en cadenas de montaje, etc. Por otra parte, se crearán dos millones de nuevos empleos relacionados a la industria en las áreas de la computación.²⁵

Tanto la ONU como la OTAN atribuyen, a estos factores los futuros conflictos, de no poder alcanzar los cambios estructurales progresivos que se requieren para que las sociedades se desarrollen en armonía. A partir de estas circunstancias aumentarían las migraciones en busca de empleos, habría nuevas valoraciones para las amenazas y los intereses estratégicos. Las guerras económicas y por los recursos minerales e hídricos, tendrían cabida dentro de los conflictos cuya fuente son también de otra naturaleza.

Es decir, la región tendría que estar considerando no solo el hecho de una mayor demanda de las mujeres por formar parte de este tipo de instituciones, sino que también el futuro de los conflictos, las necesidades internacionales de ampliar el nivel de participación en las operaciones de paz y junto con todo ello, dotar a las fuerzas armadas de un nuevo perfil

²⁵ BBVA, *Seis claves para descubrir la Cuarta revolución Industrial*, 2016. Disponible en: <https://www.bbva.com/es/noticias/economia/foro-economico-davos-2016-seis-claves-descubrir-la-cuarta-revolucion-industrial/>.

de habilidades y capacidades, requeridas para la conducción de las futuras misiones multidimensionales, donde el papel de las mujeres puede hacer grandes diferencias.

6) Apreciaciones finales

Tomando en cuenta todos los antecedentes aquí exhibidos, la región muestra una inclusión importante y progresiva de la mujer en las fuerzas armadas, que para los futuros contextos de operaciones de paz debiesen significar un aumento de mujeres peacekeeper y de las capacidades singulares que ellas pueden aportar a este tipo de misiones.

Pero tal avance corre con lentitud, atrás de los niveles de inclusión que están siendo necesarios para el desarrollo económico, social y político del continente. Desde este punto de vista resulta inconsecuente, pensar en la posibilidad de aumentar los niveles de seguridad económica, política y social de los propios países contribuyentes de peacekeepers, manteniendo a su vez, prácticas culturales que obstaculizan el ascenso de la mujer en sus distintos roles. El modelo presenta así contradicciones, trascendiendo un componente ideológico que afecta todavía en la baja participación de las mujeres como peacekeeper, más baja aún que en otros sectores de desempeño profesional de la mujer.

La región en tanto, debiese prepararse para sufrir grandes cambios en su estructura social, porque el contexto actual estaría trayendo una mayor demanda de las mujeres por complementar la fuerza laboral y participar de la toma de decisiones en todos los niveles. El mundo bajo la Cuarta Revolución Industrial promete además profundas transformaciones en el orden mundial, necesitando ser encaradas en todos los frentes con habilidades y capacidades que las mujeres podrán traer ya incorporadas. El desarrollo de los países se ha hecho insostenible sin contar con todo el potencial de su capital humano, y a futuro será la inclusión de las mujeres lo que determine, en gran parte, la capacidad de un país para mantener su relevancia en el concierto internacional.

Finalmente, hay que tener presente que el proceso de integración de las mujeres en las fuerzas armadas, hoy está inmerso en una realidad altamente compleja, donde cada vez las capacidades de la defensa no dependen de la fuerza física, sino más bien del conocimiento. Las armas en un futuro cercano, gracias a las nuevas tecnologías, serán cada vez más autónomas y más letales, todo será más cibernético y la guerra estará más alejada de la

experiencia humana directa. Si en la región no se visualiza dicho escenario, corre serios riesgos de quedar estancada, desaprovechando quizás importantes ventajas, al seguir concibiendo el diseño de sus fuerzas armadas, tal como lo ha hecho hasta ahora. La invitación en este sentido, es simplemente ampliar la mirada sobre este horizonte y ver racionalmente el potencial de las mujeres como agentes paz, así como también de desarrollo y de capacidades aventajadas en el ámbito de la defensa.

Bibliografía

- “Are women better peacekeepers? These UN officers think so”, *The Guardian*, 17/09/2015.
<https://www.theguardian.com/world/2015/sep/17/women-better-peacekeepers-un-officers-think-so>.
- Baume, Maïa de la. “The Women behind the Iran Nuclear Deal”. *Politico*, July 7, 2015.
<http://www.politico.eu/article/the-women-behind-the-nuclear-deal/>.
- BBVA, *Seis claves para descubrir la Cuarta revolución Industrial*, 2016.
<https://www.bbva.com/es/noticias/economia/foro-economico-davos-2016-seis-claves-descubrir-la-cuarta-revolucion-industrial/>.
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. “S/RES/1325”, 2000.
[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1325\(2000\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1325(2000)).
- Dharmapuri, Sahana. “Not Just a Numbers Game: Increasing Women’s Participation in UN Peacekeeping”. *International Peace Institute* (2013).
<http://www.providingforpeacekeeping.org/?s=Sahana+Dharmapuri>.
- “Gender Statistics by Mission”. *Naciones Unidas*, 2017.
<http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/gender/2017gender/mar17.pdf>.
- Ivanovic, Alexandra. “Why the United Nations Needs More Female Peacekeepers”, *United Nations University*, 9/07/2014. Disponible en:
<https://unu.edu/publications/articles/why-un-needs-more-female-peacekeepers.html>.
- “Las Fuerzas Armadas”. In *Atlas Comparativo de La Defensa En América Latina*, 2016th ed. RESDAL, 2016. http://www.resdal.org/assets/atlas_2016_esp_04.pdf.
- Lombardo, Emanuela. “El Mainstreaming de Género en la Unión Europea”. *Aequalitas. Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres* vol. 10-15, (mayo-diciembre 2003).
- Metro-aton. “Ex Almirante Arancibia: ‘Me Opuse Al Ingreso de La Mujer a La Armada Por Las Cosas Que Se Podían Prever.’” *Publimetro*. Accessed May 31, 2017.
<https://www.publimetro.cl/cl/noticias/2016/12/29/ex-almirante-arancibia-me-opuse-al-ingreso-de-la-mujer-a-la-armada-por-las-cosas-que-se-podian-prever.html>.
- Monrroy, Juan Carlos. “El rol de las mujeres en la paz debe ser protagónico”. *El Colombiano*, 27/03/2015. Disponible en: <http://www.elcolombiano.com/colombia/el-rol-de-las-mujeres-en-la-paz-debe-ser-protagonico-CI1587675>.
- Morrison, David, “The closing plenary at the Global Summit to End Sexual Violence in Conflict on 13 June 2014”. www.gov.uk/endsexualviolenceinconflict2014.
- “Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y El Caribe”, *CEPAL*, 2016.
<http://oig.cepal.org/es/indicadores/feminicidio>.
- OIT, *Igualdad de género en América Latina y el Caribe*, 2016.
<http://ilo.org/americas/temas/igualdad-de-g%C3%A9nero/lang--es/index.htm>.
- ONU Mujeres. “Prevenir los Conflictos, Transformar la Justicia, Garantizar la paz: Estudio mundial sobre la aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas”. 2016. <http://wps.unwomen.org/en>.
- “Operaciones de Paz. Mantenimiento de La Paz de Las Naciones Unidas”. *Naciones Unidas*. Accessed June 1, 2017.
<http://www.un.org/es/peacekeeping/issues/women/womeninpk.shtml>.
- Paffenholz, Thania, Nick Ross, Steven Dixon, Anna-Lena Schluchter, and Jacqui True. “Making Women Count–Not Just Counting Women: Assessing Women’s Inclusion and Influence on Peace Negotiations”. *IPTI, UN WOMEN*, 2016.

- <http://www.inclusivepeace.org/sites/default/files/IPTI-UN-Women-Report-Making-Women-Count-60-Pages.pdf>.
- Reyes, Carlos. “Cristián Guedelhofer Erbetta, Coronel de Ejército Y Director de La Escuela Militar: ‘La Sociedad Debe Tener La Certeza de Que Formamos a Líderes Con Criterios Éticos.’” *La Tercera*, December 3, 2017.
<http://www.latercera.com/noticia/cristian-guedelhofer-erbetta-coronel-ejercito-director-la-escuela-militar-la-sociedad-la-certeza-formamos-lideres-criterios-eticos/>.
- Sepúlveda, Isidro. “La Mujer Militar en Europa, Estudio comparado de la incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas”. *Revista Naval* (Diciembre 2011).
<http://revistanaval.com.uy/revista/158/numero-68>.
- Villanueva Mejías, Nubia. “Participación de La Mujer Militar de Las Fuerzas Armadas de La República de Chile En Las Misiones Para El Mantenimiento Y Fomento de La Paz Y Seguridad, Resolución 1325”. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas Departamento de Ingeniería Industrial, 2016.

EL ROMPECABEZAS DEL SISTEMA INTERNACIONAL

Patricia Georgina BARQUET DÍAZ¹

Resumen:

El presente artículo examina los reajustes de poder del sistema internacional a partir del fin de la Guerra Fría. Para ello, se exponen las teorías clásicas de relaciones internacionales para utilizarlas en el análisis de los acontecimientos históricos que sucedieron a partir de 1989. El estudio se divide en tres periodos: la caída del Muro de Berlín; los ataques terroristas de 2001 y el referéndum británico a favor de la salida de la Unión Europea.

Abstract:

This article examines the power realignments that have taken place in the international system since the end of the Cold War. To illustrate this classic the author uses classic theories in the field of international relations to analyze the historical events since 1989. This study is broken up into three periods starting with the fall of the Berlin Wall; the terrorist attacks of 2001 and the Brexit referendum favoring the UK withdrawal from the European Union.

Palabras claves: realismo, liberalismo, geopolítica, Unión Europea, integración económica, cooperación regional, ciberespacio, Brexit.

Keywords: realism, liberalism, geopolitics, European Union, economic integration, regional cooperation, cyberspace, Brexit.

¹ Es licenciada en Relaciones Internacionales por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Maestra en Estudios de la Integración Europea por la Universidad Autónoma de Barcelona y Maestra en Políticas Públicas y Administración por la Universidad de Texas. Presidente de la Clase 55 (2015-2016) de la Maestría de Defensa y Seguridad Hemisférica del Colegio Interamericano de Defensa.

Con el fin de la Guerra Fría, el sistema bipolar internacional sufrió un vacío de poder significativo. La estabilidad del sistema recayó en Estados Unidos quien permaneció como la potencia hegemónica, mientras que el resto de los Estados buscaban un reacomodo dentro del nuevo *status quo*. Este sistema, a diferencia del que había existido en otros siglos, tiene la particularidad de que cuenta con instituciones² y regímenes internacionales³ que coadyuvan a mitigar la anarquía internacional.

Ante este nuevo escenario cambiante, los teóricos de las relaciones internacionales han considerado dividir el estudio del sistema actual en tres periodos: la caída del muro de Berlín; los ataques terroristas de 2001 y el referéndum a favor de la salida de la Unión Europea, conocido como Brexit en 2016.

En este artículo se hará una correlación analítica de dichos acontecimientos desde la perspectiva de las teorías de relaciones internacionales clásicas, realismo y liberalismo, así como bajo la perspectiva de la geopolítica. Este ejercicio contribuirá a descifrar la forma como se ha acomodado el sistema con variables nuevas como son la revolución tecnológica; la participación de nuevos actores internacionales no tradicionales; y la integración económica.

El rompecabezas del sistema internacional: un análisis teórico

Las teorías clásicas de las relaciones internacionales permiten analizar los periodos históricos bajo preceptos comunes, dentro de los cuales se reconoce que los Estados son los actores internacionales que interactúan en un sistema anárquico. Las teorías divergen sobre el tipo de factores que ayudan a mitigar la anarquía. Para fines de este ensayo, se utiliza la analogía de un rompecabezas para establecer como es que estas teorías constituyen las

² Keohane define a las instituciones como “el conjunto de reglas, formales e informales, que son persistentes y están conectadas, que definen los papeles de comportamiento, restringen la actividad y moldean las expectativas.” Robert Keohane, *International Institutions and State Power* (Boulder: Westview Press Inc., 1989), 3.

³ Krasner define a los regímenes como “el conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión, ya sea implícitos y explícitos, alrededor del cual las expectativas de los actores convergen en un área dada de las relaciones internacionales.” Stephan Krasner, “Introduction” *International Regimes*, ed. Stephan Krasner (Ithaca: Cornell University Press, 1983), 3.

imágenes que pueden servir de referente para el armado de las piezas de los acontecimientos actuales.

El realismo y neorrealismo:

Tradicionalmente, desde la firma del Tratado de Westfalia en 1648, se ha percibido al mundo bajo una óptica hobbesiana ya que los Estados buscan acumular poder para asegurar su supervivencia dentro del contexto anárquico internacional.⁴ Bajo esta concepción, los Estados se sirven de su poderío- duro y blando⁵ - para sobrevivir en el entorno de la ley del más fuerte. Es por ello que los Estados llevan a cabo la política de “auto-ayuda” ya que no hacerlo pone en riesgo su existencia al volverse más vulnerables en comparación con los demás.

Otra característica es que los Estados actúan de manera defensiva y se preocupan más por sus capacidades relativas en comparación con los demás. Esto les permite buscar un grado de autonomía relativa para tener la posibilidad de ser independientes y eso, a su vez, les garantiza mayor capacidad de movimiento y espacio de acción dentro del sistema internacional.⁶ En el caso de que los países no logren acumular poder por sí solos, forman alianzas para contrarrestar la posición del poderío de los más fuertes.

A partir de estas premisas, Waltz quien es el máximo expositor de la teoría neorrealista, agrega una variable sistémica al modelo. Incorpora dos niveles al estudio de las relaciones internacionales y hace una diferenciación entre la política nacional e internacional. Afirma que el sistema se ve definido por el uso de la fuerza que determina la interacción de los actores dentro de la estructura mundial.⁷

⁴ Paul Viotti y Mark Kauppi, *International Relations Theory, Realism, Pluralism, Globalism and Beyond*, (Needham Heights: Allyn and Bacon, 1987), 57.

⁵ Joseph Nye, “La estrategia y el poder después de Irak,” *Foreign Affairs en Español* 3, no. 3 (julio-septiembre 2003): 3-4.

⁶ Joseph M. Grieco, “Anarchy and the Limits of Cooperation. A realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism,” *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*, ed. David Baldwin (Nueva York: Columbia University Press, 1993), 117-124.

⁷ Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, (Reading: Addison-Wesley, 1979), 40.

Más aún, el modelo neorrealista concibe a los Estados como unas “cajas negras” cuya interacción conforma la estructura del sistema.⁸ La distribución de poder es lo que genera los polos, constituidos por la cantidad de recursos y capacidades- población, territorio, recursos, capacidad económica y militar- que un Estado tiene y que emplea para obtener sus fines así como su competencia institucional organizada.⁹ Por consiguiente, su estructura es la que determina la forma en cómo se acomodan los actores lo que a su vez también facilita la predicción de cuál será la duración del sistema internacional.¹⁰

Esta teoría señala que cuando el sistema es multipolar, como sucedió durante el Concierto Europeo, la inestabilidad es mayor que cuando es bipolar como ocurrió durante la Guerra Fría. También el sistema puede ser unipolar, cuando existe sólo una potencia hegemónica, y autores como Haass han sugerido que la multiplicidad de actores que interactúan dentro del sistema internacional “tienen y ejercen diferentes tipos de poder,”¹¹ lo que ha generado que el sistema unipolar se encamine hacia una “no polaridad concertada”.¹² Las tesis de académicos como Ikenberry y Mastanduno,¹³ pueden insertarse en esta visión ya que mediante su teoría de transición, explican cómo un cambio en el poder de una o varias potencias, así como su declive o ascenso también contribuye a una modificación de la estructura del sistema.

La geopolítica

La geopolítica es un enfoque que ha entrado en desuso por cuestiones históricas, pero su fundamentación coadyuva a entender otros factores que determinan el actuar de los Estados allende a la acumulación de poder o a la creación de instituciones. La geopolítica se

⁸ *Ibíd.*, 103.

⁹ John Ikenberry, Michael Mastanduno y Wohlforth William C., “Introduction: Unipolarity, State Behaviour and Systemic Consequences,” *International Relations and the Consequences of Unipolarity*, eds. John Ikenberry, Michael Mastanduno y Wohlforth William C., (New York: Cambridge University Press, 2011).

¹⁰ Waltz, *Theory of International Politics*, 113.

¹¹ *Ibíd.*, 66.

¹² *Ibíd.*, 77.

¹³ Ikenberry, Mastanduno, Wohlforth, “Introduction: Unipolarity, State Behaviour.”

enfoca en la importancia que otorgan los Estados a los terrenos, recursos naturales, salidas al mar o ríos y sus vecindades con otros países. Aunado a lo anterior, la Geopolítica Crítica estudia la interrelación dentro del Estado de los elementos estructurales: población, territorio y soberanía que lo conforman,¹⁴ incluyendo la participación de todos los actores y su interacción con el medio nacional e internacional. Para adquirirlos, utilizan la geoestrategia para planificar su subsistencia en el sistema internacional.¹⁵ A partir de esta interrelación se observa que el Estado puede ser estudiado como un ser vivo cuyos rasgos particulares influyen en su dinamismo y su conformación política.¹⁶

La relación entre el realismo y la geopolítica

La geopolítica y el realismo tienen similitudes ya que los dos afirman que los Estados buscan adquirir mayores recursos para obtener más poder. Ello es consistente con los realistas ya que estos recursos les permiten sobrevivir dentro de la anarquía del contexto internacional. Por consiguiente, lo que busca el Estado como parte de su estrategia es lo que sustenta el poder duro. La diferencia es que la geopolítica, al considerar al Estado como ser vivo, no es consistente con el neorrealismo ya que para esta teoría los Estados son analizados como cajas negras. Por consiguiente, el dinamismo interno de los Estados es irrelevante y su ubicación geográfica tampoco determina su actuar ya que éste está sujeto a las polaridades dentro de la estructura internacional.

El Liberalismo

La teoría del Liberalismo es otro enfoque básico para estudiar el contexto internacional. Esta corriente parte del hecho que los Estados son actores racionales que buscan asegurar su supervivencia dentro de la anarquía mundial. Pero, a diferencia del

¹⁴ Rodolfo A. Ortega Prado, “Geopolítica, evolución y espacio,” *Escenario y Estrategia* (Santiago de Chile: Escuela de Guerra del Ejército de Chile, 2010): 67.

¹⁵ Roberto Pereyra Bordón, “Bases geográficas, geopolíticas y geoestratégicas de la estrategia contemporánea,” (Pensamiento Estratégico para la Defensa y Seguridad Hemisférica del Colegio Interamericano de Defensa, Washington, D.C., 8 de septiembre de 2015).

¹⁶ *Ibíd.*

realismo, el liberalismo postula que la cooperación lograda, a través de las instituciones, regímenes y demás organizaciones mitiga el estado anárquico del sistema internacional.

Para los liberales, las instituciones internacionales son capaces de adquirir vida propia y pueden independizarse de los intereses de los Estados. En este proceso las instituciones tienen el potencial de formar parte del sistema, a través de sus reglas y normas; enmarcar las acciones de los Estados; y crear un ambiente de cooperación¹⁷ en donde las acciones de los demás Estados pueden ser predecibles.¹⁸

Así, los liberales afirman que aun cuando los Estados son los actores más importantes de las relaciones internacionales, los actores no estatales también deben ser tomados en cuenta ya que sólo así se podrá desarrollar un modelo teórico que se acerque a la realidad. Esta corriente, en la época de la globalización, ha tenido mucho éxito por la multiplicidad de actores nuevos que han surgido en el siglo XXI y que, con mayor frecuencia, han podido posicionarse dentro de los temas de la agenda internacional.

Una vez establecido este marco teórico, se analizarán los tres periodos a partir de 1989, 2001 y 2016 utilizando como base del rompecabezas las teorías anteriormente expuestas.

La década de 1990: un paisaje liberal de cooperación y de nuevos actores.

La década de 1990 fue un punto de inflexión significativo para los estudiosos del sistema internacional. Al derrumbarse el Muro de Berlín, el modelo estadounidense que se forjó desde el fin de la Segunda Guerra Mundial fue el que prevaleció, por lo que la potencia hegemónica estableció las nuevas prioridades globales. En lo que respecta a Europa, sus instituciones generaron la suficiente confianza para que Alemania apostara por su reunificación de una forma europeizada. De esta manera, como anunció el entonces Canciller Helmut Kohl, Berlín se acoplaría y respetaría las instituciones e ideales establecidos con el

¹⁷ Douglas North, *Institutions, International Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), 6, 73.

¹⁸ Robert Axelrod y Robert O. Keohane, "Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions," *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*, ed. David Baldwin (Nueva York: Columbia University Press, 1993), 94.

Plan Marshall.¹⁹ Para que ello fuera posible, el resto de los Estados miembro de la Comunidad Económica Europea (CEE) concentrarían sus esfuerzos para fortalecer aún más sus instituciones con el fin de mitigar los cambios en el *statu quo* originados por la reunificación. Además, el shock del vacío de poder generado por la caída de la Unión Soviética sería absorbido, en gran medida, por la CEE al proponer la expansión de su proyecto a los países de Europa del Este con el fin de garantizar estabilidad en el continente. Ello, permitió que el Kremlin se avocara a reconstruir su modelo político para hacer frente al siglo XXI.

Fue en este contexto que el modelo de integración la CEE se amplió con el Tratado de Maastricht que, con su firma en 1992, dio origen a la Unión Europea. Su arquitectura se cohesionó en tres pilares: el Mercado Común Europeo, la Política Exterior de Seguridad Común (PESC) y la Justicia de Asuntos Internos (JAI). El primer y tercer pilar se consolidaron a nivel supranacional, mientras que la PESC se fortaleció bajo el modelo intergubernamental ya que su supranacionalidad se vio contenida por tratar temas de seguridad que tradicionalmente son inherentes a la soberanía del Estado. Por ende, la teoría liberal encontró un modelo en el cual estas instituciones supranacionales e intergubernamentales adquirirían vida propia y representaban un modelo más allá de lo concebido por el Tratado de Westfalia.

Cabe resaltar que el proyecto de expansión y profundización de la Unión Europea, contrario a las predicciones de la teoría realista, no despertó recelo ni provocó alianzas en su contra. Por el contrario, los países de Europa del Este tuvieron la voluntad política de transformar profundamente sus instituciones para poder integrarse a la Unión. Además, su patrón de desarrollo económico sirvió para impulsar a otro conjunto de países a buscar mecanismos similares que les permitiese adquirir mayor presencia dentro de la estructura mundial.

En esta época, la Ronda Uruguay del Acuerdo Comercial sobre Tarifas y Aranceles (GATT, por sus siglas en inglés), dio origen en 1995 a la Organización Mundial del Comercio. Con sus bases comerciales, se generó una interdependencia económica en los

¹⁹ Beneyto José María, “Alemania y la ampliación del este. ¿Hacia una comunidad de intereses?,” Universidad San Pablo CEO- Centro de Estudios Europeos, no 2, 2001.

cuales los Estados apostaron por insertarse a la producción global a través de cadenas productivas con el propósito de diversificar sus mercados. Ello generó la institucionalización comercial en varias regiones del mundo, lo que incrementó su competitividad y, mediante esta integración, se redujo la anarquía como defienden los liberales comerciales.

Fue en este contexto que los Estados tuvieron la voluntad política de firmar acuerdos comerciales, como fue con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Aunado a lo anterior, países como México firmaron tratados de libre comercio con la Unión Europea agregando capítulos vanguardistas en temas políticos y sociales que fomentaron una mayor integración interregional.

En términos políticos, la década de 1990 también fue un punto de inflexión ya que los Estados interactuaron más dentro de las organizaciones internacionales para atender problemas globales que habían pasado a un segundo plano durante la Guerra Fría. Fue en esta agenda multidimensional que los nuevos actores no estatales emergieron, posicionando las demandas e inquietudes de la sociedad civil relacionadas con crisis alimentarias, derechos humanos y deterioro ambiental, entre otros. De esta manera, las ONG se convirtieron en actores no estatales que, si bien no son reconocidos como sujetos tradicionales del derecho internacional, sí cambiaron la dinámica de las relaciones internacionales.

Otro factor fundamental fue la revolución tecnológica en telecomunicaciones. La Internet facilitó una interconectividad sin igual al tener una comunicación inmediata, lo que permitió el surgimiento de las redes sociales y una revolución en la velocidad de comunicación de información. Eso propició que el mundo se concibiera como una aldea global lo que repercutió en el ámbito político y social. Además, gracias a ello, los medios de comunicación incrementaron su poder al tener la capacidad de informar, en tiempo real, lo que ocurría en las zonas más recónditas. Con ello, el concepto de la aldea global se afianzó ya que el acceso a la información sobre crisis políticas y sociales fue universal. Lo anterior permitió que las ONG y otros actores no estatales incrementaran su capacidad de influir en la agenda internacional. Como consecuencia, los gobiernos se adaptaron y cambiaron su política exterior.

Por estas razones se puede afirmar que el siglo XX concluyó con un nuevo rompecabezas de patrones liberales en las cuales las instituciones internacionales adquirieron

importancia y lograron mitigar la anarquía a través de la cooperación. La interdependencia económica entre los Estados, aunado a la revolución tecnológica, generó un nuevo paradigma mundial conocido como globalización.

El retorno al realismo: el ataque terrorista del 11 de septiembre.

Aquella mañana del 11 de septiembre de 2001, ante los ojos del espectador mundial, el sistema internacional de los últimos doce años se colapsaba. Como afirma Haass, lo que se concebía como el nuevo orden mundial no se había concretado.²⁰ La potencia hegemónica había sido atacada por el grupo terrorista Al-Qaeda con un arma no convencional- aviones comerciales- para dar inicio a una guerra con vertientes asimétricas. La Organización de Naciones Unidas junto con la Organización del Tratado del Atlántico Norte- quien por primera vez activó lo estipulado en su Artículo 5- convocaron a sesiones extraordinarias para entender lo sucedido y descifrar el camino a seguir en estos “nuevos órdenes mundiales.”²¹

Los teóricos realistas y neorrealistas retomaron predominio en el estudio del sistema internacional ya que su teoría era más consistente con los acontecimientos históricos. Además, los neorrealistas proporcionaban mayor luz en cuanto a la determinación del porvenir de la estabilidad del sistema unipolar.

Ante este nuevo escenario, la agenda internacional regresó al tema tradicional de defensa y seguridad. Con ello, los conceptos clásicos de soberanía resurgieron lo que reposicionó la importancia que le daban los Estados al poder duro. La razón se sustentó en que los Estados debían garantizar su supervivencia en este nuevo contexto en el cual nuevos actores atípicos habían logrado generar una crisis dentro del orden mundial. Por otro lado, también debían tomar en cuenta la variable del ciberespacio cuyo ámbito estaba siendo utilizado por estos actores atípicos con el propósito de vulnerar al sistema internacional.

²⁰ Richard Haass, *A World in Disarray. American Foreign Policy and the Crisis of the Old Order*. (New York: Penguin Random House, 2017), 5.

²¹ *Ibíd.* 257.

Fue en este contexto que Estados Unidos, junto con otros Estados aliados, inició una guerra contra el terrorismo, en específico contra Al-Qaeda. Por esta razón comenzó la guerra contra aquellos Estados que permitiesen la proliferación del grupo terrorista, por lo que Afganistán fue atacado y posteriormente Iraq con el propósito de derrocar al régimen de Saddam Hussein. Por su parte, las células y grupos terroristas se defendieron de manera no convencional y utilizaron las redes sociales para cooptar más seguidores y alentar ataques terroristas de gran magnitud. Sus ataques podían ser aislados como ocurrieron en Londres y Madrid, pero su alcance era de alta sensibilidad y relevancia. Las amenazas asimétricas, casi impredecibles, obligaron a los Estados a cambiar su concepción de defensa por lo que la cooperación en materia de seguridad se volvió indispensable.

Esta década también se vio marcada por una crisis económica en Estados Unidos, que fue producto de la crisis financiera inmobiliaria en 2008. Ello tuvo repercusiones significativas en todo el mundo. La Unión Europea no fue la excepción dado que los requisitos macroeconómicos fundamentales para sustentar la moneda Euro, no pudieron ser instrumentados por países como Grecia. Esto debilitó significativamente la posición de esta moneda en el mercado financiero internacional. La expansión de la Unión Europea a 28 miembros también manifestó sus estragos, lo que dividió a la opinión pública europea con respecto a la efectividad de la ampliación de la Unión a costa del crecimiento económico de los países que sí se adhirieron a las normas estipuladas por el Banco Central Europeo.

Otros Estados continuaron ampliando su red comercial y concretaron asociaciones estratégicas de carácter político dentro del sistema internacional. De esta manera surgieron asociaciones como el BRICS- Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica- y MIKTA- México India Corea del Sur, Turquía y Australia. En el ámbito económico se crearon tratados comerciales con capítulos políticos y sociales como fue la Alianza del Pacífico cuyos Estados parte son México, Perú, Colombia y Chile y que cuenta, a la fecha, con 49 países observadores. Asimismo, doce Estados negociaron el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP, por sus siglas en inglés), que incluía capítulos ambiciosos como un marco común de propiedad intelectual, el reforzamiento de los estándares de derecho de trabajo y ambiental, comercio electrónico entre otros, pero que ha quedado en suspenso por la negativa de Estados Unidos de ratificarlo.

Cabe resaltar que otras potencias empezaron a retomar su poder político y económico dentro del sistema con lo cual tuvieron mayores posibilidades de desafiar las normas establecidas dentro del sistema internacional. Como ejemplo baste citar a China, quien incrementó su poderío económico nacional y se posicionó, a través de inversiones cuantiosas, en diversas regiones del mundo. En términos militares, amplió su presencia al construir islas artificiales en el Mar del Sur de China y argumentar su derecho basado en la costumbre internacional y no en el consenso que existe sobre el derecho del mar. Ello ha desequilibrado el *status quo* de la zona lo que ha provocado mayor tensión en el sudeste asiático.

Por su parte Rusia, con una geopolítica ambiciosa, aumentó su activismo político-militar como parte de su geoestrategia. Su objetivo es retomar el área de influencia perdida en la década de 1990, para ampliar su territorialidad en aquellas regiones que considera son parte de la integridad nacional rusa. A ello obedece su geopolítica en Georgia y Ucrania, en la cual la invasión de Crimea constituyó un activo importante.

Con base en estos acontecimientos históricos y modificaciones en los polos de poder del sistema internacional, se puede afirmar que si bien prevalece un poder hegemónico, existen potencias que buscan modificarlo. Además, con la multiplicación de actores internacionales, los polos de poder se han difuminado, lo que dificulta el estudio teórico clásico. Aunado a lo anterior, en los últimos años estos mismos actores han encontrado mayor eco en su retórica en contra de la globalización ya que tienen cabida en sectores de la población internacional que cuestionan los beneficios tangibles de tal fenómeno.

El realismo arraigado: La lucha entre la globalización y el nacionalismo.

El año 2016 fue el parteaguas de grandes cambios internacionales. Si bien no existió un acontecimiento bélico que marcara este nuevo periodo, lo cierto es que los resultados del referéndum en Reino Unido del 23 de junio de ese año, en el cual se le preguntaba a la población británica si deseaba permanecer dentro de la Unión Europea dejó atónito al espectador mundial. La población, con un escaso margen del 51.9%, votó a favor de salirse del modelo de integración más efectivo y con ello la Unión Europea entraba en crisis. A su vez, este referéndum puso en evidencia el descontento que existe en fragmentos de la sociedad por no haber sido beneficiada por el modelo de la globalización y por ende deseaban regresar a uno con vertientes más nacionalistas. Los votantes que se inclinaron por el Brexit

fueron claros al manifestar su oposición de asumir costos de crisis económicas de otros países y ser receptores de refugiados. Por ello favorecieron la añoranza de ese modelo previo al Tratado de Maastricht en el cual la soberanía y el nacionalismo estaban por encima del proyecto de integración regional.

Cabe resaltar que la posición de los británicos era consistente con las dudas que tuvo el Reino Unido cuando inició la Comunidad Europea del Carbón y el Acero. La ambivalencia en torno al modelo de integración se debió a la prioridad que otorgaban a su relación estratégica con Estados Unidos y su marcada preferencia por la visión trasatlántica. Fue por ello que siempre se inclinaron por una “Europa a la carta,” en la cual desde 1975 podían optar por una integración a distintas velocidades. Por ello, siempre existieron reticencias con respecto a la supranacionalidad de las instituciones y las políticas sociales de gran evergadura que caracterizaron a la Unión. Por esta razón, los británicos prefirieron mantenerse al margen de la moneda única y permanecieron con la libra esterlina. Por ende, el Brexit en realidad concordó con la posición que a lo largo de más de medio siglo mantuvo el Reino Unido en torno a las instituciones europeas.

Evidentemente también quedó manifiesto que la Unión Europea no ha podido cambiar la identidad de sus ciudadanos ya que no existe la concepción de la nacionalidad europea toda vez que cada persona sigue arraigada con su país. Por lo que aún cuando gocen de un pasaporte europeo predomina su nacionalidad. Ello abona a la explicación del Brexit, en la cual el 51.9% se inclinó a favor de una visión nacional de su país por encima de la Unión Europea.

Para el resto de los países ese referéndum también precipitó el cambio del orden mundial existente. El nacionalismo entró en boga en campañas políticas en Estados Unidos, Austria y Francia. Esta narrativa evidenció que el modelo de la globalización está desgastado ya que la política nacional retomó preeminencia ante los movimientos sociales y el modelo económico no rindió los frutos esperados para todos los segmentos de la población.

Los académicos internacionalistas señalan que el rompecabezas del orden mundial se está modificando. La imagen es todavía difusa pero es claro que existen nuevos elementos a considerar: la tendencia a tener mayores acuerdos comerciales llegó a un *impasse*; el

ciberspacio es una arena en la cual posiblemente se den ataques a la soberanía de los Estados por lo que es fundamental que exista consenso en relación a la definición de actos de guerra y mecanismos de contención y represalia; la relevancia que han adquirido las redes sociales para emitir mensajes de política exterior; el resurgimiento de un nacionalismo cuya tendencia es hacia el aislacionismo; y la complejidad de la multiplicación de actores internacionales que buscan tener una mayor presencia dentro del sistema para constituirse en sujetos de derecho internacional.

La tensión que existe dentro del sistema internacional provocado por estos factores propicia nuevos acomodados de poder, lo que a su vez genera una modificación en el orden internacional. Actualmente, estas tensiones son visibles en varias regiones del mundo en las cuales el *status quo* está siendo desafiado. Ello puede generar cambios importantes en la defensa y, en su caso, en la redefinición del orden mundial existente que deberá incluir la variable del ciberespacio por su relación con la seguridad nacional. En conclusión, es factible que la nueva reestructuración del orden mundial incluya también una revaloración de la noción clásica de soberanía y con ello se desarrollen nuevos enfoques teóricos que busquen explicar la durabilidad y estabilidad del sistema anárquico internacional.

Bibliografía

- Axelrod, Robert y Robert O. Keohane. "Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions." *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*. Editado por David Baldwin. Nueva York: Columbia University Press, 1993.
- Grieco, Joseph M. "Anarchy and the Limits of Cooperation. A realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism." *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*. Editado por David Baldwin. Nueva York: Columbia University Press, 1993.
- Haass, Richard. *A World in Disarray. American Foreign Policy and the Crisis of the Old Order*. New York: Penguin Random House, 2017.
- Ikenberry, John, Michael Mastanduno y Wohlforth William C. "Introduction: Unipolarity, State Behaviour and Systemic Consequences." *International Relations and the Consequences of Unipolarity*. Editado por John Ikenberry, Michael Mastanduno y Wohlforth William C. New York: Cambridge University Press, 2011.
- José María, Beneyto. "Alemania y la ampliación del este. ¿Hacia una comunidad de intereses?" Universidad San Pablo CEO- Centro de Estudios Europeos, no 2, 2001.
- Keohane, Robert. *International Institutions and State Power*. Boulder: Westview Press Inc., 1989.
- Krasner, Stephan. "Introduction." *International Regimes*. Editado por Stephan Krasner. Ithaca: Cornell University Press, 1983.
- North, Douglas. *Institutions, International Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Nye, Joseph. "La estrategia y el poder después de Irak." *Foreign Affairs en Español* 3, no. 3 (julio-septiembre 2003).
- Ortega Prado, Rodolfo A. Geopolítica, evolución y espacio. *Escenario y Estrategia*. Santiago de Chile: Escuela de Guerra del Ejército de Chile, 2010.
- Pereyra Bordón, Roberto. "Bases geográficas, geopolíticas y geoestratégicas de la estrategia contemporánea." *Pensamiento Estratégico para la Defensa y Seguridad Hemisférica del Colegio Interamericano de Defensa*, Washington, D.C., 8 de septiembre de 2015.
- Viotti, Paul y Mark Kauppi. *International Relations Theory, Realism, Pluralism, Globalism and Beyond*. Needham Heights: Allyn and Bacon, 1987.
- Waltz, Kenneth. *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley, 1979

LA CIDH ES NECESARIA Y HAY QUE APOYARLA

Dr. Daniel Masís-Iverson¹

Resumen:

En este artículo se aborda la crisis financiera de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos en el año 2016, el trabajo de la Comisión, las dudas que pueden existir en relación con éste y cómo abordarlos.

Abstract:

This article approaches the 2016 financial crisis of the IACHR, the work of the IACHR itself, and doubts that may exist regarding the latter, and how to deal with them.

Palabras claves: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, crisis financiera CIDH

Keywords: *Inter-American Commission on Human Rights, IACHR financial crisis*

1) Introducción

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sufrió una crisis financiera en el año 2016. Los países del hemisferio no deben permitir que se repita. La CIDH es un instrumento de gran valor para la defensa de los derechos humanos en las Américas y es una coadyuvante de la justicia en nuestros países. En este breve artículo, realizaremos una descripción del trabajo de la Comisión, de su crisis financiera, y de algunos resquemores que puedan existir en relación con su trabajo, y cómo abordarlos.

¹ Profesor, Colegio Interamericano de Defensa. Los puntos de vista emitidos en este trabajo son del autor y no reflejan la política o posición oficial del Colegio Interamericano de Defensa, la Junta Interamericana de Defensa, la Organización de Estados Americanos, Ministerio o País del autor.

2) Qué es y qué hace la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Composición y normativa

La CIDH constituye uno de los órganos fundamentales de la Organización de Estados Americanos (OEA), como lo establece el artículo 53 (e) de su Carta. Su función principal es “la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia” (artículo 106). Presenta sus informes al Consejo Permanente de la OEA, integrado por un representante de cada país miembro, quien tiene rango de embajador (artículos 80 y 91 [f]).²

La componen siete comisionados o comisionadas, los cuales “deberán ser personas de alta autoridad moral y reconocida versación en materia de derechos humanos,” de los países miembros de la Organización de Estados Americanos (no más de un comisionado por país). Son elegidos por la Asamblea General de la OEA y sirven por un período de cuatro años, pudiendo ser reelegidos una sola vez.³

Los instrumentos normativos internacionales principales que rigen el funcionamiento de la Comisión, aparte de la Carta de la OEA (1948 y sus reformas) son: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948); el Acta Final de la V Reunión de Cancilleres, 1959 (en la que se decidió crear la CIDH); la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, (1969, en vigor desde 1978); la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1985, en vigor desde 1987); el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador (1988, en vigor desde 1999); el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte (1990, en vigor desde 1991); la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de Belém do Pará (1994, en vigor desde 1995); la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1994, en vigor desde 1996);

² Ver *Carta de la Organización de Estados Americanos*, 1948.
http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.pdf

³ *Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José*, 1969,
http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm. Ver artículos 34 a 38.

la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999, en vigor desde 2001); la Carta Democrática Interamericana (resolución de la Asamblea General Extraordinaria OEA, 2001); la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión (adoptada por la CIDH en su 108º Período Ordinario de Sesiones celebrado del 2 al 20 de octubre de 2000); los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas (adoptados por la CIDH en su 131º Período Ordinario de Sesiones del 3 al 14 de marzo de 2008)⁴; la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia (2013); la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia (2013); Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015) y la Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas (Asamblea General de la OEA, 2016). Naturalmente, se incluyen también el Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (aprobado por la Asamblea General de la OEA en 1979) y su Reglamento (aprobado en 2009 y sus reformas); el Reglamento de la CIDH sobre el Fondo de Asistencia Legal del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (2011); el Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1979); el Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009) y el Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el Funcionamiento del Fondo de Asistencia Legal de Víctimas (2009).⁵

⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Introducción,” en: *OEA-CIDH: Documentos Básicos*. <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/intro.asp>. Para una lista ampliada, véase de la CIDH, “Documentos Básicos de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano,” http://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos_basicos.asp. Para una discusión interesante de la Carta Democrática Interamericana y sus implicaciones jurídicas, véase: Timothy D. Rudy, “A Quick Look at the Inter-American Democratic Charter of the OAS: What Is It and is it ‘Legal’?”, *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, Vol. 33, No. 1 (2005): 237-248, <http://surface.syr.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1356&context=jilc>.

⁵ Especialmente importantes para comprender el funcionamiento de la CIDH son el Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos-basicos/estatuto-comisi%C3%B3n-interamericana-derechos-humanos.pdf> y el Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/reglamentoCIDH.asp>.

De los 35 países miembros de la OEA, 24 han ratificado la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos: Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Dos de éstos, sin embargo, han denunciado la Convención: Trinidad y Tobago, y Venezuela. Quedan, entonces, 22 estados ratificantes. No obstante, conforme a la Carta de la Organización de Estados Americanos, la jurisdicción de la Comisión cubre todos los países miembros de la OEA.⁶

¿Qué hace la Comisión?

La función principal de la CIDH, como se mencionó al principio, es la de promover que los derechos humanos sean observados y defendidos en los países miembros de la OEA. Más específicamente, y siguiendo el artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tiene las siguientes obligaciones y atribuciones:

- a. estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América;
- b. formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos;
- c. preparar los estudios e informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones;
- d. solicitar de los gobiernos de los Estados miembros que le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos;
- e. atender las consultas que, por medio de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, le formulen los Estados miembros en cuestiones

⁶ “Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32): Estado de Firmas y Ratificaciones,” http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm#Venezuela. También ver Carta de la OEA, artículos 106 y 145.

relacionadas con los derechos humanos y, dentro de sus posibilidades, les prestará el asesoramiento que éstos le soliciten;

- f. actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 al 51 de esta Convención, y
- g. rendir un informe anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Lo anterior se materializa, entre otras maneras, en la continua recepción y trámite de peticiones individuales hechas a la Comisión que contienen denuncias de violaciones de derechos humanos; en visitas a países (al terreno, llamadas “in loco”), ya sea para examinar la situación de derechos humanos, para ofrecer asesoría y consejo, o en una actividad relacionada con alguna otra de sus funciones; en solicitudes a los países hechos por la Comisión en casos urgentes y graves para la adopción de medidas que prevengan daños irreparables a las personas, llamadas medidas cautelares; en la presentación de casos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como la solicitud de opiniones consultivas a la Corte.⁷

La Comisión también cuenta con relatorías temáticas, las cuales realizan estudios y presentan informes relacionados con derechos humanos en las Américas, enfocadas generalmente en grupos particularmente vulnerables. En su orden de creación, estas son las siguientes: Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (1990), Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres (1994), Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes (1996), Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (1997), Relatoría sobre los Derechos de la Niñez (1998), Relatoría sobre Defensoras y Defensores de Derechos Humanos (2001), Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad (2004), Relatoría sobre los Derechos de las Personas Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial (2005), Relatoría sobre los Derechos de las Personas Lesbianas, Gays,

⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Mandato y funciones de la CIDH,” <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/funciones.asp>.

Bisexuales, Trans e Intersex (2011), y la Unidad sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2012).⁸

Además, la Comisión prepara informes especiales sobre las situaciones de derechos humanos en países particulares. Informes de país de años anteriores al presente incluyen los siguientes: Argentina (1980), Bolivia (1981, 1996, 2007, 2009). Brasil (1997), Chile (1974, 1976, 1977, 1985), Colombia (1981, 1993, 1999, 2014), Cuba (1962, 1963, 1967, 1970, 1976, 1979 [dos], 1983), Ecuador (1997), El Salvador (1970, 1978, 1994), Guatemala (1981, 1983, 1985, 1993, 1994, 2001, 2003, 2016), Haití (1969, 1979, 1988, 1990, 1993, 1994, 1995, 2005, 2008), Honduras (1970, 2009, 2010, 2016), Jamaica (2012), México (1998, 2016), Nicaragua (1978, 1981, 1983), Panamá (1978, 1989), Paraguay (1978, 1987, 2001), Perú (1993, 2000), República Dominicana (1965, 1966, 1999, 2016), Surinam (1983, 1985), Uruguay (1978) y Venezuela (2003, 2009).⁹

Actividades adicionales de la CIDH incluyen el auspicio de cursos, seminarios y pasantías; algunas de estas actividades están coordinadas con universidades y otros centros. No hemos agotado la lista de actividades de la Comisión, pero con expuesto quedará claro que su labor es muy extensa.

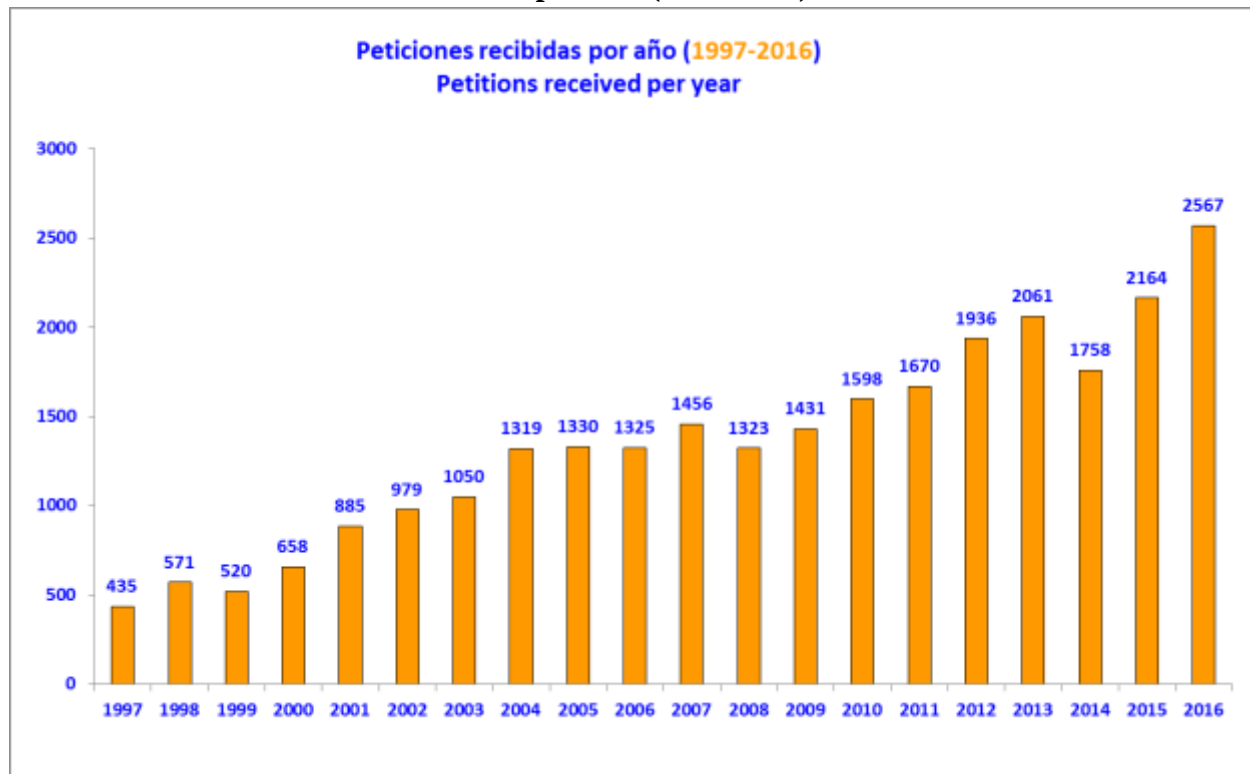
El trámite de peticiones

Una función central de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos es la atención a peticiones individuales. A lo largo de su historia, la CIDH ha recibido un número creciente de ellas, conteniendo denuncias de violaciones de derechos humanos, y poniendo a prueba el manejo de los relativamente pocos recursos disponibles a la Comisión (véase la sección, abajo, sobre personal y presupuesto). En 1997, recibió 437 peticiones. Para el año 2016 el número anual había ascendido a 2.567. Esto se detalla en el gráfico siguiente:

⁸ Ver: CIDH, “Relatorías y Unidades Temáticas,” <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/relatorias.asp>

⁹ Detalle preparado a partir de información obtenida de: CIDH, “Informes de País,” <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pais.asp>.

Gráfico 1: CIDH: Peticiones recibidas por año (1997-2016).



Fuente: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual 2016* (Washington, DC: 2016): 57.

No todas las peticiones son de recibo, pero hasta la denegación de una petición requiere de un procedimiento riguroso. Los requisitos de admisibilidad de una petición están establecidos en los artículos 46 y 47 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos:

Artículo 46

- 1) Para que una petición o comunicación presentada conforme a los artículos 44 ó 45 sea admitida por la Comisión, se requerirá:
 - a. que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos;
 - b. que sea presentada dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva;
 - c. que la materia de la petición o comunicación no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional, y

- d. que en el caso del artículo 44 la petición contenga el nombre, la nacionalidad, la profesión, el domicilio y la firma de la persona o personas o del representante legal de la entidad que somete la petición.
- 2) Las disposiciones de los incisos 1.a. y 1.b. del presente artículo no se aplicarán cuando:
- a. no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados;
 - b. no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos, y
 - c. haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

Artículo 47

La Comisión declarará inadmisibles toda petición o comunicación presentada de acuerdo con los artículos 44 ó 45 cuando:

- a. falte alguno de los requisitos indicados en el artículo 46;
- b. no exponga hechos que caractericen una violación de los derechos garantizados por esta Convención;
- c. resulte de la exposición del propio peticionario o del Estado manifiestamente infundada la petición o comunicación o sea evidente su total improcedencia, y
- d. sea sustancialmente la reproducción de petición o comunicación anterior ya examinada por la Comisión u otro organismo internacional.¹⁰

En síntesis, la recepción y atención de peticiones es una tarea delicada, compleja y que requiere considerable atención y recursos.

Personal y presupuesto.

Según el Informe Anual de la CIDH del 2016, al 31 de octubre de ese año, el número de funcionarios y consultores por fuente de fondos al 31 de octubre de 2016 revela que casi la mitad se financió no con su fondo regular sino con fondos específicos. El fondo regular es el aprobado

¹⁰ Véanse también los artículos 18 y 19 del Estatuto y 22 al 57 del Reglamento de la Comisión.

por la Asamblea General de la OEA en sus decisiones presupuestarias, y los fondos específicos “consisten de donaciones por fuera de las contribuciones regulares de Estados miembros a la Organización, y las cuales son específicamente dirigidas a ciertos propósitos, temas, o proyectos.”¹¹ Esto se muestra claramente en el cuadro siguiente:

Cuadro No. 1: CIDH: Funcionarios y consultores por fuentes de fondos (al 31 de octubre de 2016)

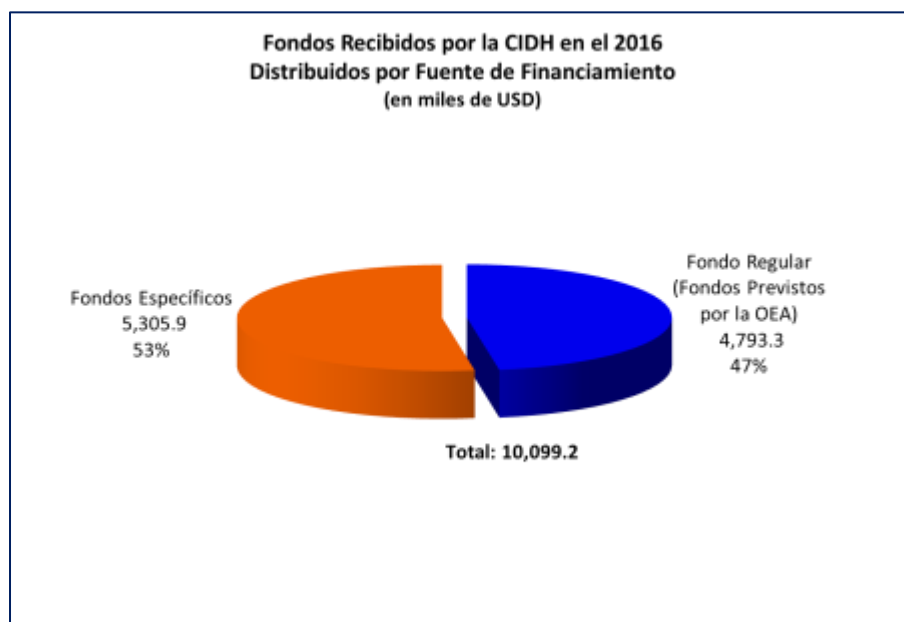
	Fondo Regular	Fondos Específicos	Total
Secretario Ejecutivo	1	0	1
Secretaria Ejecutiva Adjunta	1	0	1
Relator Especial	0	1	1
Profesionales	19	19	38
Personal Administrativo	9	3	12
Subtotal Personal	30	23	53
IACHR Contratos por Resultado	0	15	15
Personal Asociado	0	1	1
Total	30	39	69

Fuente: Cuadro tomado de: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual 2016* (Washington, DC: CIDH, 2016): 1021.

El lector o lectora verá enseguida que el personal con que cuenta la CIDH es poco en relación con las tareas que le son encomendadas. Verá también que el fondo regular es claramente insuficiente, debiendo la organización requerir fondos específicos, donados tanto por países miembros como no miembros y por otras organizaciones. Lo que es más, el monto de los fondos específicos supera el fondo regular, como se puede ver en la gráfica siguiente

¹¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual 2016* (Washington, DC: CIDH, 2016): 1026, <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2016/indice.asp>.

Gráfico 2: Fondos específicos y fondo regular, 2016



Fuente: Cuadro tomado de: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual 2016* (Washington, DC: CIDH, 2016): 1026.

Los *países miembros de la OEA* – no todos suscritos a la Convención Americana sobre Derechos Humanos – que entre los años 2011 y 2016 aportaron (al menos en uno de estos años) contribuciones a fondos específicos son: Antigua y Barbuda, Argentina, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.¹²

Los *observadores permanentes* que aportaron (al menos en uno de estos años) fueron: Azerbaiyán, la Comisión Europea, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido, Suecia y Suiza.¹³

Entre las *organizaciones internacionales* (públicas y privadas) donantes se encuentran: la Fundación Arcus, Avina, Childrens' Villages, Grupo Internacional sobre Asuntos Indígenas, Plan International, Save the Children, Fundación Sueca para los Derechos Humanos, World Vision,

¹² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Mandato: Recursos Financieros,” Cuadro: ‘Specific Funds Contributions to IACHR by Donor (amounts in thousands of USD)’,” <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/finanzas/RecursosFinancieros-2011-2016.pdf>.

¹³ *Ibid.*

ONUSIDA, UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas), UNICEF, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y las universidades de Stanford y Notre Dame (EE.UU.).¹⁴

Es decir, y para intentar ponerlo con alguna delicadeza, se infiere que una tarea adicional que no se encuentra en los términos de referencia de la CIDH, sus comisionados y su personal, es la de procurar fondos para sobrevivir y ejecutar su mandato.¹⁵

En marzo de 2013, en Guayaquil, Ecuador, se produjo la primera reunión de Estados Parte del Pacto de San José. En su declaración final del día 11 de marzo decidieron:

- Convocar a todos nuestros países como Estados Parte a asumir plenamente el
- financiamiento del Sistema, a través del presupuesto ordinario de la OEA y de las contribuciones voluntarias de los Estados miembros de la Organización. Asimismo, se podrán considerar contribuciones voluntarias no condicionadas ni direccionadas.¹⁶

Sin abordar, por el momento, la cuestión de “contribuciones voluntarias no condicionadas ni direccionadas,” con la información aportada arriba queda claro que la meta propuesta está lejos de alcanzarse.

La crisis financiera de 2016

El 23 de mayo de 2016, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se vio en la necesidad de publicar un comunicado de prensa en el que decía:

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) atraviesa una crisis financiera extrema que tendrá graves consecuencias en su capacidad para cumplir con su mandato y funciones básicas. La Comisión lamenta profundamente tener que

¹⁴ *Ibíd.*

¹⁵ Esto, por lo demás, lo informa con transparencia la CIDH. Ver: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual 2016*, óp. Cit., supra nota 11, págs. 1029 y ss.

¹⁶ Conferencia de Estados Parte de la Convención Americana de Derechos Humanos, “Declaración de Guayaquil,” Guayaquil, Ecuador, 11 de marzo de 2013, <http://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/05/Conferencia-Estados-Partes-Guayaquil-doc.pdf>.

informar que el 31 de julio de 2016 se vencen los contratos del 40% del personal y no se cuenta en estos momentos con los fondos, ni con la expectativa de recibir fondos, para poder renovarlos. Asimismo, la Comisión informa con profundo pesar que se ha visto obligada a suspender la realización de las visitas previstas para este año, así como de los Períodos de Sesiones 159 y 160, programados originalmente para julio y octubre.¹⁷

Más adelante el comunicado dice:

La Comisión ha realizado gestiones permanentes a lo largo de las últimas dos décadas ante los Estados miembros de la OEA para asegurar un presupuesto que permitiera trabajar de manera eficaz en el cumplimiento de su mandato. Como resultado de esas gestiones, la Asamblea General de la OEA ha aprobado varias resoluciones comprometiéndose a atender la situación, pero las mismas no se han visto reflejadas en un aumento significativo de recursos. Mientras que el Consejo de Europa destina el 41,5% de su presupuesto a la promoción y protección de los derechos humanos, la OEA destina el 6% de su presupuesto a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.¹⁸

La crisis fue sorteada – esta vez – con contribuciones extraordinarias de algunos Estados Partes de la Convención y otros no suscritos a ésta, así como con fondos adicionales por orden de la Asamblea General de la OEA de junio de ese año.¹⁹ ¿Por qué tuvieron las dificultades de la CIDH que llegar a este punto?

3) Algunas posibles razones para explicar la falta de apoyo suficiente a la CIDH.

No siempre son estas razones explícitas, aunque a veces sí lo son. Veamos algunas a continuación y abordémoslas.

¹⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Grave crisis financiera de la CIDH lleva a suspensión de audiencias e inminente pérdida de casi la mitad de su personal,” *Comunicado de Prensa* No. 069/16 de 23 de mayo de 2016, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/Comunicados/2016/069.asp>

¹⁸ *Ibíd.*

¹⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “CIDH agradece contribuciones especiales para superar la crisis financiera,” *Comunicado de Prensa* No. 129/16 de 8 de septiembre de 2016, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/Comunicados/2016/129.asp>.

La incomodidad para un Estado de verse expuesto

A ningún Estado le gusta que aparezcan en sus medios de comunicación tanto nacionales como internacionales denuncias por violaciones a los derechos humanos y menos que tengan que comparecer ante un órgano cuasi-judicial como la Comisión y eventualmente uno judicial como la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Más precisamente, es a los órganos de gobierno de ese Estado y a sus titulares a quienes no les gusta. No es buena propaganda para un presidente, un ministro, un magistrado judicial, un legislador o el titular de otra entidad gubernamental. Sea la denuncia justa o injusta, el hecho mismo de la denuncia es colocarlo a él o a ella en una situación embarazosa, tanto personalmente como a la institución que representa.

Sin embargo, la mejor reacción, en la modesta opinión de quien escribe estas líneas, es tomar la denuncia como una alerta – incluso una alerta temprana – en relación con una situación que necesita remediarse. Es decir, hay que ver a la Comisión como una coadyuvante de la defensa de los derechos humanos consagrados en todas las constituciones de las Américas. Ningún órgano estatal es perfecto, y la ayuda, porque ayuda es, debe considerarse bienvenida.

La percepción de que órganos públicos internacionales de derechos humanos infringen la soberanía estatal.

La CIDH produce recomendaciones, y la Corte Interamericana dicta fallos. ¿Son una y otra dañinas a la soberanía? La respuesta, visto desde el punto de vista jurídico formal, es, naturalmente, que no. Primero, porque los países que han firmado la Convención (y, en su caso, que también han aceptado la competencia de la Corte), lo han hecho voluntariamente. Segundo, porque los países que no han firmado la Convención, pero mantienen su membresía en la OEA, también lo hacen voluntariamente.

Además, desde el punto de vista político, un concepto de soberanía que supone que todas las decisiones de alcance nacional se toman estrictamente dentro del territorio de un país es profundamente erróneo. Como dice Jack Donnelly, “la soberanía – excepto quizás la soberanía de

Dios – nunca ha sido absoluta y sobre todas las cosas.”²⁰ En la misma Paz de Westfalia de 1648, de la que convencionalmente se ha entendido que nació la soberanía del Estado moderno, los soberanos reunidos acordaron, por un lado, no intervenir en los asuntos religiosos uno en el otro, pero a la vez respetar las confesiones religiosas de sus propios súbditos.²¹

Por otra parte, las dimensiones de la soberanía han variado a lo largo de los años. Por ejemplo, como dice Donnelly:

[Considérese] el “derecho soberano” de controlar la oferta monetaria. Bajo el patrón oro clásico los estados no tenían tal derecho. Bajo el sistema de Bretton Woods de tipos de cambio fijo sí lo tenían. Hoy día el poder de los mercados y las instituciones financieras internacionales ha producido preocupación sobre la pérdida de soberanía económica ...Pero tales afirmaciones – absurdamente – implican que Gran Bretaña, los Estados Unidos, Francia y Alemania eran menos soberanos económicamente en 1970 que en 1900.²²

Finalmente, en última instancia, le queda a los países decidir si cumplen o no con las recomendaciones de la CIDH. En sus informes anuales, la Comisión analiza el estado del cumplimiento de sus recomendaciones, utilizando la clasificación de “cumplimiento total,” “cumplimiento parcial” y “pendiente de cumplimiento.” Esta última categoría la define así:

Pendientes de cumplimiento (aquellos casos en los cuales la CIDH considera que no ha habido cumplimiento de las recomendaciones, debido a que no se han iniciado

²⁰ Jack Donnelly, “State Sovereignty and Human Rights,” manuscrito inédito, s.f., 6, <http://mysite.du.edu/~jdonnell/papers/hrsov%20v4a.htm>.

²¹ *Ibíd.*, 5. Una perspectiva interesante también la ofrece Stephen D. Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”, en Krasner, compilador, *International Regimes* (Ithaca y Londres: Cornell University Press, 1983) y, del mismo autor, “Sovereignty, Regimes, and Human Rights”, en Volker Rittberger, compilador, *Regime Theory and International Relations* (Oxford, Inglaterra: Clarendon Press, 1995).

²² *Ibíd.*, 6.

ninguna gestión encaminada a tal fin; a que las gestiones iniciadas aún no han producido resultados concretos; a que el Estado explícitamente ha indicado que no cumplirá con las recomendaciones formuladas o a que el Estado no ha informado a la CIDH y ésta no cuenta con información de otras fuentes que indique una conclusión contraria).²³

Es decir: el Estado que recibe las recomendaciones de la Comisión puede desestimarlas completamente, cumplirlas sólo en parte, o simplemente no informar a la CIDH de lo que ha hecho al respecto.

Vale la pena señalar, sin embargo, que la categoría “pendientes de cumplimiento” está constituida por un porcentaje muy pequeño de los casos; la mayoría de las recomendaciones están clasificadas como total o parcialmente cumplidas, lo que rinde testimonio de la función coadyuvante a la justicia que provee la CIDH: hasta un cumplimiento parcial puede constituir un buen resultado para el respeto y defensa de los derechos humanos.

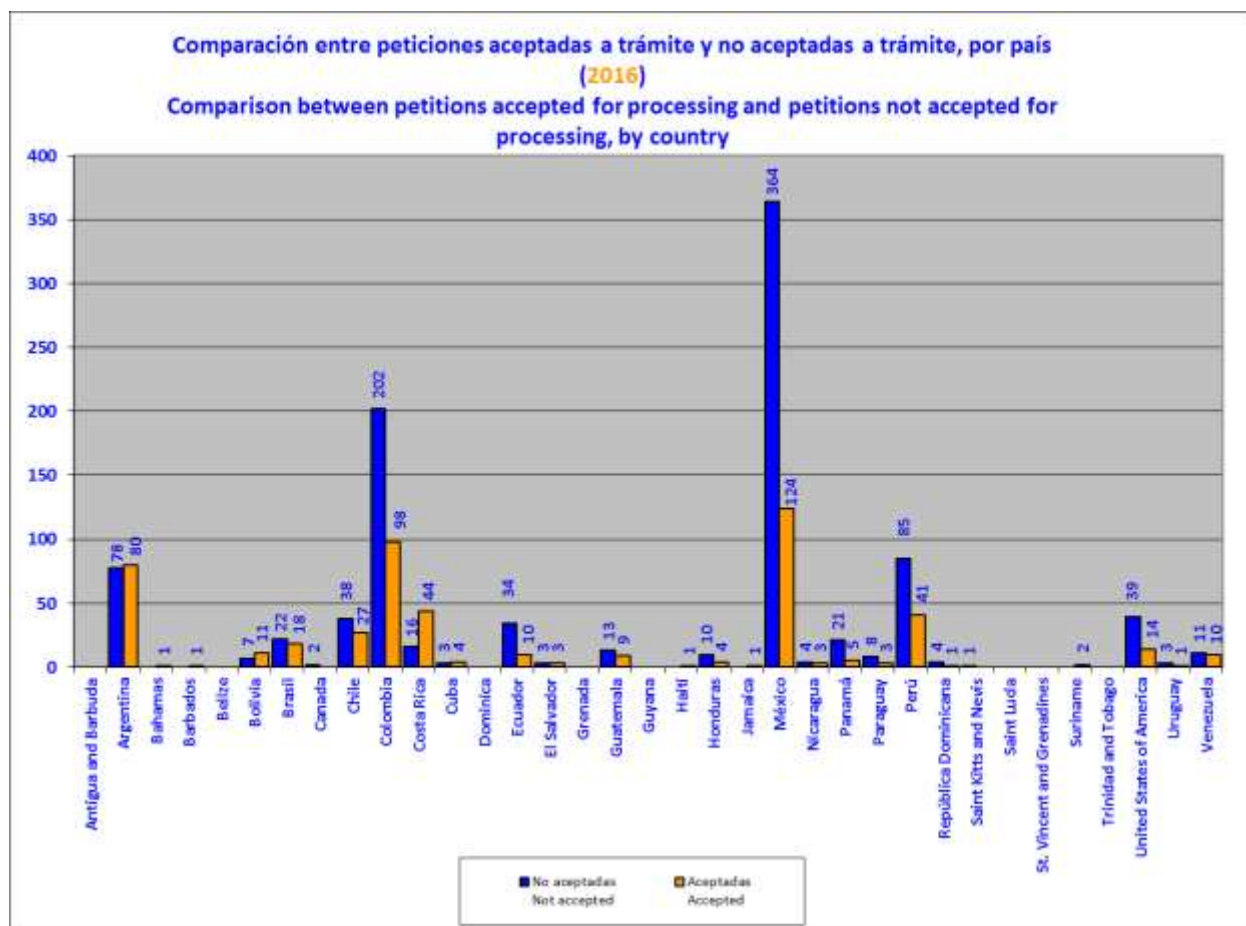
La Comisión es como un mosquito que no deja en paz a los estados.

Es natural que funcionarios estatales se sientan a veces molestos y, en algunos casos, hasta agobiados por tener que estar respondiendo a comunicaciones de la CIDH relacionadas con peticiones individuales (o con otros asuntos temáticos). En estos casos, es preferible tener presente la función coadyuvante de la justicia que cumple la Comisión, y asimismo recordar que, en relación con las peticiones individuales, la Comisión no está desprovista de criterio: no todas las denuncias presentadas son tramitadas.

En efecto, en el año 2016, por ejemplo, la Comisión aceptó 516 peticiones para trámite, pero no aceptó 968.²⁴ El gráfico siguiente ilustra perfectamente este contraste. Gráfico No. 3: CIDH: Comparación entre peticiones aceptadas y no aceptadas a trámite, por país (2016)

²³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual 2016*, op. Cit., 102.

²⁴ *Ibíd.*, 58-59.



Fuente: Cuadro tomado de: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual 2016* (Washington, DC: CIDH, 2016): 60.

La Comisión se atrasa en el trámite de los casos

Sí: la Comisión Interamericana se atrasa y así lo reconoce: al final del año 2016, había un total de 5.297 peticiones pendientes de estudio inicial y 2.333 peticiones en etapa de admisibilidad o de fondo. Esta crítica, sin embargo, es injusta. Como lo dijo la Comisión al anunciar su crisis financiera: “El personal de la CIDH financiado por el fondo regular de la OEA totaliza 31 personas, es decir, tiene menos funcionarios/as que países bajo su jurisdicción. Los otros 47 funcionarios están financiados con donaciones, las cuales presentan problemas de inestabilidad e imprevisibilidad, tal como lo demuestra la crisis actual.”²⁵

²⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Grave crisis financiera de la CIDH lleva a suspensión de audiencias e inminente pérdida de casi la mitad de su personal,” óp. Cit., supra nota 17.

La Comisión está sujeta a donantes con agendas propias

La Declaración de Guayaquil de 2013, arriba mencionada, alude a esta posibilidad. La primera pregunta a hacer aquí sería: ¿en aras de recibir fondos, se aboca la CIDH a conocer o estudiar asuntos fuera de su mandato? La carga de la prueba la tienen quienes así piensan.

En todo caso, en segundo lugar y considerado políticamente, la cuestión es si los países de la OEA se benefician o no en cuanto a la protección de los derechos humanos de sus habitantes utilizando fondos específicos. Por ejemplo, según el informe anual de la CIDH para el año 2016, se gestionaron fondos finlandeses para proteger los derechos de los defensores de derechos humanos; irlandeses para brindar atención al atraso procesal; de las organizaciones no gubernamentales Avina y Cammina para atender el tema de migrantes y sus familias; de ACNUR para temas migratorios también; canadienses para combatir la discriminación contra las mujeres y niñas, y otros proyectos.²⁶ ¿Existirán dudas sobre el interés que para los países tienen estos temas?

4) Conclusión

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha cumplido una función invaluable en el hemisferio, trabajando con recursos manifiestamente insuficientes. Los países de la OEA deben siempre recordar que la Comisión es su aliada en la protección y defensa de los derechos humanos, consagrados en todas las constituciones americanas. No hay duda de que, como cualquier organización, puede mejorarse.²⁷ En todo caso, ¡hay que apoyarla!

²⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual 2016*, óp. Cit.: 1029-1031.

²⁷ Ver, por ejemplo: Laurence Burgorgue-Larsen, "Between Idealism and Realism: A Few Comparative Reflections and Proposals on the Appointment Process of the Inter-American Commission and Court of Human Rights Members," *Notre Dame Journal of International & Comparative Law* Vol. 5, No. 1, (2015): 29-62, <http://scholarship.law.nd.edu/ndjicl/vol5/iss1/3>; Katya Salazar, "Procesos de selección de integrantes de la Corte IDH y la CIDH: ¿cómo hacerlos más transparentes y democráticos?," *DPLF: Justicia en las Américas: Blog de la Fundación para el Debido Proceso* (6 de junio de 2017), <https://dplfblog.com/2017/06/06/procesos-de-seleccion-de-integrantes-de-la-corte-idh-y-la-cidh-como-hacerlos-mas-transparentes-y-democraticos/#more-3505>; Daniel Lovatón Palacios, "Reforma de la CIDH: ¿la reforma eterna," s.f., <https://dplfblog.com/tag/grupo-de-trabajo-especial/>; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Proceso de fortalecimiento de la CIDH," 2016, <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/fortalecimiento.asp>

Bibliografía

- Asamblea General de la OEA. *Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 1979. <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos-basicos/estatuto-comisi%C3%B3n-interamericana-derechos-humanos.pdf>.
- Burgorgue-Larsen, Laurence, “Between Idealism and Realism: A Few Comparative Reflections and Proposals on the Appointment Process of the Inter-American Commission and Court of Human Rights Members,” *Notre Dame Journal of International & Comparative Law* Vol. 5, No. 1, (2015): 29-62. <http://scholarship.law.nd.edu/ndjicl/vol5/iss1/3>
- Carta de la Organización de Estados Americanos, 1948. http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “CIDH agradece contribuciones especiales para superar la crisis financiera.” *Comunicado de Prensa* No. 129/16 de 8 de septiembre de 2016. <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/Comunicados/2016/129.asp>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Documentos Básicos de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano.” http://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos_basicos.asp.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe Anual 2016*. Washington, DC: CIDH, 2016. <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2016/indice.asp>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Grave crisis financiera de la CIDH lleva a suspensión de audiencias e inminente pérdida de casi la mitad de su personal.” *Comunicado de Prensa* No. 069/16 de 23 de mayo de 2016. <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/Comunicados/2016/069.asp>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Informes de País.” <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pais.asp>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Introducción.” *OEA-CIDH: Documentos Básicos*. <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/intro.asp>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Mandato y funciones de la CIDH.” <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/funciones.asp>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Mandato: Recursos Financieros.” Cuadro: ‘Specific Funds Contributions to IACHR by Donor (amounts in thousands of USD)’.” <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/finanzas/RecursosFinancieros-2011-2016.pdf>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Proceso de fortalecimiento de la CIDH.” 2016. <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/fortalecimiento.asp>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Relatorías y Unidades Temáticas.” <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/relatorias.asp>.
- Conferencia de Estados Parte de la Convención Americana de Derechos Humanos. “Declaración de Guayaquil,” Guayaquil, Ecuador, 11 de marzo de 2013. <http://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/05/Conferencia-Estados-Partes-Guayaquil-doc.pdf>.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, 1969. http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm.
- “Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32): Estado de Firmas y Ratificaciones.”

- http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm#Venezuela.
- Donnelly, Jack. "State Sovereignty and Human Rights," manuscrito inédito, s.f.
<http://mysite.du.edu/~jdonnell/papers/hrsov%20v4a.htm>.
- Krasner, Stephen D. "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", en Krasner, compilador, *International Regimes*. Ithaca y Londres: Cornell University Press, 1983.
- Krasner, Stephen D. "Sovereignty, Regimes, and Human Rights", en Volker Rittberger, compilador, *Regime Theory and International Relations*. Oxford, Inglaterra: Clarendon Press, 1995.
- Lovatón Palacios, Daniel. "Reforma de la CIDH: ¿la reforma eterna," s.f.
<https://dplfblog.com/tag/grupo-de-trabajo-especial/>.
- OEA. *Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*.
<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/reglamentoCIDH.asp>.
- Rudy, Timothy D. "A Quick Look at the Inter-American Democratic Charter of the OAS: What Is It and is it 'Legal'?" *Syracuse Journal of International Law and Commerce* 33, No. 1 (2005): 237-248. <http://surface.syr.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1356&context=jilc>.
- Salazar, Katya. "Procesos de selección de integrantes de la Corte IDH y la CIDH: ¿cómo hacerlos más transparentes y democráticos?" *DPLF: Justicia en las Américas: Blog de la Fundación para el Debido Proceso* (6 de junio de 2017).
<https://dplfblog.com/2017/06/06/procesos-de-seleccion-de-integrantes-de-la-corte-idh-y-la-cidh-como-hacerlos-mas-transparentes-y-democraticos/#more-3505>.

HEMISFERIO no se hace responsable de las opiniones vertidas en los artículos publicados. Las opiniones, conclusiones y recomendaciones expresadas o que queden implicadas en sus distintos artículos son las de sus autores y no reflejan necesariamente la política o posición oficial ni del Colegio Interamericano de Defensa, ni de la Junta Interamericana de Defensa, ni de la Organización de Estados Americanas, ni la del país u organización representada por el autor.

HEMISFERIO es una revista gratuita publicada por el Colegio Interamericano de Defensa. No se autoriza su publicación en otros medios, salvo solicitud y acuerdo con la entidad responsable. Nuestra revista académica utiliza un proceso de revisión anónima externa por pares. Revisores externos cualificados emiten un informe para el Equipo Directivo, tras el cual, se le comunica al autor o autores la aceptación o el rechazo de su trabajo y/o si deben hacerse modificaciones para su publicación final. El Equipo Directivo se reserva el derecho de aceptar o rechazar manuscritos en función del grado de ajuste a los tópicos de la revista.

Para más información, por favor, visite nuestra web www.colegio-id.org o póngase en contacto con nosotros a través del correo electrónico: hemisferio@iadc.edu
Publicada en Washington, D.C. (EE.UU.). ISSN 2412-0707 (versión impresa); ISSN 2412-0715 (versión digital).

HEMISFERIO is not responsible for the opinions expressed by the authors of the articles published. The opinions, conclusions, and recommendations expressed or implied within the articles are those of the contributors and do not necessarily reflect the official policy or position of the Inter-American Defense College, the Inter-American Defense Board, the Organization of American States, or the country and sponsoring organization of the author.

HEMISFERIO is a free of charge Journal, published by Interamerican Defense College. Publication by and on other media is not authorized, unless upon request and in accordance with the responsible entity. Our academic journal relies on an external anonymous peer review process. The qualified external reviewers submit a report to the management team of the Journal, after which the author(s) is informed whether or not the paper has been accepted or if modifications for final publication should be done. The management team has the right to accept or reject papers according to their fitting to the Journal's topics.

For further information, please visit our website www.colegio-id.org or contact us at email hemisferio@iadc.edu Published in Washington D.C., USA. ISSN 2412-0707 (Print). ISSN 2412-0715 (Online)