

PROYECTO “LA COMPLEJA ACTUALIDAD LATINOAMERICANA: APORTES PARA UNA EVOLUCIÓN POSITIVA”

Informe técnico

Español - Inglés - Italiano

Este Proyecto ha sido desarrollado por el Departamento de proyectos especiales y actividades de capacitación para Latinoamérica del Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo (Italia), con el apoyo económico de la Unidad de Análisis y Programación, Estadística y Documentación Histórica del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional italiano.

INSTITUTO INTERNACIONAL DE
DERECHO HUMANITARIO DE SANREMO (ITALIA)





PROYECTO
**“LA COMPLEJA ACTUALIDAD LATINOAMERICANA:
APORTES PARA UNA EVOLUCIÓN POSITIVA”**

INFORME TÉCNICO

Profesor Fausto Pocar
Representante del Proyecto

Profesor Roberto Augusto Moreno
Director del Proyecto

Dr Marcos Pablo Moloeznik
Coordinador

Dra Sara Rossi
Lic Penélope Elizabeth Gambi
Equipo técnico-académico

Este proyecto ha sido desarrollado por el Departamento de proyectos especiales y actividades de capacitación para Latinoamérica del Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo (Italia), con el apoyo económico de la Unidad de Análisis y Programación, Estadística y Documentación Histórica del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional italiano.

TRADUCCIONES (inglés e italiano): Dra Lina María Munar Guevara; Lic Penélope Elizabeth Gambi y Prof Roberto A. Moreno.

Proyecto “LA COMPLEJA ACTUALIDAD LATINOAMERICANA: APORTES PARA UNA EVOLUCIÓN POSITIVA” – INFORME TÉCNICO; Representante del Proyecto Fausto Pocar; Dirección Roberto Augusto Moreno; Coordinación Marcos Pablo Moloeznik. Instituto Internacional de Derecho Humanitario, Sanremo, Italia, 2022. 205 páginas; 24 x 17 cm. ISBN [9788894674705]. Auspiciado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional de Italia. Se permite la reproducción total o parcial, la distribución, la comunicación pública del presente informe, o la transmisión por cualquier forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros métodos, siempre y cuando se reconozca la autoría de la obra original, haciendo expresa referencia a la fuente. Todos los capítulos fueron sometidos a doble dictamen ciego para garantizar la originalidad, rigurosidad y calidad de los trabajos que integran el Informe.

Las opiniones y hechos consignados en cada artículo son de exclusiva responsabilidad de sus autores. El Instituto no se hace responsable, en ningún caso, de la credibilidad y autenticidad de los trabajos.

El Instituto no se identifica necesariamente con el contenido, valoraciones y/o conclusiones de los trabajos publicados. Tampoco asumirá responsabilidad alguna por las consecuencias derivadas de la eventual utilización por terceros de la información y criterios incorporados a dichos trabajos.

PROYECTO
**“LA COMPLEJA ACTUALIDAD LATINOAMERICANA:
APORTES PARA UNA EVOLUCIÓN POSITIVA”**

INVESTIGADORES EXPERTOS

Mag Daira ARANA AGUILAR de la Fundación Global Thought (México)

Dra Ruth María ABRIL STOFFELS de la Universidad Cardenal Herrera (España)

Dr Matteo FORNARI de la Università degli studi Milano Bicocca (Italia)

Dr Marcos Pablo MOLOEZNİK de la Universidad de Guadalajara (México)

Mag Patricia Tatiana ORDEÑANA SIERRA del Centro de Estudios Sociales y Jurídicos del Ecuador (Ecuador);

Dra Norhy Esther TORREGROSA JIMÉNEZ de la Universidad Santo Tomás (Colombia)

COLABORADORES

Lic ANDRADE LÓPEZ, Pablo

Abog AVILÉS, Omar

Lic BAJ, Giulia

Abog BAÑO SALCEDO, Alejandro

Mag BUSTAMANTE HERNÁNDEZ, Greta Lydia

Lic CAMARENA ROMERO, Luz Celina

Lic CASTILLO HERNÁNDEZ, Alejandra

Abog CASTRO JARAMILLO, Pablo Sebastián

Prof CITRONI, Gabriella

Abog FORERO FORERO, Camilo

Prof GIL FONS, Antonio

CC GRIMALDO LANDAETA, Carlos Eduardo

Mag HERNÁNDEZ GARCÍA, Nuria

Mag MARTÍNEZ TÉLLEZ, Montserrat

Lic MICHI TOSCANO, Selene Liliana

Lic MORILLO VELASCO, Lorena

Lic OROZCO MARTÍNEZ, Vanesa Carolina

Abog PÁEZ PIRAZÁN, Pedro Steve

Dr PAZ, José Gabriel

Dr PORTILLA TINAJERO, Radamanto

Lic RAMÍREZ GONZÁLEZ, Miguel Adrián

Soc RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Nataly Esmeralda

Mag ROMERO REAL, María

Lic SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Rebecca

Lic VARGAS GUTIÉRREZ, Ulises

Prof VELA BARBA, Estefanía

ENTIDADES ACTIVAS

Universidad Santo Tomás (Bogotá - Colombia)

Universidad Cardenal Herrera (Alfara del Patriarca - España):

Università degli studi di Milano Bicocca (Milano - Italia)

Universidad de Guadalajara (Jalisco – México)

Comando Conjunto Estratégico de Transición (Bogotá - Colombia)

Centro de Estudios Sociales y Jurídicos del Ecuador (Quito - Ecuador)

Incidencia e Investigaciones Internacionales A.C. - Fundación Global Thought (Ciudad de México - México)

ENTIDADES INVITADAS

Universidad del Salvador (Buenos Aires - Argentina):

Comité Internacional de la Cruz Roja (Ciudad de México - México)

Fundación Internacional Baltasar Garzón A.C (Ciudad de México - México)

Intersecta A.C. (Ciudad de México-México)

Gender Issues S.C. (Ciudad de México – México)

ÍNDICE

PRÓLOGO DEL PRESIDENTE HONORARIO DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE DERECHO HUMANITARIO PROFESOR FAUSTO POCAR	8
PRESENTACIÓN DEL PROFESOR ROBERTO AUGUSTO MORENO.....	10
CONSIDERACIONES PREVIAS DEL PROFESOR MARCOS P. MOLOEZNİK.....	13
CAPÍTULO I.....	16
1. DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA LATINOAMÉRICANA	16
1.1 Descripción de la problemática desde la “dimensión estratégica 1”	16
1.2 Descripción de la problemática desde la “dimensión estratégica 2”	22
1.3 Descripción de la problemática desde la “dimensión estratégica 3”.....	27
1.4 Descripción de la problemática desde la “dimensión estratégica 4”	31
CAPÍTULO II.....	33
1. ANÁLISIS DE LAS CAUSAS MEDIATAS E INMEDIATAS DE LA PROBLEMÁTICA DESCRIPTA	33
1.1 Análisis de las causas desde la “dimensión estratégica 1”	33
1.2 Análisis de las causas desde la “dimensión estratégica 2”	36
1.3 Análisis de las causas desde la “dimensión estratégica 3”	38
1.4 Análisis de las causas desde la “dimensión estratégica 4”	48
CAPÍTULO III.....	51
1. IDENTIFICACIÓN DE LAS CONSECUENCIAS DERIVADAS DE LOS PROBLEMAS DESCRIPTOS.....	51
1.1 Identificación de las consecuencias desde la “dimensión estratégica 1”	51
1.2 Identificación de las consecuencias desde la “dimensión estratégica 2”	55
1.3 Identificación de las consecuencias desde la “dimensión estratégica 3”	57
1.4 Identificación de las consecuencias desde la “dimensión estratégica 4”	60
CAPÍTULO IV	63
1. POSIBLES ESCENARIOS A FUTURO: solución, mitigación o transformación de las problemáticas descriptas	63
1.1 ESCENARIO PROBABLE A FUTURO.....	63
1.2 ESCENARIO DESEABLE A FUTURO.....	63
2. PROPUESTAS PARA ALCANZAR ESOS ESCENARIOS	68
3. SUGERENCIAS SOBRE APORTES DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL QUE VIABILICEN ALCANZAR LOS ESCENARIOS DEFINIDOS	70
4. CONCLUSIONES	71

FOREWORD BY THE HONORARY PRESIDENT OF THE INTERNATIONAL INSTITUTE OF HUMANITARIAN LAW PROFESSOR FAUSTO POCAR.....	77
INTRODUCTION BY PROFESSOR ROBERTO AUGUSTO MORENO.....	79
PRELIMINARY CONSIDERATIONS BY PROFESSOR MARCOS P. MOLOEZNIK.....	82
CHAPTER I.....	85
1. DESCRIBING LATIN AMERICAN PROBLEMS	85
1.1 Description of problems following the "Strategic Theme 1"	85
1.2 Description of the problems from "Strategic Theme 2"	90
1.3 Description of the problems from "Strategic Theme 3"	95
1.4 Description of the problems from "Strategic Theme 4"	99
CHAPTER II.....	101
1 ANALYSIS OF THE MEDIATE AND IMMEDIATE CAUSES OF THE PROBLEMS DESCRIBED ABOVE	101
1.1 Analysis of causes following "Strategic Theme 1"	101
1.2 Analysis of causes following "Strategic Theme 2"	104
1.3 Analysis of causes following "Strategic Theme 3"	106
1.4 Analysis of causes following "Strategic Theme 4"	115
CHAPTER III.....	118
1 IDENTIFYING THE CONSEQUENCES OF THE PROBLEMS DESCRIBED ABOVE	118
1.1 Identification of consequences following "Strategic Theme 1"	118
1.2 Identification of consequences following "Strategic Theme 2"	121
1.3 Identification of consequences following "Strategic Theme 3"	123
1.4 Identification of consequences following "Strategic Theme 4"	127
CHAPTER IV.....	129
1 POSSIBLE FUTURE SCENARIOS: solution, mitigation or transformation of the problems described above	129
1.1 PROBABLE FUTURE SCENARIOS	129
1.2 DESIRABLE FUTURE SCENARIO	129
2 PROPOSALS FOR ACHIEVING THESE SCENARIOS	133
3 SUGGESTIONS ON THE CONTRIBUTIONS THE INTERNATIONAL COMMUNITY CAN MAKE TO HELP REACH THE SCENARIOS DESCRIBED ABOVE: in particular, from the European Community and, especially, from Italy.	135
4 CONCLUSIONS	137

PREFAZIONE DEL PRESIDENTE ONORARIO DELL'ISTITUTO INTERNAZIONALE DI DIRITTO UMANITARIO PROFESSORE FAUSTO POCAR.....	143
PRESENTAZIONE DEL PROFESSORE ROBERTO AUGUSTO MORENO	145
CONSIDERAZIONI PRELIMINARI DEL PROFESSOR MARCOS P. MOLOEZNIK	148
CAPITOLO I	151
1. DESCRIZIONE DELLA PROBLEMATICATA LATINOAMERICANA.....	151
1.1 Descrizione della problematica dalla "Dimensione strategica 1"	151
1.2 Descrizione della problematica dalla "Dimensione strategica 2"	157
1.3 Descrizione della problematica dalla "Dimensione strategica 3"	161
1.4 Descrizione della problematica dalla "Dimensione strategica 4".....	165
CAPITOLO II	167
1 ANALISI DELLE CAUSE MEDIATE E IMMEDIATE DELLE PROBLEMATICHE SOPRA DESCRITTE	167
1.1 Analisi delle cause dalla "Dimensione strategica 1"	167
1.2 Analisi delle cause dalla "Dimensione strategica 2"	170
1.3 Analisi delle cause dalla "dimensione strategica 3".....	172
1.4 Analisi delle cause dalla "Dimensione strategica 4".....	181
CAPITOLO III	184
1 IDENTIFICAZIONE DELLE CONSEGUENZE DELLE PROBLEMATICHE SOPRA DESCRITTE.....	184
1.1 Identificazione delle conseguenze dalla "Dimensione strategica 1"	184
1.2 Identificazione delle conseguenze dalla "Dimensione strategica 2"	187
1.3 Identificare le conseguenze dalla "Dimensione strategica 3"	189
1.4 Identificazione delle conseguenze dalla "Dimensione strategica 4"	193
CAPITOLO IV	196
1 POSSIBILI SCENARI FUTURI: soluzione, mitigazione o trasformazione dei problemi descritti sopra.....	196
1.1 PROBABILE SCENARIO FUTURO	196
1.2 SCENARIO FUTURO AUSPICABILE	196
2 PROPOSTE PER RAGGIUNGERE QUESTI SCENARI.....	200
3 SUGGERIMENTI SUI CONTRIBUTI DELLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE CHE RENDERANNO POSSIBILE REALIZZARE GLI SCENARI DEFINITI: in particolare dalla Comunità Europea, e specialmente dall'Italia	202
4 CONCLUSIONI	204

PRÓLOGO DEL PRESIDENTE HONORARIO DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE DERECHO HUMANITARIO PROFESOR FAUSTO POCAR

Tras su fundación en 1970, el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo (IIHL) dictó su primer curso en materia de Derecho Internacional Humanitario en 1976, en lengua francesa. Ocho años después, en 1984, se iniciaron los cursos en idioma español que prosiguieron, sin solución de continuidad, hasta la fecha. Los asistentes a estos cursos -debe señalarse- provienen, sino exclusivamente, fundamentalmente de la América Latina.

Así fue como, con el transcurrir del tiempo, la región latinoamericana comenzó a demandar una mayor atención por parte del IIHL y, ya en ocasión de desempeñar su presidencia, encontré oportuno echar las bases para la constitución de un sector académico orientado especialmente hacia esa región. Es que la América Latina ofrece una situación paradójal.

Goza de un extenso territorio, con diversidad de climas, que se destaca por su biodiversidad y la existencia de numerosos y valiosos recursos naturales, tales como las reservas de agua dulce y los ecosistemas de gravitación global. Sobre una población total que ronda los 650 millones de habitantes, el grupo etario más numeroso de 237 millones de personas está constituido por jóvenes menores de 25 años, lo que conforma un extraordinario bono demográfico. En ella predomina el idioma español, que es el segundo de los idiomas más utilizados en el mundo en cuanto a cantidad de hablantes nativos y el tercero más usado en internet.

Pero, no obstante todo ello, se caracteriza por haber albergado desde siempre un estado de violencia, que en la actualidad se ha transformado en una violencia social con un alto componente de criminalidad susceptible de comprometer la paz y la estabilidad regionales. El crimen y la delincuencia se relacionan con factores estructurales como la pobreza y la desigualdad, la falta de oportunidades (educación, empleo), el mal funcionamiento de las instituciones o los espacios ingobernados donde no llega la acción del Estado, así como con la disponibilidad de armas de fuego.

Los escenarios de conflicto armado interno, de otras situaciones de violencia, de transición hacia un eterno intento de retorno a la paz, de violencia de género y de crimen organizado son algunos de los factores que nos han constreñido a dirigir de modo especial nuestra actividad académica en materia del Derecho internacional de protección integral de la persona humana hacia esta extraordinaria región del planeta.

En esa línea de trabajo, el IIHL, con el apoyo económico del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional italiano, ha coordinado una labor de investigación en el marco del Proyecto “La compleja actualidad Latinoamericana: aportes para una evolución positiva”. Quien suscribe tuvo a su cargo la responsabilidad del Proyecto, cuya dirección general recayó en el profesor Roberto Augusto Moreno -responsable de los proyectos especiales y actividades de capacitación para Latinoamérica- y contó con la colaboración de un nutrido y prestigioso grupo de instituciones (universidades, centros de investigación, ONGs, etc.) y experimentados especialistas, distribuidos en puntos referenciales de la región.

Con centro en la tarea investigativa a desarrollar, el Proyecto ha abarcado diversas actividades complementarias:

- Un webinar, abierto al público, aunque también con invitaciones especiales, llevado a cabo entre los días 3 a 5 de noviembre de 2021, en el que un grupo de prestigiosos expertos internacionales debatió sobre la materia y en el que se habilitó un foro para recibir propuestas e inquietudes de los participantes tendientes a alimentar al propio Proyecto;
- Un taller (workshop), integrado por expertos, líderes clave e invitados especiales, desarrollado en el mes de marzo de 2022, en el que se debatió sobre el contenido de los resultados alcanzados: escenarios a futuro y políticas a implementar;
- La presente publicación de carácter ejecutivo, en formato de “informe técnico”, en el que se recogen las partes sustanciales de los hallazgos realizados, una descripción de los escenarios a futuro (post pandemia) generados y las principales recomendaciones a proponer, especialmente en el campo de la cooperación internacional.
- Una publicación, a modo de producto académico, en actual etapa de edición. Será una obra colectiva materializada como libro digital destinada a recoger los diagnósticos de cada una de las cuatro líneas de investigación (con las pertinentes referencias de fuentes), así como una descripción *inextensa* de los hallazgos y de los consejos elaborados en su consecuencia.

Para finalizar, deseo brindar un profundo agradecimiento, en nombre del IIHL y en el mío propio, al Departamento de proyectos especiales y actividades de capacitación para Latinoamérica y, en general, a todos los que han contribuido, con diferentes tareas y funciones, a la realización de esta obra. Un reconocimiento especial a la Unidad de Análisis y Programación del Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional de Italia por su apoyo a la financiación del Proyecto que le dio origen.

PRESENTACIÓN DEL PROFESOR ROBERTO AUGUSTO MORENO

Este Proyecto ha sido diseñado con la intención de permitir, en primer lugar, elaborar un escenario apto, factible y aceptable (AFA), que Latinoamérica o la mayor parte de sus países puedan alcanzar en un lapso razonable y de un modo social, político y económico viable. En segundo término, se ha tratado de producir propuestas y recomendaciones de políticas públicas y estrategias estatales de corto, mediano y largo plazo a nivel regional que posibiliten alcanzar dicho escenario. Ellas incluyen, además, acciones de cooperación internacionales y, en particular, italianas que atiendan, recíprocamente, a las necesidades locales como a sus propios intereses, contribuyendo tanto a fortalecer su presencia, como a reforzar su poder blando (*soft power*).

Para alcanzar el primer objetivo -definir un escenario que reúna las calidades arriba señaladas- resultó imprescindible partir del conocimiento de las condiciones que caracterizan a la región y de los factores que las determinan. Entender, entonces, esa compleja situación actual y sempiterna que presenta la América Latina exigió, en miras a identificar las principales causas que le dan origen, establecer prioridades o, lo que es lo mismo, jerarquizar los problemas de cuya resolución depende edificar un mejor futuro para la región.

En definitiva, de lo que por este Proyecto se trató ha sido, en una primera etapa, determinar y ordenar por relevancia los asuntos críticos que acosan a Latinoamérica para, luego, propiciar recomendaciones de políticas públicas viables, con el objeto de alcanzar un escenario a futuro deseable. Se han, pues, concentrado los esfuerzos de producción de conocimiento en aquellos temas de naturaleza estratégica y, al mismo tiempo, en brindar a los tomadores de decisiones recomendaciones tendientes a superar ulteriores contextos catastróficos o inerciales.

Cupo preguntarse entonces, ¿cuáles son los asuntos críticos o principales problemas que se erigen en verdaderos cuellos de botella del desarrollo de Latinoamérica?

De modo apriorístico, luego de haber escuchado las exposiciones brindadas en el webinar¹ llevado a cabo los días 3 y 5 de noviembre de 2021 y previo a las tareas de investigación

¹ En dicho webinar fueron expositores: Contraalmirante Cristián Enrique Araya Escobar de Chile, con el tema: Indigenismo y Estado Nacional en Latinoamérica; Dra Elena Azaola de México, con el tema: Violencia y Paz en América Latina; Prof José Gabriel Paz de Argentina, con el tema: Derecho actual y nuevas tendencias en América Latina; Embajador Adam Blackwell de Canadá, con el tema: Consideraciones sobre la seguridad multidimensional en las Américas; Dra Gabriella Citroni de Italia, con el tema: Pasado y futuro de las desapariciones en América Latina, con enfoque sobre el derecho a la verdad de

realizadas por los *partners* en el Proyecto, se enunciaron a modo orientativo los siguientes “asuntos críticos” o “problemas” de envergadura:

- Ausencia de proyecto de nación, debilidad institucional y crisis de liderazgo;
- Quebrantamiento sistemático del Estado de Derecho, democracias incipientes y regresión autoritaria;
- Coexistencia de grandes espacios vacíos y megalópolis con mercados informales y deterioro del hábitat;
- Inequidad y exclusión social;
- Dominio de la violencia;
- El problema de la inseguridad y la concepción instrumental de la seguridad;
- Migración desordenada y caldo de cultivo para la violación de los Derechos Humanos;
- El fenómeno de la desaparición forzada y su actual reconfiguración.

La investigación llevada a cabo mediante este Proyecto, sobre dicha base y, desde luego, sin limitarse a ella, exploró en profundidad la realidad latinoamericana desde cuatro diversas perspectivas o dimensiones estratégicas:

1. Escenario latinoamericano

La debilidad del Estado de Derecho y el déficit de una cultura de la paz;

Otros factores que inciden en la fragilidad institucional;

Causas originarias de la problemática latinoamericana.

2. El impacto de la pandemia Covid19

El derecho a la vida;

Otros derechos humanos;

Las modalidades de la violencia arriba referidas;

La situación general preexistente.

3. La actual coyuntura latinoamericana y su afectación a la aplicación de la normativa vigente en materia del Derecho de Protección integral de la persona humana

Derecho Internacional de los Derechos Humanos;

Derecho Internacional Humanitario;

Derecho Internacional de Refugiados, Migrantes y Desplazados.

las familias como grupo vulnerable y la Dra Loreto Correa Vera de Chile, con el tema: La integración latinoamericana. Desde la teoría a los números en el siglo XXI.

4. Grupos especialmente vulnerados: las mujeres

Rol de las mujeres en la prevención;

Rol de las mujeres en la superación de las situaciones contempladas;

Consecuencias de la violencia durante la pandemia en el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres.

Desde la óptica de cada dimensión, los equipos de trabajo constituidos² procedieron a identificar los principales asuntos críticos, establecer sus causas y analizar sus consecuencias, a fin de poder determinar instancias superadoras que posibiliten alcanzar un mejor escenario a futuro para la región.

² Para la “**dimensión 1**”, coordinación: representantes de la Universidad de Guadalajara, México (UDG); co-coordinación: representantes de la Universidad Santo Tomás, Colombia (UST) y del Centro de Estudios Sociales y Jurídicos del Ecuador (CESJE); asociados: representantes de la Universidad del Salvador, Argentina (USAL) y Fundación Baltazar Garzón, España (FIBGAR). Para la “**dimensión 2**”, coordinación: representantes UDG, co-coordinación: representantes de Global Thought MX, México (GTM) y CESJE; asociados: representantes de la Universidad Cardenal Herrera (UCH) y CESJE. Para la “**dimensión 3**”, coordinación: representantes de la UST; co-coordinación: representantes de la Universidad Milano Bicocca, Italia (UMB) y UCH; asociados: representantes de la USAL y FIBGAR. Para la “**dimensión 4**”, coordinación: representantes de GTM; co-coordinación: representantes de la UCH y el Comando Conjunto Estratégico de Transición de Colombia (CCOET); asociados: representantes de Intersecta A.C., México (IAC), Gender Issues, México (GIM) y CESJE.

CONSIDERACIONES PREVIAS **DEL PROFESOR MARCOS P. MOLOEZNİK**

“Un político se convierte en estadista cuando en lugar de pensar en las próximas elecciones, piensa en las próximas generaciones”

Winston Churchill

América Latina es una región de gran superficie territorial que se extiende desde el río Bravo o Grande, que separa la frontera terrestre de México y Estados Unidos de América, hasta la isla de Tierra del Fuego que comparten Argentina y Chile en los confines australes del continente. Más allá de su diversidad en materia geográfica, de sus riquezas naturales y culturales, así como de los contrastes de distinto orden que la caracterizan, presenta *comunes denominadores* que permiten identificar las siguientes *cuatro dimensiones estratégicas*, asuntos críticos alrededor de los que cuales gira el presente Proyecto de Investigación:

1. Factores que inciden en el actual estado de fragilidad institucional y violencia que hoy caracteriza a Latinoamérica;
2. Impacto de la pandemia COVID-19;
3. La actual coyuntura latinoamericana y su afectación a la aplicación de la normativa vigente en materia del Derecho de protección integral de la persona humana y,
4. Grupos especialmente vulnerados: las mujeres.

Tratándose de la primera dimensión estratégica, conviene tener presente que *América Latina es la región más violenta del orbe*, de tomarse como indicador la tasa de homicidios dolosos o intencionales por cada 100.000 habitantes; de lo cual resulta que para la Organización Mundial de la Salud (OMS), la situación de Latinoamérica es de *violencia endémica*.

Y si bien la violencia es un fenómeno multicausal o multifactorial, la debilidad institucional -cuyas notas dominantes son la impunidad, la corrupción, la crisis de liderazgo, y los bajos niveles de profesionalismo de la función pública- explica, en gran medida, el fracaso del Estado en la prevención de la violencia y la delincuencia; en garantizar a la población la vigencia del derecho a la seguridad. De lo cual resulta que la violencia y la fragilidad institucional constituyen las dos caras de una misma moneda.

En cuanto al segundo aspecto, la pandemia puede considerarse un *riesgo a la seguridad nacional* por ser un antagonismo de origen natural o antropocéntrico que no cuenta con un

agente identificado, ni con la intención de causar daño, pero sí con el potencial suficiente -real o percibido- para destruir o vulnerar de manera grave a los intereses nacionales, o impedir el alcance o la plena ejecución de los objetivos nacionales permanentes.

En este marco, los efectos negativos del coronavirus se harán sentir en el corto, mediano y largo plazo, con daños inconmensurables tales como graves afectaciones al derecho a la vida, al derecho a la salud y a la economía, con la destrucción de micro, pequeñas y medianas empresas y negocios familiares y la consiguiente pérdida masiva de empleos.

Respecto de la tercera dimensión debemos considerar que *los Derechos Humanos en general y los de primera generación en particular (derechos civiles y políticos) se ven permanentemente cuestionados* por una realidad signada por el dominio del derecho sobre la justicia, de los intereses del Estado sobre los de la sociedad, de una cultura de la transgresión, de la ausencia de un proyecto de nación sobre el que se identifiquen las grandes mayorías nacionales, de una cultura política autoritaria y de juego suma cero, de un “poder ejecutivo” fuerte que invalida tanto el principio de la división y separación de las funciones del poder, como el necesario control sobre sus actuaciones.

El derecho a la vida, a la integridad física de las personas, a la libertad, al acceso a la justicia, a la satisfacción de las necesidades y a una vida digna suelen presentarse como letra muerta al ser el Estado incapaz de garantizarlos.

En el marco de la última dimensión estratégica, se advierte que la tensión, cuando no la colisión, entre el derecho y la realidad, se ponen al desnudo en el caso de *las mujeres latinoamericanas, grupo socialmente vulnerable expuesto a la cultura y a prácticas sociales dominantes*.

Así, el manto de protección legal sobre las mujeres es necesario, pero no suficiente, dada su innegable debilidad bajo el dominio de una sociedad marcadamente machista. Esto se refleja en todos los campos de la vida cotidiana: desde la violencia de género y el acoso sexual, agravada por la COVID-19, hasta la discriminación laboral al percibir salarios en promedio 30 por ciento por debajo de sus pares masculinos. Esto obliga a reservar un trato especial a las mujeres, como grupo sistemáticamente vulnerado.

A estas cuatro dimensiones de carácter estratégico, se suman las siguientes *premisas*:

1. *No existe un sistema político mejor que el democrático*, entendiendo por tal la democracia liberal, por la cual el pueblo -en su calidad de soberano- gobierna a través de sus representantes, y cuya característica esencial es la vigencia del Estado de Derecho, cuyas condiciones mínimas son: el imperio de la ley (todo dentro de la ley, Estado subordinado a un marco jurídico), el respeto por los derechos y libertades fundamentales (Derechos

Humanos), la división en funciones del poder del Estado (que trae aparejado el balance o equilibrio de poder), y la legalidad de la administración (todo funcionario público solo puede llevar a cabo aquello para lo que se encuentra expresamente facultado).

2. *No existe un sistema económico superior al capitalista*, basado en la competitividad y en el reconocimiento que son las empresas las que generan riqueza, al combinar los factores de la producción, reservándose al Estado el papel de facilitador y asignador de recursos con el objeto de garantizar la igualdad de oportunidades. De ahí que el Estado tenga la responsabilidad de generar condiciones para la justa distribución de la renta o riqueza de la nación, mediante instrumentos de política social y subsidios a los grupos sociales más carenciados o perjudicados durante el proceso de crecimiento económico.
3. Por lo tanto, el Estado debe, por un lado, *generar las condiciones para la inversión productiva y la creación de empleos*; y, por otro, *compensar los desequilibrios* -producto de la competencia- mediante los instrumentos de política social. *Se trata del rol del Estado o marco institucional*, que puede interpretarse como el conjunto de normas que los ciudadanos diseñan, acuerdan y respetan para regir su operación como sociedad, es decir, la ley y un gobierno capaz de aplicarla y sujetarse a ella. En otras palabras, la contribución del Estado de Derecho al desarrollo institucional y, por tanto, al crecimiento.
4. En el caso de América Latina, su riqueza descansa en el fenómeno del *mestizaje*, “verdadero crisol donde se ha fundido la raza americana -mezcla de gran cantidad de etnias- enriquecida por la esclavitud y las sucesivas olas migratorias”, al decir del Contraalmirante Araya Escobar³.

A partir de este reconocimiento, se presentan los cuatro principales problemas o asuntos críticos -que denominamos “*dimensiones estratégicas*”-, el escenario regional a futuro más probable, el escenario deseable, así como las recomendaciones para alcanzarlo y la posible contribución de la Unión Europea (UE) e Italia.

Dicho en otras palabras, lo que se haga o deje de hacer hoy, condicionará el futuro de la región; de ahí la imperiosa necesidad de intervenir mediante políticas, estrategias y líneas de acción ajustadas a un objetivo estratégico, con la finalidad de alcanzar un futuro deseable cuyo derrotero esté signado por el bienestar general de la población y la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho.

³ Contraalmirante Cristián Enrique Araya Escobar (Chile) “Indigenismo y Estado Nacional en Latinoamérica”; presentación en el marco del *Webinar sobre Escenario estratégico de América Latina*, miércoles 03 de noviembre de 2021.

CAPÍTULO I

1. DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA LATINOAMERICANA

A lo largo de este primer capítulo se persigue, desde la perspectiva de cuatro diferentes dimensiones estratégicas, identificar los principales problemas que afectan a la región y que se erigen en obstáculos para el desarrollo y el bienestar general de la población.

1.1 Descripción de la problemática desde la “dimensión estratégica 1” *Factores que inciden en el actual estado de fragilidad institucional y violencia que hoy caracteriza a Latinoamérica*

Los asuntos críticos identificados son de diversa índole, complejidad y multicausales; a partir de la concepción tradicional del poder nacional⁴ se desprenden los asuntos críticos de cada uno de sus cinco componentes:

- Factor político
 - Ausencia de proyecto de nación, debilidad institucional y crisis de liderazgo.
 - Quebrantamiento sistemático del Estado de Derecho, desencanto e insatisfacción por la democracia y regresión autoritaria.
 - Concepción instrumental de la seguridad.
- Factor económico
 - Bajas tasas de crecimiento económico.
 - Elevados índices de evasión impositiva y de mercados informales.
 - Incapacidad de satisfacer las necesidades básicas de la población.
 - Dispersión o fragmentación regional.
- Factor social
 - Inequidad y exclusión social.
 - Violencia endémica.
 - Migración desordenada y caldo de cultivo para la violación de los Derechos Humanos.
- Factor militar
 - Expansión de las misiones y funciones de las Fuerzas Armadas.

⁴ Ver, por ejemplo, Konrr, Klaus E. (1981) El poder de las naciones, Buenos Aires, Editorial de Belgrano y Beaufre, André (1978), Estrategia de la Acción, Buenos Aires, 2a edición, Editorial Pleamar.

- Proceso de militarización de la seguridad pública.
- Crisis de identidad de la profesión militar.
- Factor geopolítico
 - Coexistencia de grandes espacios vacíos y megalópolis.
 - Riquezas naturales y biodiversidad.
 - Deterioro constante y continuo del hábitat.

1.1.1. FACTOR POLÍTICO

-Proyecto de nación: suele concebirse como gran propuesta de futuro colectivo a la que se le atribuyen posibilidades razonables de éxito. Se trata de un diseño de régimen político para hacer del ejercicio del poder la solución a los grandes problemas nacionales. También, suele definirse como un conjunto de ideas socialmente compartidas que explica a grandes trazos lo que una nación quiere ser.⁵

En general América Latina carece de un proyecto de nación con el que se identifiquen las grandes mayorías nacionales; en otras palabras, la ausencia de un pacto social.

-Liderazgo: intangible o factor cualitativo no material de primer orden, que no está a la altura de los desafíos que enfrentan los países de la región. América Latina es gobernada por líderes mediocres e irracionales, corruptos e inescrupulosos, cuando no mesiánicos, ante realidades complejas en un marco de *globalización e incertidumbre*, agravado por la fragmentación de los países de la región.

-Quebrantamiento sistemático del Estado de Derecho, democracias incipientes y regresión autoritaria: el Estado ni siquiera garantiza el respeto de los Derechos Humanos de primera generación, es decir, los derechos civiles y políticos. Ni qué decir de los de segunda y tercera generación, en especial del derecho a la salud, cuyas limitaciones quedaron al desnudo de la mano del coronavirus como se pone de relieve en el Capítulo II. También el derecho a la educación se ve constantemente cuestionado, por los preocupantes niveles de deserción escolar y el deterioro sistemático de su calidad. Las Universidades, principalmente las públicas, se dedican a atender temas coyunturales de moda y propios de países centrales en lugar de contribuir a la solución de los grandes problemas nacionales, verificándose un

⁵ Meyer, Lorenzo (2020) AGENDA CIUDADANA LA EVANESCENCIA DEL PROYECTO NACIONAL; disponible en: <https://lorenzomeyercossio.com/wp-content/uploads/2020/10/081023.pdf>

divorcio entre el gobierno y las instituciones de educación superior. A lo que se suma la necesaria falta una autocrítica en el seno universitario.

América Latina carece también de una tradición democrática, verificándose desequilibrios o desbalances entre el Poder Ejecutivo y sus pares del Poder Judicial y Legislativo; con lo que la tradicional teoría liberal de los pesos y contrapesos solo se mantiene vigente en el plano formal. También, existe una tendencia a copiar leyes y ordenamientos jurídicos de países centrales o de mayor grado de desarrollo relativo, a la postre inaplicables e inaplicadas por no responder a la idiosincrasia de los pueblos de la región; ya lo puso de manifiesto el escritor Octavio Paz al advertir que no es lo mismo “adoptar” que “adaptar”. Tampoco existe claridad sobre temas que deben ser priorizados o jerarquizados por el Derecho; incluso, se está legislando sobre temas que no tienen importancia ni significación; en síntesis, el Derecho no ofrece respuestas ni soluciones a los problemas más acuciantes.

-Concepción instrumental de la seguridad: el paradigma dominante en materia de seguridad se basa exclusiva y excluyentemente en la respuesta del Estado a través del uso de la fuerza (represión), dejando de lado otros instrumentos no coercitivos del poder público y renunciando a los mecanismos de prevención.

1.1.2. FACTOR ECONÓMICO

-Crecimiento económico bajo: las crisis económicas recurrentes de los países de la región responden tanto a las bajas tasas de crecimiento económico, ante la ausencia de incentivos para la actividad empresarial, como al creciente endeudamiento público para hacer frente al gasto público. Al no generarse el suficiente número de empleos para quienes se incorporan al mercado laboral, tampoco el Estado garantiza la satisfacción de las necesidades básicas de la población, con un aumento anual de la pobreza.

-Mercados informales: contexto signado por el dominio de la economía informal, de supervivencia, en la que: a) el Estado queda exento de captar ingresos a través del sistema fiscal; y, b) suele generar actividades altamente contaminantes y de destrucción del medio ambiente.

-Dispersión: antítesis de la integración económica regional; antes bien, el escenario latinoamericano se caracteriza por la fragmentación y la escasez de alianzas estratégicas y la complementariedad productiva y de servicios entre los Estados.

1.1.3. FACTOR SOCIAL

-Inequidad y Exclusión Social: la pésima distribución de la renta o riqueza nacional convierte a América Latina en la región más desigual del mundo, en la que grandes sectores sociales no logran siquiera satisfacer sus necesidades básicas, frente a la opulencia de una minoría privilegiada.

Por otra parte, existe una deuda histórica con los pueblos originarios que han sido marginados; se trata del *indigenismo*. De colectivos sociales que conservan sus usos y costumbres, generalmente contrarios a las reglas de juego democráticas y que incluso contemplan la pena de muerte.

También el sistema carcelario o penitenciario constituye un microcosmos de la realidad de los pueblos de América Latina; reflejo también de las grandes desigualdades sociales dado que la mayoría de la población penitenciaria son pobres, personas que provienen de sectores urbanos de alta marginación o sacrificables del crimen organizado. La sobrepoblación, hacinamiento y autogobierno, lejos están de cumplir con el fin teleológico de la pena de la reinserción social del ideario liberal. Además, más del cincuenta por ciento de las personas privadas de la libertad son procesadas y no sentenciadas, abusándose de la figura de la prisión preventiva. Las cárceles de la región constituyen un riesgo latente, que generalmente hacen eclosión bajo la modalidad de motines y gran efusión de sangre. Adicionalmente, se verifica una *confusión entre política y asistencialismo sociales*, dado que el clientelismo y no el desarrollo social es lo que interesa a la clase política de la región. Conservar prebendas o privilegios y cuestionar severamente la cultura del trabajo o del esfuerzo, para recibir dádivas o “maná del Estado”, a su vez obliga al endeudamiento crónico. Todo ello en un ambiente enrarecido por la polarización social y el juego suma cero, incentivados por aquellos gobiernos de corte populista y autoritario de la región.

-Violencia endémica: América Latina solo representa el ocho por ciento de la población mundial, pero concentra alrededor del treinta y ocho por ciento de los homicidios dolosos o intencionales del orbe. Cinco de los países del mundo con los índices más altos de muertes violentas se encuentran en la región: Venezuela, Honduras, Colombia, El Salvador y Brasil, países cuyas tasas de homicidio por cada 100.000 habitantes superan por más de treinta veces a las de la Unión Europea.

Con el agravante de que las principales víctimas y perpetradores son jóvenes comprendidos entre los 15 de 29 años, con lo que la región está dilapidando la ventaja económica comparativa del “bono demográfico”. Se trata, fundamentalmente, de la violencia criminal homicida. Existe una analogía entre los jóvenes en conflicto con la ley o menores infractores con los niños combatientes, en ambos casos carne de cañón o sacrificables. Tampoco se debe soslayar a las mujeres como grupo vulnerable, que sufren violencia de género e intrafamiliar en un contexto dominado por una cultura machista.

Así, la legitimidad del Estado y particularmente su monopolio de la fuerza, se ven permanentemente cuestionadas por actores no estatales, tales como grupos insurgentes, crimen organizado transnacional, autodefensas y colectivos paramilitares, ciudadanos insatisfechos a la luz de las desigualdades sociales y pobres cuando no nulos resultados de las instituciones estatales, y por el propio uso / abuso de la fuerza de los operadores del sistema de seguridad pública, quienes suelen quebrantar los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario (DIH).

En este escenario destaca la protesta social ante la ausencia o debilidad de canales de comunicación entre el poder en turno y el pueblo en su carácter formal de soberano, y la respuesta estatal mediante el uso de la fuerza; violencia que genera violencia, círculo vicioso de la espiral de violencia. En América Latina, lo que el Comité Internacional de la Cruz Roja denomina Otras Situaciones de Violencia (OSV) se encuentra a la orden del día, con efectos humanitarios más devastadores que los conflictos armados y que obligan a empeñar o comprometer a las Fuerzas Armadas para el restablecimiento del orden público.

*Por lo tanto, hay una violación sistemática del sagrado derecho a la vida y a la integridad física de las personas, porque no debe soslayarse que mantenerse vivo es la condición indispensable para el goce del resto de los Derechos Humanos. A lo que se suman crímenes aberrantes de carácter imprescriptible como las desapariciones forzadas de personas (*víctimas directas* tales como migrantes, discapacitados, mujeres, niñas y adolescentes, y defensores de Derechos Humanos -grupos vulnerables-, y *víctimas indirectas* como las propias familias de las personas desaparecidas, y la sociedad en su conjunto) que pone en entredicho el *Derecho inalienable a la verdad* y afecta por ende a la *Justicia a la luz de la impunidad*, tal*

como lo destaca Gabriela Citroni⁶ (lo que trae aparejada una verdadera catástrofe humanitaria en algunos países), y la vigencia de la práctica de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, de la mano tanto del accionar del Estado, como de actores privados o no estatales más recientemente.

-Migración desordenada y caldo de cultivo para la violación de los Derechos Humanos: producto del efecto expulsión de población por la violencia endémica y la incapacidad de generar fuentes de empleo e igualdad de oportunidades.

La otra cara de la moneda descansa en las remesas de divisas, que se han convertido en una de las principales fuentes de ingresos de muchos países de la región; porque no hay que perder de vista que Estados Unidos de América -potencia hegemónica regional- es el mercado de destino al que aspiran los migrantes, ejerciendo un innegable efecto atracción. Coexisten refugiados, migrantes y desplazados internos, grupos altamente vulnerables al accionar de la delincuencia organizada, en particular las mujeres, niñas y adolescentes, muchos de ellos víctimas invisibilizadas (léase, toleradas) de desapariciones forzadas.

1.1.4. FACTOR MILITAR

Los bajos cuando no nulos niveles de profesionalización de los funcionarios públicos explican, en gran medida, la expansión de las misiones y funciones confiadas a las Fuerzas Armadas, en especial en el ámbito de la seguridad ciudadana. Se trata del proceso de militarización de la seguridad pública, tendencia que se presenta en gran parte de la geografía latinoamericana y que suele venir acompañada por violaciones a los Derechos Humanos, dado que el personal bajo las armas no es sometido a un proceso de reconversión profesional. Esto, a su vez, trae aparejada una crisis de la profesión militar, dado que jóvenes que abrazan la carrera militar ven cuestionada su vocación al ser comprometidos en actividades ajenas a la profesión de las armas.

1.1.5. FACTOR GEOPOLÍTICO

-Coexistencia de grandes espacios vacíos y megalópolis: se verifica un contraste de grandes espacios vacíos con un elevado nivel de concentración de la población en grandes urbes (megalópolis), en el marco de un proceso de urbanización acelerada y caótica.

⁶ Citroni, Gabriella (Italia) "Pasado y futuro de las desapariciones en América Latina, con enfoque sobre el derecho a la verdad de las familias como grupo vulnerable"; presentación en el marco del *Webinar sobre Escenarios a futuro: propuestas y recomendaciones*, viernes 05 de noviembre de 2021.

-Deterioro constante y continuo del hábitat: la generación de energías sucias y la sobreexplotación de los recursos renovables y no renovables, cuando no el *extractivismo*, dan al traste con el derecho a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, es decir, a un Derecho Humano de tercera generación. Lo que se ve agravado por el cambio climático y el efecto invernadero que afecta significativamente a la región. Esto plantea una paradoja: por un lado, Latinoamérica se caracteriza por ser una región de grandes riquezas, recursos y reservas naturales, así como biodiversidad; por otro, se presenta una realidad de deterioro constante y continuo del medio ambiente, de la mano de una explotación de carácter depredador y al margen de los límites establecidos por el marco legal.

1.2 Descripción de la problemática desde la “dimensión estratégica 2” *Impacto de la pandemia de la COVID-19*

El significado de la actual pandemia es de hecatombe o catástrofe, con efectos nocivos permanentes que se harán sentir en el corto, mediano y largo plazo. Se trata de la peor crisis desde la segunda conflagración mundial (1939-1945), que afecta a la humanidad en su conjunto y que probablemente se prolongue durante los próximos años.

- Peor crisis desde la segunda conflagración mundial (1939-1945).
- Afecta a la humanidad en su conjunto.
- Propagación facilitada por la globalización.
- Afecta, ante todo, el Derecho a la Vida.
- Cuestiona el ejercicio efectivo del Derecho a la Salud.
- Gestión negligente en la mayoría de los Estados de la región.
- Destrucción de las economías y pérdida masiva de empleos.

La propagación del coronavirus COVID-19 y la consiguiente crisis han alterado la vida diaria de los ciudadanos alrededor del mundo, así también, ha mostrado las respuestas de cada uno de los gobiernos exponiendo con ello sus fortalezas, pero también sus debilidades. Así, al sur del Río Grande o Bravo, las cifras de contagiados y de fallecidos son muy relevantes en Argentina, Brasil, Colombia, México o Perú. La gestión de estos países ha dejado mucho que desear. Sin embargo, el porcentaje de fallecidos por cada 100.000 habitantes es muy elevado en Perú. El país andino ha

gestionado de forma muy negligente la pandemia. Le siguen Brasil, Argentina, Colombia y Paraguay.

Cabe destacar que, en un sentido humanitario, América Latina ha sido la región del mundo que la pandemia más ha castigado, ya que, albergando solo el 8.5% de la población del planeta, a enero de 2022 ha sufrido el 15.77% del total de contagios y el 26.58% del total de fallecimientos en el mundo.⁷ A ello habría que sumar las consecuencias de diversa índole -económicas, sociales, psicológicas, etc.- que han azotado y continúan azotando a una región que, ya desde antes de la pandemia, evidenciaba desequilibrios y carencias notables. Entre esas carencias destaca la ausencia de una unidad latinoamericana. Ni siquiera la pandemia parece haber forzado a los gobiernos de América Latina y el Caribe a ejecutar un impulso supranacional que busque el bien común frente a la amenaza existente, priorizándose soluciones individuales o bilaterales extrarregionales y dejando el ámbito común latinoamericano para respuestas parciales, insuficientes, limitadas, superpuestas, descoordinadas y fragmentadas.

Además de la letalidad que cobra cada vez más vidas humanas, un efecto pernicioso de la COVID-19 es la destrucción de las economías, incluyendo daños irreversibles. Se reconoce en la pandemia la peor crisis económica desde el viernes negro de Wall Street de 1929. En especial, el sector transporte (por ejemplo, compañías aéreas), el turismo y los bienes suntuarios o artículos de lujo tales como joyas, relojes, electrónicos y automóviles, son los más afectados. Y es que la abrumadora mayoría de la población de la región se limita a comprar artículos esenciales como alimentos, medicinas y productos de higiene y limpieza. Tratándose del sector social, se verifica un incremento de la pobreza y las desigualdades de magnitudes inconmensurables. El quiebre generalizado de empresas y el consiguiente aumento del desempleo masivo dan al traste con la necesaria generación de riqueza y el principal indicador de la política social.

En el caso de América Latina y el Caribe, el Fondo Monetario Internacional estima una contracción de 9.4% del PIB, caída que para las tres principales economías de la región se presenta así: Brasil -9.1%, México -10.5% y Argentina -9.9%; lo que

⁷ Cabe destacar que actualmente Brasil y México se presentan entre los primeros cuatro países de mayor letalidad y defunciones del mundo producto de la COVID-19; y es probable que en el balance final encabezen las muertes como resultado de la pandemia, dado que sus respectivos gobernantes decidieron ser meros espectadores de la tragedia, limitándose a la vacunación de su población.

explica un incremento de la pobreza de 30.3% de la población de la región en 2019 a 37.2% en 2020, es decir un aumento de 45 millones de personas en la línea de la pobreza (para llegar a 230 millones de personas pobres).⁸

La COVID 19 y las consecuencias que ha provocado, tienen un impacto político-social inevitable. La alta informalidad laboral que vive la región, con más del 50% de la población latinoamericana en dicha situación⁹ y la baja inversión extranjera (Latinoamérica es la región a nivel global que menos inversión extranjera directa recibe después de África) generan un clima de inestabilidad que aumenta la desconfianza ciudadana en sus instituciones y contribuye a la erosión democrática citada líneas atrás.

La crisis provocada por la COVID-19 también recrudeció la violencia de género. Durante el confinamiento, la mayor parte del trabajo tanto para hombres como para mujeres se realizó desde las casas, lo cual se convirtió en un generador de estrés aunado a la preocupación por la salud, la seguridad, la falta de dinero, etc. Esto representó una situación en la que, ante la presencia de compañeros violentos, reforzaron la violencia hacia la mujer. En un contexto de confinamiento, un agresor tiene un mayor control sobre su víctima.

El equipo de Global Thought coincide con esta apreciación, dado que con el coronavirus el escenario se complicó todavía más para las mujeres. La pandemia reflejó y exacerbó desigualdades y violencias, afectándolas de manera desproporcionada. La pandemia cambió la dinámica de los hogares y muchas mujeres tuvieron que quedarse en aislamiento con sus agresores. Asimismo, la pandemia propició pérdida de empleos, afectando de manera diferenciada a las mujeres, las cuales suelen tener menores sueldos y en sectores informales con poco acceso a prestaciones laborales. Si la dependencia económica ya era un factor para

⁸ Realuyo, Celina B. (2020) "The Impact of COVID-19 on the Economy, Security and Transnational Organized Crime in the Americas"; en, Regional Insights 2020 Edition, No. 4 (October), William J. Perry Center for Hemispheric and Defense Studies (CHDS) at National Defense University (NDU), Washington, DC.; disponible en:

https://williamjerrycenter.org/sites/default/files/publication_associated_files/The%20Impact%20of%20COVID-19%20.pdf

⁹ CEPAL. (24 de Enero de 2022). Taller técnico (virtual): "Informalidad laboral en América Latina y el Caribe: Oportunidades y desafíos para su estimación y diseño de políticas a nivel subnacional.

Obtenido de cepal.org: <https://www.cepal.org/es/eventos/taller-tecnico-virtual-informalidad-laboral-america-latina-caribe-oportunidades-desafios-su#:~:text=La%20informalidad%20laboral%20es%20un,la%20pandemia%20de%20COVID%2D19>

que las mujeres se quedaran en espacios violentos, pero con la pandemia este riesgo aumentó.

Se trata de una situación de retroceso que viene marcado por cuatro grupos de riesgos que afectan directamente a la inclusión política de las mujeres¹⁰: 1) aumento de la precariedad económica y retorno a los roles tradicionales de género; 2) mayor dependencia de las prácticas informales que refuerzan el dominio político masculino; 3) desigualdades en el acceso a las plataformas en línea; y, 4) disminución de la visibilidad pública de las mujeres.

Cabe señalar que la intersección del género con otras condiciones de vulnerabilidad agudiza el impacto negativo de la crisis que ha traído la COVID-19. Por ello, es prioritario prestar atención a los grupos de mayor vulnerabilidad como las mujeres migrantes, refugiadas o asiladas, las mujeres afrodescendientes e indígenas de la región, mujeres de las zonas rurales, aquellas con discapacidad, las trabajadoras domésticas, las mujeres privadas de libertad y las mujeres del colectivo LGBTI.¹¹

En otro orden, el coronavirus trajo aparejada la consolidación de las tecnologías de la información y la comunicación (Tics), tanto en la administración pública, como en el mundo laboral y en el sistema educativo, donde el proceso de enseñanza-aprendizaje a distancia llegó para quedarse. Conviene señalar que las TICs son solo un instrumento que, con la pandemia, cobraron mayor espacio en las actividades cotidianas. Es decir, constituyen un medio para alcanzar las metas y objetivos a establecer por los diferentes estamentos de la sociedad.

En contraste conviene poner de relieve que, tras haberse convertido América Latina en un epicentro de la pandemia, desde Argentina hasta México, los medios han dado a conocer -cada vez con mayor frecuencia- escándalos relacionados con prácticas de corrupción favorecidas por la emergencia sanitaria por la COVID-19. Los principales indicadores internacionales que informan sobre la materia dan cuenta de esta realidad, ya que América Latina suele encabezar los rankings de regiones con los más altos índices de percepción de la corrupción.

Por su parte, si bien en los últimos años las enormes cantidades de migrantes en América Latina ya representaban una crisis migratoria, con la llegada de la pandemia

¹⁰ Brechenmacher, Saskia y Hubbard, Caroline (2020) “Cómo el coronavirus ha exacerbado la exclusión política de las mujeres”, Carnegie Endowment, INDI.

¹¹ OEA & CIM. (2020). COVID-19 en la vida de las mujeres. Razones para reconocer los impactos diferenciados. Organización de los Estados Americanos & Comisión Interamericana de Mujeres. Recuperado de <https://www.oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCOVID19-ES.pdf>

COVID-19 el problema de la migración empeoró. Esto se debe a que el cierre de fronteras y las restricciones a la movilidad social afectaron a sectores económicos de gran importancia como el turismo, lo que ha tenido como consecuencia una profunda crisis económica que afectó de manera contundente a los países de la región. La crisis migratoria en América Latina no solo se debe a las causas económicas y laborales, sino también a problemas que ocasiona la inseguridad como son la violencia y la criminalidad debido a la presencia del narcotráfico y el crimen organizado. La llegada del coronavirus ha tenido un severo impacto en el empleo, la pobreza y desigualdad, pero también en la violencia e inseguridad. Por este motivo es que, independientemente de las restricciones a la movilidad que implicó la pandemia, muchas personas tuvieron que emigrar no solo para mejorar sus condiciones de vida, sino incluso para salvar su vida.

En los últimos cinco años, América Latina ha presentado un crecimiento exponencial de los flujos migratorios, provenientes principalmente de Centroamérica. Además de las migraciones masivas que han efectuado países como Venezuela y Haití, situación que con la llegada de la pandemia COVID-19 se ha agravado, ocasionando el aumento de la emigración masiva e irregular en la región. Es evidente que la llegada de la pandemia COVID-19 ha tenido un impacto contundente en materia migratoria porque la desaceleración económica que ha provocado contribuyó a empeorar los índices de desempleo, pobreza y desigualdad, incidiendo con ello en los indicadores de violencia e inseguridad. Por esta razón, es que más allá de las restricciones de movilidad a causa de la crisis sanitaria el número de migrantes en América Latina ha ido en aumento.

De conformidad con Global Thought, tratándose de las iniciativas de los Estados latinoamericanos frente a la pandemia, llama la atención el lenguaje ocupado para referirse al desafío que implicó controlar los efectos del coronavirus, haciendo énfasis en que se estaba “enfrentando una guerra” y, por tanto, las medidas de emergencia destinadas para ello se entenderían como “justificadas”¹² y “extendidas”, así como los “daños colaterales” que resultaren¹³.

¹² Christoyannopoulos, Alexandre. (7 de abril de 2020). Stop calling coronavirus pandemic a ‘war’. *The Conversation*, 7 de abril de 2020, <https://theconversation.com/stop-calling-coronavirus-pandemic-a-war-135486>.

¹³ Tisdale, Simon. “Lay off those war metaphors, world leaders. You could be the next casualty”. *The Guardian*, 21 de marzo de 2020, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/mar/21/donald-trump-boris-johnson-coronavirus>.

De esta manera y siguiendo a la misma fuente, el no establecer límites claros al actuar de las autoridades de Estado, así como los parámetros para la rendición de cuentas, supone un riesgo para posibles arbitrariedades, volviéndose peligroso el dejar a la subjetividad personal la vida de qué sujetos vale más que de otros. ¿Qué deben de garantizar los Estados?, ¿prevalecen los derechos individuales sobre los colectivos, o viceversa?, ¿se debe priorizar el contenido fundamental de algunos derechos, mientras que otros pasarían a *segundo término*?

En cuanto a compromisos frente a la pandemia, resalta la voluntad de la UE de estudiar mecanismos que le permitan apoyar la producción y distribución de vacunas en la región, lo cual es adicional a las donaciones realizadas mediante el mecanismo COVAX y las donaciones de más de 10 millones de biológicos por parte de algunos Estados de la UE a países de la región.

En materia de capacidad de respuesta sanitaria en la región, destaca el apoyo al Plan de Autosuficiencia Sanitaria para América Latina y el Caribe, elaborado por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL). De igual manera, respecto de una contribución sostenible en el largo, se anunció que la UE destinará 3.400 millones de euros para América Latina y el Caribe, los cuales ingresarán a la región por medio del Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global (2021-2027).

1.3 Descripción de la problemática desde la “dimensión estratégica 3” ***La actual coyuntura latinoamericana y su afectación a la aplicación de la normativa vigente en materia del Derecho de Protección integral de la persona humana***

Entre la multiplicidad de factores que caracterizan a la región latinoamericana, destacan las problemáticas sobre la migración irregular, las desapariciones forzadas y la marginación de los pueblos indígenas.

1.3.1 MIGRACIÓN IRREGULAR

La migración irregular es un fenómeno determinante en la región, la cual fue definida como la más desigual del planeta en el año 2005¹⁴, y confirmada como tal durante el

¹⁴ Kliksberg, Bernardo (2005) “América Latina: la región más desigual de todas”, *Revista de Ciencias Sociales* [online]. vol.11, n.3; http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-95182005000300002

desarrollo de la pandemia de la Covid-19 en 2021¹⁵, además de ser la más afectada del mundo a nivel económico en razón a esta¹⁶.

Es preciso resaltar que, a pesar de que la garantía de los derechos fundamentales de la población migrante sea, entre otros, un reto complejo, los gobiernos de la región, liderados por la República Argentina, República Federativa del Brasil, República de Chile, República de Colombia, República de Costa Rica, República del Ecuador, Estados Unidos Mexicanos, República de Panamá, República del Paraguay, República del Perú y República Oriental del Uruguay, han interpretado dicha coyuntura con la firma en septiembre de 2018 del Pacto Mundial para la Migración y la Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región, conformado por 18 puntos¹⁷.

En ese sentido, las condiciones internas de la población de cada Estado son definidas por la combinación de factores endógenos y exógenos; así mismo, la situación de la población migrante en condición irregular guarda un espectro amplio de fragilidad, pues están expuestos a fenómenos como el tráfico, la trata de personas y la afectación a su integridad, lo cual se agudiza en razón al limitado desempeño administrativo de los gobiernos de los países de acogida¹⁸, también caracterizados por una alta tasa de impunidad. De esto se desprende la repetición de violaciones de los derechos humanos, lo cual facilita su comisión. Si no se soluciona esto, no se puede pensar o no se puede plantear un futuro caracterizado por estabilidad o seguridad.

1.3.2 DESAPARICIONES FORZADAS

Las desapariciones forzadas son otro fenómeno que caracteriza a la región y que suele afectar a la población más vulnerable. Al respecto, se habla de niños, niñas, mujeres, adolescentes¹⁹, defensores de derechos humanos, personas con

¹⁵ CEPAL (2020), “Panorama Social de América Latina”; https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/version_final_panorama_social_para_sala_prebisch-403-2021.pdf

¹⁶ Organización de Naciones Unidas (2021), “América Latina es la región en desarrollo más afectada por la pandemia”; <https://news.un.org/es/story/2021/03/1489112>

¹⁷ Cancillería de Ecuador (2018) “Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región”; <https://www.cancilleria.gob.ec/2018/09/04/declaracion-de-quito-sobre-movilidad-humana-de-ciudadanos-venezolanos-en-la-region/>

¹⁸ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNDOC- (2020) “Impacto de la Pandemia Covid-19 en la trata de personas”; https://www.unodc.org/documents/ropan/2020/Impacto_del_Covid_19_en_la_trata_de_personas.pdf

¹⁹ GTDFI (2012). *Comentario general sobre las mujeres afectadas por las desapariciones forzadas*; disponible en: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/WGEID/98/2>; y GTDFI (2012), *Comentario general sobre los niños y las desapariciones forzadas*; disponible en: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/WGEID/98/1>

discapacidad, personas migrantes y, en muchos casos, personas pertenecientes a poblaciones indígenas.

El fenómeno de la desaparición forzada ocasiona tres niveles de victimización: el nivel más evidente es aquél de la víctima directa (la persona desaparecida); luego, hay un nivel mucho más amplio que incluye todo su círculo familiar y social. Respecto de este, la misma jurisprudencia y el derecho internacional han reconocido que, en casos de desaparición forzada, toda la familia es víctima. De hecho, no se trata sólo de la tortura íntima de no saber qué pasó, el darse con los portazos de la justicia, la imposibilidad de tener respuestas, sino que también se dan unas implicaciones económico-sociales y culturales muy fuertes: tener que lidiar con la desaparición de un ser querido implica, para círculos sociales y para familias enteras, quedarse en una situación de ulterior vulnerabilidad²⁰. Muchas personas lo pierden todo para poderse dedicar a la búsqueda de su ser querido y esta es una forma de evidente re-victimización.

Por último, hay un tercer nivel de victimización constituido por la sociedad en su conjunto. En tal sentido, ninguna sociedad puede mirar hacia el futuro si no se establece qué ha pasado con las personas desaparecidas y no se fijan las responsabilidades correspondientes. Un lema recurrente en contextos post-conflicto o post-dictaduras es “hay que pasar la página”. Sin embargo, no se puede dar vuelta la página, sin antes leerla.

Cabe recordar que, en septiembre de 2020 el Grupo de Trabajo contra las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Naciones Unidas publicó un informe acerca de las normas y políticas públicas para la investigación eficaz de las desapariciones forzadas,²¹ en el cual señala que “la impunidad puede tener un efecto multiplicador, que causa más sufrimiento y angustia a las víctimas y sus familias”. Esta consideración debe representar el punto de partida para cualquier política del futuro: si no se encara a la impunidad, no será posible avanzar.

El mismo estudio del Grupo de Trabajo destaca que “la comunidad internacional no debe permanecer neutral ante ese sufrimiento, sino que ha de reforzar las iniciativas de cooperación, aumentar la asistencia disponible a las víctimas y llevar a cabo

²⁰ GTDFI, *Estudio sobre las desapariciones forzadas o involuntarias y los derechos económicos, sociales y culturales*, UN Doc. A/HRC/30/38/Add.5, de 9 de julio de 2015.

²¹ El informe se encuentra disponible al siguiente enlace:

<https://www.undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/45/13/Add.3>. El párrafo citado es el 94.

investigaciones judiciales y enjuiciamientos a nivel local e internacional”. Así, verdad y justicia van de la mano: no hay justicia sin verdad, y no hay verdad sin justicia.

Dicha coyuntura plantea retos para los gobiernos de los países de la región, quienes deben transformarlos en soluciones funcionales que permitan garantizar a lo largo del tiempo el Derecho de Protección Integral de la Persona Humana, y acatar los instrumentos suscritos en materia de Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

1.3.3 MARGINACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

El caso de los pueblos indígenas: Los derechos de los olvidados

Según el Banco Mundial, hay aproximadamente 476 millones de indígenas en más de noventa países del mundo²², que se caracterizan por ser universos sociales basados en comunidades con organizaciones, costumbres, tradiciones, redes sociales y prácticas ancestrales propias que generan derechos y obligaciones para sus miembros.

A pesar de sus diferencias culturales, los pueblos indígenas de todo el mundo comparten problemas comunes relacionados con el reconocimiento de sus identidades, de sus formas de vida y del derecho a aprovechar sus territorios y sus recursos naturales tradicionales. Con estos últimos en particular, los pueblos indígenas tienen vínculos ancestrales colectivos de los que dependen su identidad cultural, sus medios de subsistencia y su bienestar físico y espiritual.

Muy a menudo sus culturas son amenazadas, así como la protección y la promoción de sus derechos coartadas, hasta el punto de que, en varias zonas del planeta, los pueblos indígenas siguen experimentando el legado de la colonización y son frecuentemente marginados y sometidos a discriminación. Corren el riesgo de sufrir pobreza, racismo, violencia y abusos, como también la degradación y saqueo, o incluso de ser expulsados de sus tierras, que suelen ser ricas en recursos naturales y, por lo tanto, objeto de interés de agentes estatales y no estatales a fin de llevar a cabo grandes proyectos económicos extractivistas, tales como explotaciones petrolíferas, mineras, infraestructuras que alteran el ecosistema o también explotaciones agrícolas o forestales de monocultivos, en detrimento de la flora y fauna nativa, entre otros.

²² Banco Mundial, *Pueblos Indígenas*, 2021: <https://www.bancomundial.org/es/topic/indigenouspeoples#1>

Aquellos quienes se atreven a luchar por sus derechos y a denunciar las injusticias acaban sufriendo ataques y amenazas violentas, vigilancia ilegal, prohibiciones de viaje, chantaje, acoso sexual e, incluso, otras formas de violencia y discriminación mayores como asesinatos selectivos o desapariciones forzadas, todo ello en muchas ocasiones con el apoyo o la connivencia del Estado.

En su último informe, presentado en 2020 durante el 45º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, Antonia Urrejola Noguera, la entonces Relatora Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, alarmó sobre la “brecha de implementación” y la creciente violencia y criminalización contra los pueblos indígenas en muchos países del mundo²³.

La situación es profundamente alarmante, sobre todo en América Latina donde, a pesar de los progresos realizados en el reconocimiento jurídico de los pueblos indígenas y en relación con sus derechos en los marcos jurídicos de los Estados, los ataques a los derechos humanos individuales y colectivos de estos pueblos siguen siendo motivo de grave preocupación.

1.4 Descripción de la problemática desde la “dimensión estratégica 4” *Grupos especialmente vulnerados: las mujeres*

América Latina es una región en la que existe pobreza, desigualdad, violencia, instituciones políticas inestables y regímenes democráticos no consolidados. Una de las variables que agrava este escenario es que el Estado, ante la creciente urbanización de los espacios, no llega a todas partes ni en los servicios sociales, ni prestaciones, ni amparo, ni justicia o seguridad.

Esto supone que tanto en las ciudades como en los espacios vacíos, se limita el ejercicio de derechos humanos de las personas, particularmente de aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad como las mujeres; vulnerabilidad que puede explicarse por cuestiones de género, en las que socialmente se asume que las mujeres, ante su condición de sexo, son inferiores a los hombres y tienen menor capacidad de agencia en la vida pública de los Estados.

²³ Consejo de Derechos Humanos 45º período de sesiones, *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas*, 2020: <https://undocs.org/es/A/HRC/45/34>

También supone que proliferen los grupos de crimen organizado para suplir dichas “carencias” haciendo que sea más difícil romper con el círculo vicioso de la pobreza y la desigualdad.

- Pobreza, desigualdad, violencia, instituciones políticas inestables y regímenes democráticos no consolidados.
- Proliferación de grupos del crimen organizado.
- Mujeres, grupo social vulnerable.

Por lo tanto, América Latina se distingue por mantener una pobreza y desigualdad que está feminizada. En primer lugar, el acceso de las mujeres a la educación y profesionalización laboral sigue siendo limitado en algunas regiones derivado de la asignación de roles al cuidado del hogar, generando que en el ámbito laboral sus habilidades sean consideradas de baja cualificación, y por lo tanto, sus salarios y prestaciones sociales sean precarizadas. En muchas ocasiones, pese a trabajar innumerable número de horas fuera del hogar son incapaces de satisfacer las necesidades personales y familiares, lo cual representa violencia económica.

Durante la pandemia por la COVID-19, las mujeres se vieron afectadas en el ejercicio de sus derechos, sobre todo aquellos que tienen que ver con una vida libre de violencia, derechos económicos como el derecho al trabajo y a un salario digno, así como derechos relacionados con el libre desarrollo de las personas.

El confinamiento implementado por la mayoría de los países en la región aumentó los factores de vulnerabilidad de las mujeres excluyéndolas del campo laboral, aumentando sus cargas de trabajo no remunerado, sobre todo en los cuidados dentro del ámbito familiar, y en algunos casos, favoreciendo el aumento de violencia psicológica, física y sexual dentro de sus hogares.

Todo lo anterior, representa un problema para los Estados en tanto sus responsabilidades establecidas en la Convención Americana para los Derechos Humanos, y los instrumentos regionales de protección a las mujeres como la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención Belem Do Para”*, mediante la cual se comprometen a adoptar por todos los medios, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Lo anterior, aun incluso en situaciones de emergencia y ante declaratorias de excepcionalidad, debido a que los derechos que se protegen son parte del núcleo duro de derechos humanos.

CAPÍTULO II

“[...] Nadie ha dicho que cada cosa sea consecuencia de un solo porque: las simplificaciones solo son buenas para los libros de texto, y los motivos pueden ser muchos, contradictorios entre sí, o incognoscibles, si no realmente inexistentes”²⁴

1. ANÁLISIS DE LAS CAUSAS MEDIATAS E INMEDIATAS DE LA PROBLEMÁTICA DESCRIPTA

A la luz de la complejidad que caracteriza a la región no existe una sola causa de sus problemas o asuntos críticos; en otros términos, suele coexistir una multiplicidad de causas o factores, que al combinarse generan o mantienen vigentes a los componentes de cada una de las cuatro dimensiones estratégicas.

1.1 Análisis de las causas desde la “dimensión estratégica 1”

Factores que inciden en el actual estado de fragilidad institucional y violencia que hoy caracteriza a Latinoamérica

Así, el actual estado de fragilidad institucional y violencia que hoy caracteriza a Latinoamérica responde a múltiples causas o factores, incluyendo la herencia histórica de problemas de naturaleza estructural y la crisis en el ámbito de la conducción política de los Estados que la integran.

- Factor político
 - Cultura de la simulación que encuentra sus raíces en la época de la colonia, cuando ante la llegada de un decreto real, la autoridad local (como el virrey) se lo colocaba sobre la cabeza, pronunciando la frase “se acata, pero no se cumple”.
 - Impunidad que se entiende como ausencia de sanción, cuyo significado se traduce en que “el crimen sí paga” y que se erige en un incentivo para la corrupción y contribuye a la generación y desarrollo de una cultura de la transgresión en detrimento de una cultura de la legalidad.

²⁴ Levi, Primo (2012). Trilogía de Auschwitz, Barcelona, Océano, p. 602.

- Crisis de los partidos políticos ante la incapacidad de seleccionar líderes a la altura de los retos de la región.
- Desprofesionalización de la función pública que, en lugar de responder al Estado, apuesta por lealtades político-partidistas.
- Populismo que deviene en tendencias autoritarias bajo la idea-fuerza de igualdad sobre libertad.
- Factor económico
 - Ausencia de incentivos para crear empresas, generar riqueza y atraer inversión extranjera directa.
 - Debilidad de liderazgo empresarial, acostumbrado a verse favorecido con prebendas estatales.
 - Desarrollo de mercados informales ante la ausencia de oportunidades laborales.
 - Incapacidad estatal de distribuir la riqueza de manera equitativa.
 - Apostar por el Estado empresario mediante la estatización de empresas.
- Factor social
 - Confusión entre política y asistencialismo sociales, que jerarquiza la cooptación de clientelas electorales.
 - Proliferación de armas livianas.
 - Exclusión social acompañada por el retiro del Estado.
 - Efecto expulsión de la población ante la falta de oportunidades y la violencia.
 - Aumento de actividades ilícitas y del crimen organizado
- Factor militar
 - Supervivencia del papel desempeñado en el pasado por las Fuerzas Armadas.
 - Desconocimiento sobre la naturaleza de las instituciones castrenses.
 - Expansión de las misiones y funciones asignadas a las Fuerzas Armadas.
 - Incremento del poder de fuego y el control territorial del crimen organizado.
- Factor geopolítico
 - Ausencia de planeación urbana.
 - Descuido de políticas y estrategias medioambientales.

-Profunda crisis de naturaleza política: En contraste a un proyecto de nación, en América Latina no hay una visión ni objetivos claros, ni una guía del derrotero a seguir, ni sobre los medios a utilizar para lograr o cumplir con algún tipo de objetivo;

tampoco existe una visión de mediano y largo plazo; en contraste domina el aquí y ahora, es decir el horizonte temporal de corto plazo. Se va reaccionando conforme se van presentando los problemas. Por lo tanto, el Estado carece de iniciativa estratégica, no hay una planeación consciente y deliberada del desarrollo, y como juguete del destino, la inercia y la coyuntura suelen imponerse.

-Estado como botín de los partidos políticos: El aparato estatal se ha convertido en botín de los partidos políticos, en detrimento de la necesaria profesionalización de la función pública; se privilegia la lealtad político-partidista sobre la capacidad y las aptitudes de los ciudadanos que aspiran a abrazar la carrera administrativa como proyecto personal de vida. Se trata de una modalidad de la corrupción que asola a la región, la de aceptar un cargo o posición para la cual se carece del perfil idóneo, de méritos, conocimientos y trayectoria para el buen desempeño de su encargo.

Una de las causas más importantes que tiene implicaciones directas en las múltiples problemáticas por la que atraviesa América Latina es, sin duda, que los países de la región no han logrado alcanzar su consolidación democrática. Actualmente, las democracias latinoamericanas no han sido capaces de responder eficaz ni eficientemente a las diversas demandas ciudadanas, ni siquiera a las más primordiales como son erradicar la pobreza o reducir la enorme brecha de desigualdad que durante décadas ha caracterizado y caracteriza a la región.

La creciente inseguridad y la violencia endémica que existe en América Latina son resultado, por una parte, de la falta de planificación a corto, mediano y largo plazo de los gobiernos democráticos para hacer frente a los riesgos y amenazas que vulneran al Estado. Y, por otra, a la eminente corrupción que deriva en el contubernio del gobierno con el narcotráfico y el crimen organizado en general.

De esta manera, la corrupción ha sido una de las causas estructurales más evidentes de la fragilidad institucional que ha tenido como consecuencia la parálisis gubernamental, misma que se materializa en altos niveles de impunidad que terminan por erosionar los cimientos en los que se erige el sistema político democrático y el Estado de Derecho. Además, el empoderamiento de los grupos criminales que le disputan al Estado el monopolio de la fuerza ha evidenciado la pérdida del control territorial y la frágil capacidad coercitiva del Estado para cumplir con las funciones para las cuales fue creado.

Por otra parte y de acuerdo con la CEPAL, América Latina ha sido considerada como la región más desigual del planeta, donde el 10% más rico concentra una porción de los ingresos mayor que en cualquier otra región (37%) y donde el más pobre recibe la menor parte (13%). Podría decirse que esta desigualdad proviene desde la colonia, cuando se instauró la desigualdad a partir de la reconfiguración de castas o clases sociales, donde la población indígena o afrodescendiente ha sido desde entonces la más afectada.²⁵

La fragilidad institucional del sistema democrático para consolidar su andamiaje y demostrar su superioridad frente a otros sistemas de gobierno ha contribuido a socavar la confianza ciudadana en las instituciones públicas y con ello, se ha contribuido a la deslegitimación de la democracia como la mejor forma de gobierno.

1.2 Análisis de las causas desde la “dimensión estratégica 2”

Desde 2020 con la llegada de la pandemia COVID-19, América Latina y el Caribe han experimentado una contracción del nivel de actividad del orden de -7% y es considerada la más elevada entre las regiones. Sin embargo, en la actualidad, la región pretende recuperarse y lo hace de manera muy desigual.

En este contexto signado por el impacto de la pandemia, conviene centrarse en las principales causas que explican los efectos no deseados de la misma, a saber:

- Factor político
 - Tensión y colisión entre la legalidad y la realidad.
 - Debilidad de los sistemas de salud.
 - Déficit de inteligencia e información anticipada o alerta temprana sobre riesgos como la pandemia.
 - Ausencia de políticas y estrategias para enfrentar la pandemia.
- Factor económico
 - Baja asignación de recursos a la salud.
 - Mayoría de la población sin cobertura médica.
 - Desabastecimiento de medicinas.
 - Debilidad de la industria farmacéutica nacional.

²⁵ Organización Internacional del Trabajo (2021); https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_819022.pdf

- Factor social
 - Bajo nivel de conocimientos en temas de salud.
 - Prevención nula de enfermedades.
 - Migración desordenada.
- Factor militar
 - Expansión de las misiones y funciones de las Fuerzas Armadas que incluye al sector salud.
- Factor geopolítico
 - -Espacios vacíos ocupados por el crimen organizado.

Una de las grandes deficiencias del sistema democrático en América Latina ha sido que, aunado a su falta de consolidación, nunca pretendió construir ciudadanía, es decir, ciudadanos conscientes de sus derechos, pero también de sus obligaciones/responsabilidades frente al Estado. La democracia en la región es predominantemente procedimental, debido a que la mayor actividad democrática de la ciudadanía se materializa cuando ejerce su derecho al voto para después desaparecer de la escena pública y ni siquiera vigilar el buen desempeño de los gobernantes.

Este contexto ha tenido como consecuencia una débil cultura de la legalidad a consecuencia del frágil andamiaje institucional para responder eficaz y eficientemente a las demandas ciudadanas. Una de las mayores deficiencias que se puso al desnudo en América Latina durante la pandemia fue su ausencia de políticas estratégicas para enfrentar la crisis sanitaria.

La nula capacidad predictiva de los gobiernos de la región llevó a que América Latina se convirtiera en la región más afectada del mundo por la pandemia debido a sus indicadores de pobreza, desigualdad y desempleo.²⁶ Lo anterior se debe a la visión cortoplacista de los gobiernos en turno y a la ausencia de planificación gubernamental ante crisis o situaciones de inestabilidad.

La llegada de la pandemia demostró las deficiencias en múltiples sistemas de salud en los países latinoamericanos llevando a algunos al colapso de la ocupación hospitalaria, privando a las personas de gozar del Derecho a la Salud y, por ende, en muchos casos, del Derecho a la Vida. Uno de los aspectos de mayor relevancia a

²⁶ Organización de Naciones Unidas (2021); <https://news.un.org/es/story/2021/03/1489112c>

considerar es que en la región cantidades importantes de la población carecen de seguro y cobertura médica, además de que las enormes tasas de desempleo derivaron en que las personas no pudieran adquirir un servicio médico o, si lo tuvieron, se vieran en la necesidad de cancelarlo debido a la limitación financiera para pagar sus gastos médicos.²⁷

Esto evidenció la nula capacidad de prevención y detección temprana de los sistemas de salud en la región ante situaciones sanitarias que requieren respuestas inmediatas como el caso de las pandemias. Lo anterior también se demostró en la deficiente capacidad para adquirir las vacunas, donde Chile fue el único país de la región que demostró su capacidad de respuesta; es decir que, además de contar con muy buena atención médica en todo su territorio, tuvo la capacidad de adquirir el número de vacunas necesarias para vacunar a toda su población. Chile se convirtió en un ejemplo a nivel mundial por el buen manejo de la pandemia. De acuerdo con el ranking de resiliencia COVID-19, Chile se encuentra entre las 53 naciones como el mejor país para esta durante el auge de la variante ómicron.

Recapitulando, la pandemia tuvo mayor impacto en Latinoamérica que en otras regiones del orbe, debido a la debilidad de sus sistemas de salud, a la incapacidad para anticipar riesgos como el coronavirus, a la ausencia –en general– de políticas y estrategias para enfrentarlos, así como al bajo nivel de conocimientos de la sociedad en temas de salud y profilaxis, entre las principales causas.

1.3 Análisis de las causas desde la “dimensión estratégica 3”

La tensión cuando no la colisión entre la legalidad y la realidad se presentan de manera recurrente en América Latina, lo que puede ilustrarse como sigue:

1.3.1 MIGRACIÓN IRREGULAR

Dentro de las denominadas causas mediatas es pertinente señalar que, en el contexto latinoamericano, estas se han desarrollado principalmente por factores sociales, económicos, políticos etc.

Dentro de los factores sociales que impulsan la migración se puede mencionar que, en muchos casos, los países no logran satisfacer las necesidades básicas de sus

²⁷ Para mayores detalles; ver, <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20210329-salud-america-latina-pandemia-crisis-coronavirus>

ciudadanos, lo que genera una movilización en busca de oportunidades por parte de las diferentes poblaciones, por ejemplo, de Haití, Nicaragua, Puerto Rico, entre otros, hacia países desarrollados tal es el caso de Estados Unidos y Canadá.

Por otro lado, un segundo factor que fomenta esta conducta es el económico, que hace referencia al límite de recursos para los diferentes núcleos de la comunidad y que hace inviable la vida cotidiana para connacionales en dichos países.

Finalmente, un factor de los más frecuentes es el político, como se vislumbra en América Latina en los casos de aquellos migrantes o refugiados provenientes de regímenes que no respetan las libertades fundamentales, o donde no se respeta la independencia de las funciones del Poder Público, puesto que los órganos han sido cooptados por fuerzas que no permiten ejercer una democracia participativa en esos territorios.

1.3.2 DESAPARICIONES FORZADAS

Para poder mirar hacia el futuro, es primero necesario encarar al pasado. Con respecto a la desaparición forzada de personas, sigue existiendo un estereotipo profundamente arraigado, de acuerdo con el cual se trataría de un fenómeno “del pasado” y relacionado sólo con algunos Estados de América Latina y las dictaduras militares. Desafortunadamente, no hay nada más lejos de la realidad: no se trata de algo que “quedó en el pasado” y, en la sola América Latina, es una realidad que sigue aquejando al continente entero e, incluso, tiene nuevas características y formas. Más en general, se trata de un crimen que tiene un alcance global, a todas las latitudes, e inclusive en la actualidad²⁸.

Es de por sí problemático hablar de “desapariciones del pasado”, porque, jurídicamente, se trata de un delito permanente y una violación continua de múltiples derechos humanos²⁹, lo que significa que, aun cuando la desaparición forzada de una persona haya comenzado, por ejemplo, en los años 70, pero su suerte y paradero permanezcan desconocidos, el delito se sigue cometiendo hoy en día y se siguen violando los derechos humanos tanto de la persona desaparecida, como de

²⁸ En este sentido, véase Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias (GTDFI), *Informe anual de 2021*, UN Doc. A/HRC/48/57 de 4 de agosto de 2021, disponible al siguiente enlace: <https://www.undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/48/57>.

²⁹ Citroni G., “¿Hasta cuándo? Reflexiones sobre el carácter continuo o permanente de la desaparición forzada de personas y las correspondientes obligaciones estatales y derechos de las víctimas”, en Spigno, Estrada Marún, Balderas Cardona (coord.), “*El Estudio Internacional y Regional de los Derechos Fundamentales: Los derechos de las víctimas de desaparición forzada de personas en el sistema interamericano*”, Tirant Lo Blanch, Ciudad de México, 2020, pp. 347-393.

sus familiares. Esto tiene implicaciones jurídicas, pero también sociales: una sociedad, para poder avanzar, tiene que conocer la verdad sobre lo acontecido en el pasado y, en particular, sobre la perpetración de graves crímenes.

Esto se puede apreciar claramente en un contexto donde prolifera la criminalidad organizada: al lado de la desaparición forzada “clásica”, de hecho, existen hoy nuevos actores que utilizan el mismo delito y lo declinan de otra forma, ampliando el número, el margen de personas victimizadas y, en definitiva, llegando a golpear a la colectividad entera.³⁰

Lamentablemente, se puede ver como este fenómeno sigue presente en la sociedad latinoamericana actual, ya que la ausencia de respuestas eficaces ha permitido la repetición de las violaciones e, incluso, un empeoramiento de la situación.

El caso de México es uno de los ejemplos más evidentes³¹, pues ha sido reconocido por las propias autoridades como una verdadera “crisis humanitaria”, en lo que fue la llamada “Guerra sucia”, y además de nuevos perpetradores del delito, también hay nuevas categorías de víctimas. Los casos de ese entonces siguen en su gran mayoría sin resolver, en términos de ausencia de verdad y de impunidad.

En este momento, entre las miles y miles de víctimas que se conocen en México, hay algunos casos que cumplirían con el retrato o el perfil de víctima que se conocía en el pasado. Sin embargo, si históricamente la mayoría de los desaparecidos son hombres (y, en este marco, las mujeres se consideraban víctimas en su calidad de familiares de la persona desaparecida que reivindicaba verdad y justicia), en la actualidad en México hay una cantidad considerable de mujeres (niñas y adolescentes) desaparecidas.

Por otro lado, México y los países del triángulo Norte (es decir, El Salvador, Guatemala y Honduras, además de Nicaragua) están conociendo un fenómeno que no tiene antecedentes, es decir la desaparición de personas migrantes. Se ha observado que, en el camino hacia “el Norte”, ya sean Estados Unidos o Canadá, la

³⁰ Ansolabehere K., Frey B., Payne L. (coord.), *Disappearances in the Post-Transition Era in Latin America*, Oxford University Press, 2021.

³¹ Véanse también: Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), *Caso Radilla Pacheco v. México*, sentencia de 23 de noviembre de 2009, Ser. C No. 209, disponible al siguiente enlace: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf, *Caso Alvarado Espinoza y otros v. México*, sentencia de 28 de noviembre de 2018, Ser. C No. 370, disponible al siguiente enlace: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf; y *La desaparición forzada en México: una mirada desde los organismos del sistema de Naciones Unidas*, 2019, disponible al siguiente enlace: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-09/lib_DesaparicionForzadaMexicoUnaMirada.pdf.

gran mayoría de personas en situación de movilidad humana que desaparece lo hace o en México o ya estando en la frontera con Estados Unidos.

La desaparición forzada de personas migrantes tiene características propias y una complejidad específica: si bien el sufrimiento para las personas involucradas es el mismo, las dificultades a las que se enfrentan los familiares de estas personas desaparecidas son únicas³². Al respecto, se debe resaltar la complejidad que la caracteriza, pues implica a familiares que se encuentran en distintas latitudes y que, en razón a ello, no pueden poner en conocimiento de las autoridades competentes el carácter de desaparecido que ha adquirido su familiar.

Se empieza también a ver un elemento importante: la desaparición forzada es un crimen de extrema gravedad. Sin embargo, cuando afecta a ciertas personas, que pertenecen a categorías vulnerables tal como las personas migrantes, frecuentemente este fenómeno resulta más tolerado o considerado “aceptable”. Cualquier futuro que se quiera pensar para América Latina, no puede prescindir de dar una respuesta a este fenómeno y de enfrentar sus causas, así como de reconocer que no se puede considerar que existan personas invisibles, desechables o cuya desaparición forzada es “aceptable”.

Es preciso señalar, además, que los Estados donde mayormente se están dando las desapariciones forzadas son aquellos que también están caracterizados por una alta tasa de impunidad. En consecuencia, la impunidad va de la mano con la repetición de violaciones de los derechos humanos y facilita su comisión, y esta puede considerarse una de las tantas causas que hoy en día posibilitan la ocurrencia de dicho fenómeno.

1.3.3 MARGINACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

La lucha para el reconocimiento, así como la defensa de los derechos de los pueblos indígenas han sido parte del paulatino proceso global de reconocimiento de la dignidad humana.

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y los dos Pactos Internacionales, de Derechos civiles y políticos y Derechos económicos, sociales y

³² Citroni G., “*The First Attempts in Mexico and Central America to Address the Phenomenon of Missing and Disappeared Migrants*”, en *International Review of the Red Cross*, No. 905, 2017, pp. 735-757; Duhaime B., Thibault A., *Protection of Migrants from Enforced Disappearance: A Human Rights Perspective*, en *International Review of the Red Cross*, No. 905, 2017, pp. 569-587; y GTDFI, *Informe acerca de las desapariciones forzadas en el contexto de la migración*, UN Doc. A/HRC/36/39/Add.2 de 28 de julio de 2017, disponible al siguiente enlace: <https://www.undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/36/39/Add.2>.

culturales, ambos de 1966, llevaron a la afirmación de los que se denominan respectivamente derechos de primera y segunda generación, proclamando como ideal común para todos los pueblos y naciones del mundo la titularidad del individuo sobre los derechos. No obstante, este reconocimiento de los derechos individuales ha ido evolucionando y ampliándose a la diversidad y, por consiguiente, a la titularidad colectiva de los derechos, considerando de manera especial la realidad de las culturas indígenas.

Pese a que el tema indígena fue incorporado a la discusión internacional desde el segundo decenio del siglo XX, fue después del fin de la guerra fría, y con el avance de la globalización, que se inició el proceso de desplazamiento desde el orden privado hacia el orden público, y desde el derecho individual al derecho colectivo,³³ lo que propició la reafirmación de aquella continua lucha que los pueblos indígenas estaban llevando adelante, en la búsqueda del reconocimiento de sus derechos específicos.

De hecho, hasta la década de los años 70, solamente la Organización Internacional del Trabajo (OIT) había expresado un interés en los derechos de los pueblos indígenas. La extendida explotación del trabajo indígena había sido el centro de unos primeros estudios conducidos por la OIT ya en 1921, que llevaron a la adopción del primer instrumento internacional que trató exclusivamente de los derechos de los pueblos indígenas: el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales (Convenio N° 107) de 1957. Desafortunadamente, la carga integracionista, etnocéntrica y paternalista del Convenio generó un decidido rechazo por parte de muchos pueblos indígenas, que en definitiva desembocó en la corta historia del instrumento³⁴.

En aquel momento se hizo entonces evidente la necesidad de reconocer específicamente los derechos indígenas. El movimiento indígena poco a poco se fue fortaleciendo, incluso en la esfera internacional, teniendo como propósito este reconocimiento. En los decenios de 1960 y 1970 se crearon un gran número de organizaciones no gubernamentales, de ámbito nacional e internacional, que sacaron a la luz la discriminación y la violación sistemática de los derechos humanos que padecían los pueblos indígenas en todo el mundo.

³³ Castro Lucic, Milka, *Los Pueblos Indígenas en Latinoamérica: eEntre la movilización y el derecho*, en Revista Del Cesla, vol. 1, núm. 13, 2010, pp. 197-210 Uniwersytet Warszawski Varsovia, Polonia.

³⁴ Rodríguez-Piñero Royo, L., *"Pueblos indígenas y Derecho internacional: una historia incómoda"*, en *Ciudadanía y derechos indígenas en América Latina: poblaciones, Estados y orden internacional*, Laura Giraudo (ed.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, p. 94

De esta manera, gracias al fortalecimiento político-social de los movimientos étnicos y de los movimientos antirracista y antidiscriminación, así como a la aceleración de los procesos de descolonización, los derechos de los pueblos indígenas fueron paulatinamente llamando la atención de los órganos y organismos de derechos humanos de las Naciones Unidas.

La cuestión de los derechos de los pueblos indígenas se planteó por primera vez en 1970, en el 23° período de sesiones de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, en el contexto de su mandato básico de presentar recomendaciones a la Comisión de Derechos Humanos sobre la prevención de la discriminación de cualquier tipo en relación con los derechos humanos y las libertades fundamentales y la protección de las minorías raciales, nacionales, religiosas y lingüísticas.

En 1971, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías nombró a uno de sus miembros, José R. Martínez Cobo, en el cargo de Relator Especial, a quien encomendó un estudio de amplio espectro sobre la discriminación de los pueblos indígenas y a quien pidió que efectuara recomendaciones sobre medidas nacionales e internacionales encaminadas a erradicarla.

En su informe, notoriamente conocido como el Estudio de Martínez Cobo, los pueblos indígenas fueron presentados como aquellos grupos que:

“presentan una continuidad histórica con las sociedades que preceden la conquista y la colonización de sus territorios, que se consideran como distintos de los otros sectores de la sociedad dominante que controlan hoy estos territorios o de la cual son parte. Hoy en día constituyen sectores minoritarios de la sociedad y están determinados a preservar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras sus territorios ancestrales y su identidad étnica, sobre la base de su existencia continua como pueblo, de acuerdo a sus propios sistemas culturales, sus sistemas legales y sus instituciones sociales”³⁵.

Este informe sentó las bases para la creación, en 1982, del primer mecanismo de las Naciones Unidas dotado de un mandato para abordar exclusivamente las cuestiones relativas a los pueblos indígenas: el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas.

³⁵ “Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas” (E/1982/34)

En 1985, mediante Resolución 40/131 de la Asamblea General, las Naciones Unidas crearon el Fondo de las Naciones Unidas de contribuciones voluntarias para las poblaciones indígenas con el fin de prestar asistencia financiera a representantes de comunidades y organizaciones indígenas para que participasen en las deliberaciones del Grupo de Trabajo sobre poblaciones indígenas.

En 1986 la OIT revisó el Convenio N° 107 de 1957, remplazándolo por el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, de 1989, en el que por primera vez se reconocieron en un tratado internacional los derechos de los pueblos indígenas. Hoy en día, el Convenio N° 169 aún representa el único instrumento internacional legalmente vinculante que reconoce específicamente los derechos de los pueblos indígenas y tribales.

A esto deben sumarse los acuerdos internacionales que se han venido alcanzando desde los años 90, y que han representado un antes y un después en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, reconociendo la dignidad inherente y la contribución única de estos al desarrollo y la pluralidad de la sociedad. Entre los más destacados están: la Cumbre para la Tierra (Río de Janeiro, 1992), la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993), la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994) y la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995).

Al mismo tiempo, se desarrollaron diversas iniciativas dentro del sistema de Naciones Unidas, con una atención cada vez mayor hacia los derechos de los pueblos indígenas. Entre estas se encuentran la proclamación de 1993 como Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo y la aprobación, en virtud de las resoluciones 48/163 y 59/174, respectivamente del Primer (1995-2004) y del Segundo (2004-2015) Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo, que fueron acompañados por la creación de fondos fiduciarios para financiar proyectos y programas de ambos Decenios.

De esta manera, a finales del siglo XX, los pueblos indígenas se impusieron como nuevos e inesperados actores en las agendas de las organizaciones internacionales, las que se vieron obligadas a reconocerlos como sujetos colectivos con dimensiones económicas, jurídicas y políticas propias³⁶.

³⁶ Castrillón Orrego, Juan Diego, *Globalización y derechos indígenas: el caso de Colombia*, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, 117.

En el año 2000 fue establecido el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, como órgano asesor del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, con el mandato de examinar las cuestiones indígenas relacionadas al desarrollo económico y social, la cultura, la educación, la salud, el medio ambiente, los derechos humanos, así como formular recomendaciones al sistema de las Naciones Unidas.

En 2001, se nombró el primer Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas (que después pasó a denominarse Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas), cuyas tareas incluyen: examinar las formas de superar los obstáculos existentes para la plena y eficaz protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas; definir, intercambiar y promover las buenas prácticas; acopiar, solicitar, recibir e intercambiar información y comunicaciones de todas las fuentes pertinentes sobre las presuntas violaciones de sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como formular recomendaciones y propuestas sobre las medidas y actividades apropiadas con el fin de prevenir y corregir dichas violaciones.

En 2007, a través de la Resolución 6/36, el Consejo de Derechos Humanos estableció el Mecanismo de expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas con el fin de proporcionar al Consejo de Derechos Humanos asesoría temática en relación con los derechos de los pueblos indígenas.

En el mismo año, el 13 de septiembre de 2007, después de más de 22 años de discusiones en el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas creado por la Comisión de Derechos Humanos, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la histórica Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Esta Declaración es el producto de un largo proceso que empezó en 1993, en la que intervinieron, además del Grupo de Trabajo en colaboración con organismos gubernamentales, indígenas y otros participantes no gubernamentales.³⁷ El artículo 1 de esta Declaración establece que los indígenas tienen derecho, tanto como pueblos y como personas, a disfrutar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales que han sido reconocidos en los principales instrumentos internacionales sobre la materia. Así, pues, el estándar mínimo de derechos de los

³⁷ La Declaración fue primero aprobada por el Consejo de Derechos Humanos en su primer período de sesiones, celebrado en junio de 2006 y al año siguiente sometida a aprobación de la Asamblea General.

pueblos indígenas se articula, a su vez, en cinco dimensiones: el derecho a la no discriminación; el derecho al desarrollo y el bienestar social; el derecho a la integridad cultural; el derecho a la propiedad, uso, control y acceso a las tierras, territorios y recursos naturales; y el derecho a la participación política³⁸.

Asimismo, en el plano regional se promovieron iniciativas importantes, entre las que cabe recordar la aprobación por la Organización de los Estados Americanos (OEA) de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de 14 de junio 2016, luego de un proceso de negociación que duró diecisiete años.

Aun así, como se ha visto en el Capítulo II de este informe, a pesar de los avances logrados en la protección de los derechos de los pueblos indígenas, los instrumentos internacionales de derechos humanos no bastan para garantizar su supervivencia, bienestar y dignidad, si no hay un compromiso fuerte por parte de los Estados en llevar a la práctica dicha normativa.

En 2019 los movimientos indígenas bajaron a las calles junto a jóvenes, campesinos, pensionistas, sindicalistas, feministas, movimiento LGTBIQ+, para manifestar su malestar en grandes protestas y estallidos sociales, que tras un paréntesis al comienzo de la pandemia de covid-19, han reemergido con fuerza en varios países de la región en 2020 y 2021, marcando la actual coyuntura política latinoamericana. En todos estos casos se ha observado una constante criminalización de la protesta social contra los pueblos indígenas.

En Colombia, en 2021 las organizaciones indígenas de la llamada Minga Nacional, Social y Comunitaria se unieron al Paro Nacional de Colombia, un movimiento de protesta nacido para reivindicar soluciones económicas, educativas y de orden público contra la profunda inequidad en la distribución de la riqueza, contra la pobreza y la pobreza extrema y en orden a garantizar el acceso a derechos económicos, sociales y culturales, en particular, educación, trabajo y salud, denunciando los altos niveles de violencia e impunidad, así como la discriminación étnico-racial y de género.

En Paraguay, colectivos de indígenas y campesinos salieron a la calle de Asunción, en septiembre de 2021, para protestar contra la ley de tierras que aumentó la pena

³⁸ Foro de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de Asia y el Pacífico y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), *La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas: Manual para las instituciones nacionales de derechos humanos*, 2018; https://www.ohchr.org/documents/publications/undripmanualforhris_sp.pdf

de prisión, de cuatro a seis años de cárcel, para quienes “ocupen ilegalmente” propiedades privadas.

En Bolivia siguen protestando contra la política económica gubernamental y la situación de "marginación" que viven las comunidades indígenas del país.

En Brasil, la agenda del Presidente Jair Bolsonaro ha llevado a la deconstrucción de políticas económicas y sociales públicas, que ha supuesto un aumento de incendios en áreas de preservación ambiental, de invasiones de ocupantes ilegales, de extractores de madera y de otros minerales, y un incremento de muertes de líderes de los movimientos de preservación de la selva amazónica y de la población indígena. Contra la agenda anti-indígena y por la defensa de sus territorios, en el verano de 2021 se realizó la mayor movilización de la historia del movimiento indígena de Brasil, reuniéndose etnias y organizaciones indígenas en la capital, Brasilia, con el objetivo de ser tenidos en consideración por el Congreso y la Corte Suprema, en la discusión pública sobre proyectos económicos que ponen en serio riesgo el futuro de sus derechos y territorios.

En Chile ha tenido lugar uno de los casos más emblemáticos de América Latina, donde los derechos de los pueblos indígenas se ven constreñidos por disposiciones constitucionales que permiten la apropiación de sus recursos naturales, como el agua y los minerales del subsuelo. Si bien este país ratificó el Convenio N° 169 de la OIT y adhirió a las Declaraciones de Naciones Unidas y de la OEA sobre Derechos de Pueblos Indígenas, el marco legislativo chileno limita la aplicación de estos estándares internacionales.

En 2019, cuando el país se vio golpeado por un estallido social sin precedentes, que luego desembocó en la convocatoria de un proceso constituyente, los pueblos indígenas, sobre todo los mapuches que viven en las regiones de la Araucanía y el Biobío, muy a menudo son objeto de persecución y estigmatización, se manifestaron junto a estudiantes, trabajadores, jubilados y colectivos de mujeres, contra la expropiación injusta de sus tierras ancestrales, convirtiéndose en un símbolo de la resistencia ciudadana frente al sistema autoritario y excluyente del Presidente Piñera. Las políticas de criminalización de la protesta social mapuche, el uso excesivo de la fuerza para reprimirla y la militarización de las comunidades aplicadas por el gobierno el Presidente Piñera se ha mantenido e, incluso, acentuado durante el 2020 y el 2021, agravando la marginación histórica ya existente.

El 2021, la lucha indígena llegó también hasta la ciudad escocesa de Glasgow en la cual se celebró la COP26, la Conferencia sobre el Cambio Climático, recordando la importante contribución que pueden hacer los pueblos indígenas en lo que respecta a garantizar una mejor conservación y adaptación al cambio climático, así como estrategias de mitigación.

Para concluir, en cuanto a las causas de la marginación de las comunidades indígenas, es oportuno además señalar que la exclusión a la que han sido sometidos por entes gubernamentales, en algunos casos, o por los particulares, es una constante que los ha dejado sin fuentes de representación social, puesto que no han sido considerados hasta mediados del siglo XX, cuando el rol de las comunidades indígenas ha comenzado a ser protagónico y determinante, aun así sin lograr hacer valer del todo sus intereses hasta hoy en día.

Dicho lo anterior, se puede concluir que concurren diferentes factores en esta situación, especialmente en América Latina, dada su la importante presencia de pueblos indígenas en la región.

1.4 Análisis de las causas desde la “dimensión estratégica 4” *Grupos especialmente vulnerados: las mujeres*

Las causas mediatas e inmediatas ante la problemática presentada al ejercicio de los derechos de las mujeres en América Latina ante el contexto de emergencia sanitaria por el Covid-19 tienen que ver con la desigualdad e inequidad de género que se vivía en la región previo a la pandemia. A pesar de los avances en materia normativa, así como la incorporación de las mujeres en diversos ámbitos de la vida pública, como cargos de alto nivel y gerenciales y mayor participación en el campo laboral, las mujeres seguían realizando trabajo no remunerado sobre todo enfocado a la economía de cuidados, que les significaba una carga de trabajo adicional y, por lo tanto, menores salarios que los hombres.

La economía del cuidado es un aspecto poco regulado que afecta especialmente a mujeres y niñas, y las convierte en víctimas directas de discriminaciones, abusos y agresiones. Los trabajos relacionados al ámbito de los cuidados, ya sea formales e informales, recaen principalmente en las mujeres por asumir que naturalmente les corresponden y se encuentran entre los más precarizados del ámbito laboral.

Asimismo, ante los escenarios de violencia de la región, las mujeres ya eran afectadas no solamente por aspectos que se han denominado como violencia doméstica, sino también por cuestiones de violencia relacionadas con las estrategias del Estado para contener el crimen organizado, lo cual ha traído consigo un aumento de las muertes violentas de mujeres, sobre todo con armas de fuego.

Además, la existencia de espacios donde el Estado de Derecho no está implantado adecuadamente y en donde los grupos de crimen organizado o criminales comunes, que en su mayoría se rigen por aspectos de masculinidad violenta, genera una vulnerabilidad adicional de las mujeres hacia crímenes como la violencia directa de género, la trata de personas, el maltrato social y laboral o la invisibilización de sus necesidades.

Durante la pandemia, estos factores se exacerbaron debido a que el confinamiento, impidió que las mujeres se mantuvieran en el campo laboral debido a que las cargas de cuidados recayeron principalmente en ellas. Además, aquellas que vivían con sus agresores, se vieron obligadas a mantenerse en un mismo espacio por largo tiempo, lo que aumentó significativamente las llamadas de emergencia en la región por violencia doméstica. Además de que el cambio en las relaciones familiares acrecentó la violencia psicológica que vivían las mujeres y niñas.

Los roles de género se acentuaron y en el campo laboral, los empleadores privilegiaron el mantenimiento de los recursos humanos masculinos, asumiendo que las mujeres eran más idóneas para atender las necesidades inmediatas de los hogares, que seguir participando en la vida económica y remunerada de las empresas e instituciones.

El Estado de Derecho supone la existencia de mecanismos de prevención, protección y sanción de comportamientos lesivos hacia la mujer, que suponen discriminación o implican violencia. El quebrantamiento de este Estado de Derecho implica que estos mecanismos no funcionan adecuadamente, y ello pone en situación de riesgo a las mujeres. Por ejemplo, América Latina mantiene altos índices de impunidad por lo que, cuando las mujeres denuncian, es muy difícil que los procesos lleguen a su fin y que se restituyan sus derechos y se sancione a los culpables.

Las regresiones autoritarias que se viven en la región a raíz de las medidas restrictivas empleadas durante la pandemia suponen que los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado y fuerzas armadas adquieren protagonismo y en estas

situaciones, especialmente en países donde la presencia de mujeres en estos cuerpos es deficitaria, supone un empeoramiento en las situaciones de vulnerabilidad de las mujeres.

La ausencia de perspectiva de género en las políticas estatales saca a las mujeres de la órbita pública en todos los niveles y ello influye en la degeneración de la democracia paritaria. La invisibilización de las mujeres en la toma de decisiones y en los órganos de toma de decisiones tiene un efecto multiplicador de las discriminaciones y de la ausencia de participación democrática y por lo tanto, en el estado actual de las democracias en la región.

El reducido papel de las mujeres en la prevención de las situaciones descritas viene dado por su invisibilidad como ciudadana, y su dificultad para participar en el área pública: social, económica y política en igualdad de condiciones que los hombres.

La dificultad de eliminar y concientizar sobre el cambio en los roles tradicionales de género provoca que muchas sociedades dificulten la salida de las mujeres del hogar y la entrada en el ámbito público y viceversa, es decir, la entrada de hombres en el hogar (que permita conciliación y equidad en familia y ciudadanía) que facilite la participación y la apertura de espacios para las mujeres.

El papel del Estado con su incapacitación y debilitamiento no integra políticas de prevención que tengan en cuenta a las mujeres dejando el empoderamiento o la recuperación de las víctimas a manos de sus círculos o redes locales, que dependerá mucho de cada una y por tanto la protección de la mujer se convierte en algo subjetivo. Además, en algunos casos se presenta una perpetuación de la condición de víctima de la mujer a través de las propias mujeres que, siendo víctimas, reproducen esta condición como natural debido a la falta de formación e intervención que rompan la cadena de violencia.

CAPÍTULO III

1. IDENTIFICACIÓN DE LAS CONSECUENCIAS DERIVADAS DE LOS PROBLEMAS DESCRIPTOS

Los efectos que se aprecian desde las cuatro dimensiones estratégicas se erigen en un círculo vicioso que impide el desarrollo sostenido y la justa distribución de la riqueza, perpetuando los problemas de la región e impidiéndole dar el necesario salto cualitativo.

1.1 Identificación de las consecuencias desde la “dimensión estratégica 1”

A los problemas de naturaleza estructural que caracterizan a la mayoría de los países de América Latina, tales como la pobreza y la pésima distribución de la renta, se suma la incapacidad del Estado -bajo procesos de transición a la democracia- por garantizar la vigencia de los Derechos Humanos de primera generación y satisfacer las necesidades básicas de la población. Como consecuencia de ello, se presenta un escenario dominado por el desencanto en la democracia y el avance de gobiernos marcadamente autoritarios y populistas que, bajo la lógica amigo-enemigo, incentivan el juego suma cero al dividir a la sociedad en dos posiciones irreconciliables. Se trata de la polarización social alentada desde el más alto nivel de conducción política, que da al traste con el intangible de la unidad nacional en torno a un proyecto de nación.

Por tanto, se presenta en la región una clara insatisfacción en la democracia que explica, en gran medida, la regresión autoritaria como tendencia, bajo la idea-fuerza de que valdría la pena renunciar a ciertos derechos fundamentales para obtener, por un lado, tranquilidad, orden público y paz social, y por otro, acceso a recursos; es decir, sacrificar determinados Derechos Humanos en el altar de la seguridad y los satisfactores sociales. Cuando más imperioso es el intangible de la unidad nacional, es decir que las mayorías nacionales se identifiquen con un proyecto de nación, el liderazgo político apuesta por dividir a la sociedad en dos posiciones irreconciliables, generando un clima enrarecido. En general, destacan los siguientes tres elementos por demás preocupantes:

- El desencanto generalizado por la democracia, a la luz de los magros resultados frente a los grandes problemas nacionales (de conformidad con la encuesta *Latinobarómetro* sólo la mitad de los ciudadanos de la región considera que la democracia es preferible a otras formas de gobierno e incluso 13% justificarían un gobierno autoritario si éste rindiera mejores resultados);
- La desconfianza tanto en las instituciones básicas de la república y el Estado como en los propios conciudadanos, esto es la desconfianza interpersonal; y,
- El dominio de una cultura de la transgresión que da al traste con la cultura de la legalidad, entendida como la convicción personal de que la ley debería ser la reguladora de la vida social y que, por ende, hay que respetarla y hacerla respetar. *La impunidad o falta de sanción acompañada por la corrupción al más alto nivel de conducción política tal vez expliquen la ausencia de una cultura de la legalidad.*

La deficiencia e insuficiencia de la capacidad institucional para dar respuesta a través de sus políticas públicas y resolver las diversas problemáticas sociales ha llevado al debilitamiento del régimen democrático en la región y con ello, a su consecuente deslegitimación. Lo anterior ha tenido como consecuencia el regreso al poder de gobiernos de izquierda y el característico discurso populista que, como golpe de gracia, termina por desencantar a la ciudadanía sobre el régimen democrático al ver truncadas sus aspiraciones de mejorar sus condiciones de vida.

En democracia la supremacía del poder civil frente a las Fuerzas Armadas elimina la incertidumbre de la lealtad de los militares a la autoridad civil. Sin embargo, en los últimos años, el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas y su injerencia en asuntos de seguridad interna augura, de alguna manera, el regreso de los autoritarismos que se creían superados en la región.

El aparato de seguridad-inteligencia tampoco es capaz de contribuir a la tranquilidad pública y paz social, dado que el crimen organizado -en especial el narcotráfico- presenta un crecimiento sin parangón, de la mano del elevado índice de impunidad promedio, cuando no a los nexos con la clase política. Esta situación erosiona tanto la cultura de la legalidad como la vigencia del Estado de Derecho, y obliga al Estado a empeñar o comprometer a las Fuerzas Armadas en misiones y funciones de naturaleza policial o parapolicial (proceso de militarización de la seguridad pública), a la vez que deja expedito el camino para la emergencia y desarrollo de gran número de empresas prestadoras de servicios de seguridad (privatización de la seguridad

pública). Si bien la violencia responde a diversas causas o factores, la debilidad e incapacidad del Estado, favorece a la violencia criminal homicida, responsable de aproximadamente el 70 por ciento de los asesinatos que se comenten en la región, considerada la más violenta del mundo. Durante las últimas cuatro décadas (paradójicamente con el advenimiento de la democracia) la preeminencia del mercado sobre el Estado contribuyó a la reducción de este último y, por ende, a la disminución de la eficacia y eficiencia en sus actuaciones.

El clientelismo político ha llevado a confundir asistencialismo con política social, en detrimento de una cultura del trabajo y el esfuerzo. La incertidumbre, una certidumbre jurídica permanentemente cuestionada, las excesivas regulaciones y obstáculos burocráticos y el afán recaudatorio del Estado desincentivan las actividades empresariales y la atracción de inversión extranjera directa, como consecuencia de los cual el aparato estatal no garantiza la generación de las fuentes de empleo que el mercado laboral demanda anualmente.

La concepción instrumental de la seguridad se limita a medidas de naturaleza reactiva, y no preventiva, que han derivado en el fracaso del Estado con efectos no deseados como el proceso de militarización de la seguridad pública, que incluye en algunos países la dirección y operación de prisiones en manos de las Fuerzas Armadas.

Por su parte, las desigualdades sociales se ven reflejadas en la impunidad en su doble vertiente: a) que la mayoría de los delitos no se investigan, no se resuelven, ni se sanciona o penaliza al transgresor o victimario, porque no hay una política criminal de Estado que establezca prioridades (por ejemplo, en Alemania casi todos los asesinatos son penalizados, pero solo el treinta y cinco por ciento del robo es sancionado, por otorgarse prioridad a la persecución penal del homicidio); y, b) que hay un sector de privilegiados o intocables a quienes jamás llega a tocar el brazo largo de la ley, tales como políticos inescrupulosos, lavadores de dinero (enriquecimiento ilícito), y grandes empresarios evasores del fisco. El gran reto, por tanto, es la aplicación efectiva de la ley, reducir los altos niveles de impunidad promedio, superadora de la *simulación* dominante.

-Indigenismo: Lo preocupante es cómo en la actualidad dichas etnias utilizan la violencia para reclamar sus derechos e, incluso, con afanes separatistas. De actitudes y medidas reivindicativas, contestatarias y de protesta, atraviesan una

transición de clara rebeldía armada contra el Estado, con el riesgo de una escalada de violencia que derive en conflicto armado de carácter no internacional (CANI) y trascienda las fronteras nacionales. Hasta el momento son actos esporádicos y aislados de violencia (otras situaciones de violencia) pero con un potencial que podría escalar a CANI.

En los países de la región el Estado abdica de su papel central como árbitro y orientador de los conflictos sociales y del ejercicio del monopolio legítimo de la fuerza; cada vez más diferentes grupos de la sociedad utilizan la violencia para hacer valer sus derechos, cuando no la *vindicta privada* al margen del sistema de justicia penal.

-Encrucijada política: la región enfrenta una década plagada de dificultades. El impacto de la pandemia y la crisis de liderazgo y representación que sufre Latinoamérica desde hace años pueden producir una deriva autoritaria en el subcontinente. Actualmente y como señalan los índices más prestigiosos, la mayor parte de las naciones se encuentran en una encrucijada. En este momento, coexisten dos grandes bloques, y otros países fuera de ellos con tendencia de aproximación a uno de estos:

- Naciones autoritarias: Cuba, Venezuela y Nicaragua.
 - Naciones que poseen democracias liberales consolidadas: Uruguay y Costa Rica.
- De donde el resto de las naciones se encuentra en una situación intermedia (denominadas “democracias electorales”) con el riesgo de que, durante la próxima década, transiten hacia el autoritarismo.

Los recientes resultados electorales difícilmente contribuyen al optimismo sobre el futuro político de América Latina. En el año 2021, Chile, Honduras y Perú abrieron las puertas a gobiernos de izquierda o de extrema izquierda con rasgos marcadamente antidemocráticos. Algunos, como es el caso de Honduras, en estrecha relación con Venezuela y el Foro de Sao Paulo. Los Ejecutivos emanados de los procesos electorales que han tenido lugar el pasado año buscan un cambio constitucional (en Chile ya están sumergidos en él) que aumentará sin duda la inestabilidad política y social de dichas naciones.

1.2 Identificación de las consecuencias desde la “dimensión estratégica 2”

Probablemente, América Latina se convierta en la región de mayor letalidad de la pandemia, ante la ausencia de una estrategia común, la debilidad de los sistemas de salud y el déficit de una cultura de prevención e higiene en su población. Es decir, la combinación de la debilidad propia del Estado en materia de salud pública y una dimensión social caracterizada por escasa educación sanitaria y de profilaxis, y un comportamiento social que, en general, desatendió las medidas establecidas por algunas naciones. La principal consecuencia, entonces, es el cuestionamiento del Derecho a la Vida, a la luz de la elevada tasa de defunciones directas (contagios) e indirectas (falta de atención debido a que el sistema de salud se vio obligado a concentrar todos sus esfuerzos y recursos a atender la pandemia) como consecuencia de la COVID-19.

Así, en 2021 América Latina representó cerca del 28% de muertes por la COVID-19 a nivel mundial pese a que en la región vive solamente el 8,4% de la población del orbe; la pandemia profundizó las desigualdades estructurales que ya se presentaban en la región a consecuencia de los altos niveles de informalidad, baja productividad y falta de protección social.³⁹

La deficiencia e insuficiencia de los sistemas de salud y la frágil capacidad de respuesta inmediata ante la crisis sanitaria, implicó que los gobiernos de la región recurrieran a las Fuerzas Armadas por ayuda para resolver el problema. El consecuente empoderamiento de las Fuerzas Armadas en el escenario postpandemia resulta por demás complejo y peligroso porque representa el retorno de los militares a la escena política que se había creído superada con el término de las dictaduras, lo que podría erigirse en una seria amenaza a la consolidación democrática en América Latina.

La llegada de la pandemia ocasionó un impacto considerable en varios de los factores que impulsan la emigración, agudizando con ello la crisis migratoria que se vivía en la región en los últimos años. De acuerdo con el informe de la CEPAL *El desafío social en tiempos del COVID-19*, en 2020 el total de personas pobres ascendió a 214.7 millones, es decir, en ese año hubo 28.7 millones más de personas pobres que en 2019, mientras que la pobreza extrema alcanzó los 93.4 millones de

³⁹ Organización de Naciones Unidas (2021); <https://news.un.org/es/story/2021/03/1489112>

personas, lo que representó un incremento de 15.9 millones de pobres extremos respecto al año anterior. Aunado a lo anterior, los niveles de violencia e inseguridad también fueron al alza. Además, durante la pandemia COVID-19, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe experimentaron un marcado aumento de asesinatos.⁴⁰

La llegada de la pandemia COVID-19 tuvo como consecuencia el incremento de las altas tasas de deuda y de la pobreza extrema en la región, ocasionando en este último indicador un retroceso de 27 años al pasar de 13.1% en 2020 a 13.8% en 2021, es decir, la cantidad de personas en pobreza extrema en América Latina y el Caribe pasó de 81 a 86 millones. De acuerdo con la CEPAL, los mayores incrementos de la pobreza tuvieron lugar en Argentina, Colombia y Perú, donde alcanzaron o excedieron los 7 puntos porcentuales. Por su parte, en países como Chile, Costa Rica, Ecuador y Paraguay la pobreza creció entre 3 y 5 puntos porcentuales y en Bolivia, México y la República Dominicana, creció menos de 2 puntos porcentuales. Brasil fue el único país de la región que en 2020 experimentó una disminución de la pobreza y la pobreza extrema.⁴¹

La crisis sanitaria ha tenido serios impactos en el sector económico como ha sido la disminución de la producción y en otros casos ha implicado el cierre de empresas. De acuerdo con Naciones Unidas casi tres millones de empresas cerraron en 2020 a causa de la pandemia, ocasionando el incremento en el número de personas desempleadas, lo que evidentemente aumentó la tasa de informalidad laboral en la región. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 2020 la tasa de ocupación se redujo 10 por ciento respecto al año anterior, es decir, que alrededor de 26 millones de personas perdieron sus puestos de trabajo. En el primer trimestre de 2021, cerca del 76 por ciento de los trabajadores independientes, y algo más de un tercio de los asalariados pertenecían al sector informal; lo que, consecuentemente, implica menor capacidad de recaudación del gobierno.⁴²

⁴⁰ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020) *El desafío social en tiempos del COVID-19*; <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45527-desafio-social-tiempos-covid-19>

⁴¹ CEPAL (2022); <https://www.cepal.org/es/comunicados/pobreza-extrema-la-region-sube-86-millones-2021-como-consecuencia-la-profundizacion-la>

⁴² Organización Internacional del Trabajo (2021); https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_819024/lang-es/index.htm#:~:text=%E2%80%9CEn%20el%20primer%20trimestre%20de,informalizaci%C3%B3n%20de%20las%20ocupaciones%20previamente

1.3 Identificación de las consecuencias desde la “dimensión estratégica 3”

La debilidad, cuando no la ausencia, del Estado de Derecho trae aparejados efectos no deseados que alejan a los países de la región del ideal de ser países de leyes. Esto se puede constatar a partir de la comisión de crímenes aberrantes y de la renuncia del Estado a su papel de árbitro y orientador de los conflictos sociales.

1.3.1 MIGRACIÓN IRREGULAR

En cuanto a las consecuencias de dicho fenómeno, es pertinente señalar que el país de acogida suele tener grandes dificultades para garantizar los diferentes bienes y servicios a esta nueva población, es decir que hay un empobrecimiento por parte de un Estado el cual, además de enfrentarse a una nueva carga administrativa, debe realizar mayores esfuerzos para proveer los servicios básicos que garanticen un nivel mínimo de protección de los derechos humanos fundamentales.

En tal sentido, se ha visto que los servicios públicos no han logrado dar una respuesta efectiva a las necesidades de la población migrante, toda vez que sobrecargó el sistema de salud, vivienda, oferta de trabajo. No obstante, los Estados siguen buscando promover la cooperación y apelar a la solidaridad de los países del mundo para lograr subsidiar planes, así como implementar programas y proyectos para esta población que permitan garantizar sus derechos fundamentales, tales como el derecho a la vida, la libertad, a la integridad personal, a la familia, a la educación, entre otros.

1.3.2 DESAPARICIONES FORZADAS

El fenómeno de las desapariciones forzadas trae consigo múltiples consecuencias de las que trataremos de dar cuenta en los párrafos siguientes.

En primer lugar, debemos mencionar que la desaparición forzada de personas viola toda una gama de derechos humanos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y enunciados en los Pactos Internacionales de Derechos Humanos de 1966.

Una lista, de ninguna manera exhaustiva, de los derechos civiles o políticos que pueden ser violados en el contexto de una desaparición incluye: el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; el derecho a la libertad y a la seguridad de la persona; el derecho a no ser sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho a la vida, en caso de muerte de la

persona desaparecida; el derecho a una identidad; el derecho a un juicio imparcial y a las debidas garantías judiciales; el derecho a un recurso efectivo, con reparación e indemnización; el derecho a conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición⁴³.

En materia de violación de los derechos de carácter económico, social y cultural podemos citar el derecho a la salud física y mental, el derecho a un nivel de vida adecuado e, incluso, el derecho a trabajar.

En el año 2006, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas, un instrumento internacional jurídicamente vinculante que busca prevenir este fenómeno y reconocer el derecho de las víctimas y sus familiares a la justicia, la verdad y a una reparación⁴⁴. En América Latina, a abril de 2022, la Convención ha sido ratificada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay⁴⁵.

Es preciso señalar que el fenómeno de las desapariciones forzadas y sus consecuencias, es decir todas las violaciones a los derechos humanos mencionadas anteriormente, no solo afecta al individuo desaparecido, es decir al primer nivel de victimización del cual hemos hablado en párrafos anteriores, si no que claramente afecta a todo su círculo familiar y social, es decir al segundo nivel de victimización, y también a la sociedad en su conjunto, de la cual hablaremos más adelante.

Sentado ello, podemos observar, de hecho, que en las últimas dos décadas ha habido una creciente preocupación hacia el impacto en el entorno familiar y social de la persona desaparecida: una importante innovación en la Convención de 2006 es su artículo 24, donde se ha ampliado la definición de víctima para incluir toda persona física que haya sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición forzada, lo que, sin lugar a duda, incluye a los familiares y personas cercanas de la víctima directa.

Esto nos lleva, entonces, a reflexionar sobre como las consecuencias a nivel “jurídico” de las desapariciones forzadas, es decir, la violación a los derechos ya

⁴³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Folleto informativo N°6/Rev.3 Desapariciones forzadas o involuntarias*; https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet6Rev3_sp.pdf

⁴⁴ ACNUDH – Oficina Regional para América del Sur, *Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas*; <https://acnudh.org/load/2010/10/Carta-Desapariciones-Forzadas-ESPA%C3%91OL-FINAL.pdf>

⁴⁵ En la siguiente página web es posible consultar los países que han ratificado la Convención: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-16&chapter=4

citados, van de la mano con consecuencias que se manifiestan a nivel psicosocial, y que se expanden en una lógica de particular a general. Lo que se quiere expresar con esto es que, a partir de la violación de los derechos de un único individuo, vemos como esta se expande para alcanzar a su entorno familiar y social el cual, sufriendo un daño psicosocial relevante, termina impactando sobre la comunidad entera.

Un estudio del caso Colombiano⁴⁶, que podría ser aplicado a los demás países de Latinoamérica, nos explica como “*profundos sentimientos de impotencia, miedo, indefensión y culpa ante la posibilidad casi inexistente de encontrar a su familiar*” son dominantes en aquellas personas cercanas al desaparecido. De la misma forma, el estudio afirma que “*ante la negación de la práctica, los altos niveles de impunidad y la estigmatización de las víctimas se produce una escalada de pérdida de confianza en las instituciones y el Estado mismo, así como la eliminación de valores básicos para la convivencia. Se evidencia una violencia estructural y cultural fuertemente enraizada que lleva a que paulatinamente a la falta de acción social frente a la violación de los derechos humanos, así como la asimilación de las acciones físicas violentas como válidas*”.

Todos estos aspectos contribuyen a que la sociedad en su conjunto sea una sociedad fragmentada, sin confianza en sus representantes o en los procesos de justicia, como demuestran numerosos estudios⁴⁷. Otra consecuencia, a raíz de todo lo expuesto, es también una creciente reticencia para confiar en la retórica de los derechos humanos, viéndose estos continuamente infringidos, así como en los agentes estatales como figuras que puedan encontrar soluciones al grave problema de las desapariciones y, sobre todo, que puedan prestar atención a las necesidades de los familiares y de las personas cercanas a la víctima directa sin ser juzgadas negativamente o estigmatizadas.

1.3.3 MARGINACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Si bien el desarrollo legal y el alcance de las políticas implementadas en cada administración estatal son muy desiguales, los cambios acontecidos en las últimas tres décadas, que llevaron a la inclusión en las constituciones de muchos países latinoamericanos de los pueblos indígenas, a la regulación sobre los territorios

⁴⁶ Enciso B. Beatriz Eugenia, Pulido Ginna, *Traumas y efectos psicosociales de la desaparición forzada: caso colombiano*, Artículo en Psicología Jurídica; <https://psicologiajuridica.org/archives/4571>

⁴⁷ Es posible, entre otros, consultar el último Informe Latinobarómetro 2021 donde se detalla la confianza de los ciudadanos latinoamericanos hacia las instituciones democráticas (desde página 62): [file:///C:/Users/iiah%20laptop%2021/Downloads/F00011665-Latinobarometro Informe 2021.pdf](file:///C:/Users/iiah%20laptop%2021/Downloads/F00011665-Latinobarometro%20Informe%202021.pdf)

indígenas a través del autogobierno, y a la aparición de nuevas formaciones políticas indígenas y a su presencia en instituciones nacionales y regionales, ha significado el fin de un largo periodo de invisibilidad, favoreciendo un surgimiento político de lo étnico.

Tras ese largo proceso de gestación y consolidación los movimientos indígenas irrumpieron en la escena pública, con el objetivo de consagrarse como actores fundamentales de la política latinoamericana y luchar para la inclusión de sus derechos entre las prioridades de las agendas políticas. De esta manera han aumentado su activismo y demandas de acceso político y social, contra el legado de violencia, explotación y borrado cultural que dejó el colonialismo.

En los últimos años, en correspondencia con nuevas políticas económicas que promueven la inversión privada nacional y transnacional para el desarrollo de proyectos de explotación de recursos naturales (minerales, hidrocarburos y recursos hídricos para la generación de energía eléctrica, entre otros), los procesos de reconocimiento y protección jurídica de los derechos de propiedad de la tierra de los pueblos indígenas se han desacelerado progresivamente, lo que se ha traducido en una desprotección de sus derechos y los ha sometido a nuevas amenazas⁴⁸.

En particular, las fuertes disputas territoriales, las demandas de autodeterminación y los problemas ambientales, a causa de una despiadada opresión y explotación de la población indígena, sumado al modelo económico del extractivismo y los monocultivos, han tenido como consecuencia el aumento considerable de los conflictos étnicos, involucrando tanto al Estado como a las empresas privadas.

Así, las luchas de los pueblos indígenas han ido adquiriendo una creciente importancia simbólica y estratégica, hasta el punto de que en algunos países las agrupaciones indígenas están a la cabeza de aquellos movimientos que luchan en contra de las desigualdades sociales, como la organización indígena conocida como Minga Nacional Social y Comunitaria de Colombia.

1.4 Identificación de las consecuencias desde la “dimensión estratégica 4”

⁴⁸ CEPAL (2020). *Los pueblos indígenas de América Latina – Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible Tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial*, disponible en: <http://www.filac.org/wp/wp-content/uploads/2020/06/Los-Pueblos-Indigenas-de-Am%C3%A9rica-ILatina-y-la-Agenda-2030-para-el-Desarrollo-Sostenible.pdf>

Como ya se ha mencionado previamente, una de las principales consecuencias de las problemáticas descritas ante grupos en situación de vulnerabilidad, como las mujeres, radica en la disminución de las circunstancias y mecanismos que favorecen el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales, particularmente, aquellos ligados con el derecho a una vida libre de violencia, con lo que se disminuye su capacidad de disfrutar del “estado social” óptimo, ya sea por inexistencia, inaccesibilidad o lejanía, incrementando las desigualdades entre hombres y mujeres.

Ante el escenario post-pandemia las mujeres en América Latina se encuentran ante la amplitud de las brechas de género en los ámbitos laboral, privado, social y político que medianamente se habían disminuido antes de la pandemia por el Covid-19. Esto implica, por ejemplo, que su participación en el campo laboral ha sufrido un retroceso de 10 años, de acuerdo con datos de la CEPAL, trayendo consigo un empeoramiento del acceso de las mujeres a la economía formal y de remuneración justa, imposibilitando la conciliación efectiva entre la vida laboral, personal, familiar y social. Por otro lado, de acuerdo con ONU Mujeres, la violencia contra las mujeres dentro de los hogares aumentó durante la pandemia respecto a años anteriores, con lo que se aumentan los factores de vulnerabilidad que estas viven actualmente. Además, esto se ve reflejado en el aumento de la violencia política en razón de género contra las mujeres, la cual limita la participación de las mujeres en todos los niveles de la vida pública y política de los Estados, con lo que se pierden oportunidades para posicionar en la agenda pública las problemáticas más inminentes de este grupo poblacional en situación de vulnerabilidad.

Otra consecuencia importante tiene que ver con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Al ser el componente de género un elemento central para alcanzar los 17 ODS, los retrocesos que se han generado en el ejercicio de derechos humanos de las mujeres durante la pandemia, afectarán severamente los avances que desde América Latina puedan reportarse en la materia. Particularmente los relacionados con el ODS 5 sobre igualdad de género y el ODS 16 sobre paz, justicia e instituciones sólidas.

Lo anterior se ve reflejado en un aumento de la vulnerabilidad de las mujeres frente a discriminación, violencia y exclusión del espacio público. Se han generado condiciones para disminuir el activismo de las mujeres lo que se convierte en un

círculo vicioso donde menor activismo y menor participación también implica menor visibilización y mayor marginación de las mujeres.

Las mujeres se ven disuadidas de denunciar situaciones familiares, comunales, laborales, o de otro tipo en las que se violan sus derechos.

Ante la Falta de presencia de las mujeres en campos públicos se da una disminución de la democracia paritaria, y por lo tanto un retroceso en la agenda democrática de América Latina. Además, hay una mayor dependencia de las prácticas informales lo que refuerzan el dominio social y político masculino, aumentando el retorno a los roles tradicionales de género y marginando a la mujer.

Respecto de los sistemas de seguridad y justicia, no se han generado incentivos para aumentar la confianza en las autoridades y, por lo tanto, las denuncias ante actos de violencia, con lo que se da un alargamiento de procesos e incremento de la impunidad lo que supone un aumento de la vulnerabilidad.

Las costumbres y mentalidades se enquistan en la sociedad provocando que incluso la presencia de las mujeres no siempre marque una diferencia cuando no están preparadas y capacitadas para liderar proyectos u organismos con capacidad de cambio contribuyendo a la perpetuación de los roles tradicionales.

Por otro lado, y en relación con el cumplimiento de la Agenda 2030, los proyectos de la prevención social de la violencia pueden omitir las necesidades e impactos diferenciados de las mujeres en la problemática que se pretenda abordar, además de restarle importancia a su participación y papel en la misma centrándose únicamente en los hombres.

Se ha generado una invisibilidad de “la prevención” en sentido global dado que hay situaciones que no pueden ser previstas porque no son visibles y por tanto son inexistentes, no sólo relativas a las mujeres, sino visto desde una perspectiva de género, en todos los campos antes mencionados que definen la prevención en sentido amplio.

CAPÍTULO IV

1. POSIBLES ESCENARIOS A FUTURO: solución, mitigación o transformación de las problemáticas descriptas

La construcción de escenarios a futuro o “futuribles” constituye un ejercicio que se suele llevar a cabo en el marco de la inteligencia estratégica de los Estados y cuya metodología varía de acuerdo con los desarrollos doctrinarios de cada país. A los efectos de este proyecto, se toma la propuesta por un ex secretario general de la Organización del Tratado del Atlántico Norte.⁴⁹

1.1 ESCENARIO PROBABLE A FUTURO

Del análisis de los asuntos críticos y del devenir histórico de las últimas tres décadas (cuyo inicio coincide con el advenimiento de la democracia), se desprende un **escenario a futuro de carácter tendencial** con viso de catastrófico.

Se trata de un futuro no deseable, caracterizado por la consolidación de las debilidades identificadas, en particular: crisis de liderazgo, insatisfacción generalizada de la democracia, regresión autoritaria, corrupción e impunidad en sus dos acepciones, quebrantamiento sistemático de los Derechos Humanos, violencia endémica, pérdida de espacios públicos a manos de actores no estatales, endeudamiento, bajas tasas de crecimiento económico, agudización de las desigualdades sociales, e incremento de otras situaciones de violencia, entre otras.

1.2 ESCENARIO DESEABLE A FUTURO

Democracia liberal, vigencia del Estado de Derecho y seguridad jurídica

Un **escenario a futuro deseable** sería la antítesis del escenario a futuro tendencial, y contemplaría las siguientes notas de los componentes del poder nacional:

- Factor político
 - Proyecto de nación, fortalecimiento institucional y liderazgo democrático.
 - Respeto y consolidación del Estado de Derecho y del sistema democrático de gobierno.

⁴⁹ Beaufre, André (1977), Construir el porvenir, Buenos Aires, Editorial Rioplatense.

- Apuesta por los paradigmas de seguridad humana y multidimensional.
- Alianzas estratégicas entre naciones que comparten valores democráticos, cultura de la legalidad y reconocen en la empresa la facultad de integrar y combinar los factores de la producción y, por ende, del crecimiento económico.
- Factor económico
 - Altas tasas de crecimiento económico.
 - Elevados índices de captación impositiva y disminución de la informalidad de los mercados.
 - Satisfacción de las necesidades básicas de la población.
 - Integración regional y atracción de inversión extranjera directa.
- Factor social
 - Bajas tasas de violencia.
 - Justa distribución de la riqueza e inclusión social.
 - Migración ordenada y controlada.
- Factor militar
 - Acotación y regulación de las misiones y funciones de las Fuerzas Armadas.
 - Desmilitarización de la seguridad pública.
 - Revalorización de la profesión militar.
- Factor geopolítico
 - Ocupación de espacios vacíos y sistema de ciudades medias.
 - Recuperación de espacios públicos cedidos a actores no estatales
 - Explotación racional y preservación de riquezas naturales y biodiversidad

Se trataría de apostar por la calidad de las democracias, concebida como un prisma con varias caras: el Estado de Derecho, la protección de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales, la participación igualitaria y plena de la ciudadanía, la rendición de cuentas y la transparencia. Cada cara representa una nueva condición de la gobernabilidad y refracta, refleja y descompone los asuntos sociales devolviendo una imagen compuesta -el arcoíris- de la gobernanza democrática, cuya piedra fundamental es representada por los ciudadanos que en las sociedades modernas se han ido progresivamente convirtiendo en sujetos activos, apoderados con derechos, libertades y responsabilidades.

La gobernanza democrática así definida representa un requisito fundamental para la consecución de sociedades pacíficas y desarrolladas. Por un lado, instituciones

accesibles que rindan cuentas y apoyen la aplicación del Estado de Derecho y el ejercicio de los Derechos Humanos, necesariamente producen el fortalecimiento de la capacidad de mantener una paz duradera. Por otro lado, la eficacia de las instituciones y la solidez de las políticas en democracia son conocidos catalizadores del desarrollo. Todo ello *aspirando a ser países de leyes*, en el marco de la vigencia plena del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, acompañada por el fortalecimiento del aparato estatal de la mano de una masa crítica humana altamente profesional y meritocrática.

Al tiempo que abrazar el paradigma de la Seguridad Humana del PNUD y, en especial, el de la Seguridad Multidimensional, presentada por el embajador Alan Blackwell⁵⁰, a la luz de los retos de la región. Se trata de una visión omnicomprensiva, que contempla diversas dimensiones que va más allá del reduccionismo que identifica a la seguridad como un tema meramente policial o militar, así como una nueva narrativa y estrategias basadas en evidencias, lecciones aprendidas y buenas prácticas, transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos y resiliencia comunitaria (reconstrucción y fortalecimiento del tejido social), acompañadas por alianzas estratégicas y mecanismos de cooperación internacional -incluyendo la necesaria perspectiva de la integración regional y de una agenda común, *unidad ante los enormes retos regionales*, tal como lo demuestra Loreto Correa⁵¹- y bajo la supervisión de observatorios ciudadanos y conformados por expertos.

Tratándose de las democracias electorales que dominan el escenario regional, se recomienda mejorar su calidad para convertirse en verdaderas democracias liberales. No obstante, el primer paso debería ser recuperar el monopolio legítimo de la fuerza por parte del Estado, así como su rol central como árbitro y orientador de los conflictos sociales, bajo un liderazgo comprometido con las próximas generaciones y capaz de establecer una alianza estratégica con la iniciativa privada y la sociedad civil, en un marco de certidumbre jurídica y construcción de la paz.

El segundo paso debería enfocarse al crimen aberrante de la desaparición forzada; de ahí la necesidad de contar con medidas comunes que se deberían adoptar, como la

⁵⁰ Embajador Alan Blackwell (Canadá) “Consideraciones sobre la Seguridad Multidimensional en las Américas”; presentación en el marco del *Webinar sobre Escenarios a futuro: propuestas y recomendaciones*, viernes 05 de noviembre de 2021.

⁵¹ Profesora Loreto Correa Vera (Chile) “La integración latinoamericana. Desde la teoría a los números en el siglo XXI”; presentación en el marco del *Webinar sobre Escenario estratégico de América Latina*, viernes 05 de noviembre de 2021.

tipificación de este y la adopción de políticas públicas específicas. Además, de medidas “concretas”, dirigidas a identificar a la población más vulnerable frente a ese delito, para luego enfocarse en la prevención. Sin embargo, para no repetir las violaciones del pasado, hay que entender a quiénes hay que proteger y cuáles medidas de protección se tienen que potenciar. Esto requiere la adopción de medidas específicas y, en este sentido, se han venido sentando principios rectores a nivel internacional.⁵²

Con respecto a la aplicación del derecho a la verdad, se sugiere abordarlo desde el Principio II de los Principios contra la Impunidad de las Naciones Unidas adoptados en el año 2005, que a la letra reza:⁵³ “Cada pueblo tiene el derecho inalienable a conocer la verdad sobre los acontecimientos sucedidos en el pasado, en relación con la perpetración de crímenes aberrantes y de las circunstancias y de los motivos que llevaron, mediante violaciones masivas o sistemáticas, a la perpetración de estos crímenes. El ejercicio pleno y efectivo del derecho a la verdad, proporciona una salvaguarda fundamental contra la repetición de este tipo de violaciones”.

El derecho a la verdad ha sido reconocido inicialmente en el marco del Derecho Internacional Humanitario (Art. 32 del Primer Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra). Posteriormente, este derecho se ha venido afirmando en el marco de la jurisprudencia y del derecho internacional de los derechos humanos, hasta que se ha consagrado en el Art. 24, párr. 2, de Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

En cuanto a los movimientos sociales, se sugiere ofrecer asesoría para que estos adquieran la connotación de organizaciones sociales y desde allí se desempeñen como veedores ciudadanos, garantes del control de los derechos civiles, constituyéndose en un verdadero canal de denuncia de incumplimientos por parte de los Estados. En este marco, el modelo pedagógico de las organizaciones sociales cobra mayor fuerza mediante aprender haciendo, aprender resistiendo y aprender defendiendo.⁵⁴

No obstante, debe reconocerse la situación de fragilidad de la región en materia de Derechos Humanos que domina el escenario latinoamericano. De donde se

⁵² Véanse los Principios rectores adoptados conjuntamente por el Grupo de Trabajo y el Comité contra la Desaparición Forzada, disponibles al siguiente enlace: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disappearances/Guidelines-COVID19-EnforcedDisappearance.pdf>.

⁵³ Los Principios se encuentran disponibles al siguiente enlace: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/109/03/PDF/G0510903.pdf?OpenElement>.

⁵⁴ Piratova. E. (2018) Tendencias actuales de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en Colombia. “Consideraciones sobre la pertinencia de la educación en derechos humanos: un camino para la consolidación de la paz y la democracia en Colombia”. Pág. 271.

desprende la pertinencia de la nueva iniciativa regional «Equipo Europa» sobre seguridad y justicia para apoyar la cooperación birregional en materia de seguridad ciudadana, delincuencia organizada y Estado de Derecho, con el objeto de incorporar capacitaciones relativas al fortalecimiento en cultura democrática, educación en Derechos Humanos desde la primera infancia, participación ciudadana específicamente en lo relacionado con la definición de movilizaciones y protesta social al interior del Estado de Derecho, convivencia y transformación de conflictos. Pero los Derechos Humanos deberían ser un tema transversal a las políticas públicas, es decir que se vean plasmados en los planes, programas y proyectos de gobierno, sometidos a consenso y rendición de cuentas.

En sentido con lo anterior, resulta trascendental que los gobiernos de América Latina efectúen de manera inmediata el diseño e implementación de políticas públicas con perspectiva de género. Esto debe implicar pensar en las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres en la sociedad atendiendo a la categoría biológica del sexo, pero también entender las dimensiones que el género como construcción social arrojan a la diversidad de la ciudadanía. Asimismo, debe considerar presupuestos asignados efectivamente para incluir la perspectiva de género en los temas más apremiantes como la seguridad e impartición de justicia, salud, economía y derechos laborales.

Las brechas de género, que se agravaron durante la pandemia por covid-19, hacen necesarias múltiples modificaciones a los marcos legales nacionales y a aspectos de cultura institucional que refuerzan estereotipos de género y que terminan en convertirse en discriminación hacia las mujeres. Es por ello, que se hace necesario implementar en todos los países de la región políticas nacionales de enfocadas en los cuidados que sean sólidas, permanentes y viables. Por otro lado, resulta importante que las instituciones de seguridad y justicia actúen con perspectiva de género desde aspectos básicos como la desagregación de datos por sexo y género, hasta cuestiones como capacitar y generar mecanismos que aseguren una actuación sin discriminación y que genere una cultura de la prevención de la violencia contra las mujeres.

Respecto a la brecha en el empleo formal, los gobiernos deberán generar incentivos y políticas públicas que permitan la reinserción de las mujeres al campo laboral con salarios justos y cargas laborales para hombres y mujeres que permitan conciliar la

vida familiar y laboral. De esta forma, pueden garantizarse de manera más adecuada el derecho al libre desarrollo de las personas y, en particular, el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

2. PROPUESTAS PARA ALCANZAR ESOS ESCENARIOS

2.1 Democracia liberal, vigencia del Estado de Derecho y seguridad jurídica

Apostar por la democracia como sistema político implica su consolidación, acompañada por la vigencia del Estado de Derecho y la seguridad jurídica. Las propuestas encaminadas a lograr un Estado democrático de Derecho deberían ser tanto de corto (hasta 3 años), como de mediano (de 3 a 7 años) y largo plazo (más de 7 años).

2.1.1 DE CORTO PLAZO

- Convocar a un *pacto por la paz* entre los partidos políticos y las organizaciones más representativas de la sociedad civil: se trataría de la firma de un acuerdo entre los principales actores estatales y sociales, con el objeto de disminuir los elevados índices de homicidios dolosos o intencionales para garantizar el derecho a la vida. Bajo el código genético de la selectividad, el aparato de seguridad-inteligencia tendría que, con la legitimidad conferida por la firma del pacto, destinar sus recursos y capacidades, así como las energías sociales a enfrentar a aquellos grupos del crimen organizado responsables de causar el mayor número de muertes en la población, actuando siempre con apego al respeto de los derechos humanos e incluyendo la perspectiva de género en sus protocolos de trabajo. La recuperación de la paz social, los espacios cedidos a actores no estatales y la tranquilidad pública sería el objetivo estratégico de una política criminal de Estado, al margen de los vaivenes político-electoral.
- Establecer *alianzas estratégicas con el sector productivo y los sindicatos*: cuyo significado sería fijar las bases para la inversión productiva y la generación de fuentes de empleo bien remunerados, así como políticas de cuidados que reconozcan a estos dentro del sector productivo y, por lo tanto, se disminuya la brecha salarial entre hombres y mujeres. Se debería apostar por las ventajas comparativas de cada nación (léase, fortalezas) e incentivar la actividad

empresarial en dichas actividades productivas, con el objeto de alcanzar el necesario crecimiento económico y la captación estatal de recursos financieros a través del sistema impositivo. Al mismo tiempo, fomentar alianzas estratégicas con terceros países de la región, mediante la negociación de una división del trabajo y la complementariedad de la producción.

- Eliminar *todos los mecanismos de asistencialismo social*: quien reciba un recurso del Estado tendría, a cambio, que prestar un servicio público; con el objeto de poner fin a los privilegios y sustituir la cultura del menor esfuerzo por la del trabajo. En ese sentido, los sistemas de apoyo dirigidos a las mujeres deberán trabajarse fundamentalmente desde una noción de política pública y no de asistencia social, lo que implica destinar recursos específicos, monitorear y evaluar las acciones emprendidas e informar sus resultados.

2.1.2 DE MEDIANO PLAZO

- Generar y desarrollar un *cuerpo de administradores superiores del Estado*: una élite profesional de funcionarios públicos, mediante concursos públicos de oposición y el pasaje por un molde común en escuelas de formación en convenios con las universidades de mayor prestigio de la región, con intercambios y movilidad y con un enfoque de servicio público centrado en los derechos humanos y no en el clientelismo partidista.
- *Apostar por el capital social en términos de inversión en educación y salud*: lo que se traduciría en, a) *eleva la calidad de la educación en todos sus niveles*: lo que se podrá ir midiendo con indicadores como el examen PISA de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la depuración del personal docente; b) *ampliar la cobertura en materia de salud*, incluyendo –de manera escalonada– a diversos sectores sociales, comenzando con los recién nacidos y la niñez.

2.1.3. DE LARGO PLAZO

- Tender gradualmente a *la integración regional*, comenzando por la dimensión económica, para continuar por la política y social.
- Contar con democracias consolidadas y con economías competitivas, a partir de empresas con responsabilidad social, que incluyan el respeto escrupuloso del medio ambiente.

- Vivir en sociedades más justas, menos violentas y menos machistas, en las que mujeres y hombres gocen de igualdad de oportunidades y en donde los estereotipos de género no sean una limitación para el libre desarrollo de las personas.

3. SUGERENCIAS SOBRE APORTES DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL QUE VIABILICEN ALCANZAR LOS ESCENARIOS DEFINIDOS: en particular, provenientes de la Comunidad Europea y, muy especialmente, de Italia

Los países de mayor tradición democrática y desarrollo relativo, así como de experiencia de integración supranacional, podrían contribuir a que América Latina rompa el círculo vicioso que impide su desarrollo armónico y la vigencia del Estado democrático de Derecho. Se trataría de apoyar a proyectos piloto que den cuenta de los asuntos estratégicos de la región.

3.1 Democracia liberal, vigencia del Estado de Derecho y seguridad jurídica **APOYAR A LAS DEMOCRACIAS Y SANCIONAR A LOS REGÍMENES POLÍTICOS AUTORITARIOS**

- Establecer, *selectivamente*, líneas de cooperación entre las que se podrían identificar las que siguen:
- Compartir buenas prácticas y dotar de instrumentos a las policías para contribuir a su profesionalización y a enfrentar la impunidad, como por ejemplo mediante mecanismos para detectar y neutralizar el lavado de dinero, al tiempo que responder ante otras situaciones de violencia (OSV).
- Proporcionar tecnología al sector seguridad (fuerzas armadas, policía y servicios de inteligencia), condicionando su transferencia al mejoramiento de protocolos de actuación que garanticen el respeto de los derechos humanos.
- Fomentar la inversión de empresas europeas e italianas en actividades productivas y generar así fuentes de empleo en la región.
- Diseñar y dirigir seminarios, cursos y talleres específicos para los institutos de formación del cuerpo de administradores superiores del Estado (liderazgo).

- Apoyar la creación y desarrollo de escuelas de líderes políticos mediante fundaciones.

Conviene insistir en que los mecanismos de cooperación deberían ser selectivos.

3.2 Género y Derechos Humanos

FORTALECER LA CULTURA DE DERECHOS HUMANOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

- Establecer mecanismos más efectivos de cumplimiento a las obligaciones adquiridas en la “Convención Belem Do Para” y en la “CEDAW”, a partir de acuerdos de cooperación bajo el marco de lecciones aprendidas.
- Colaborar con entidades gubernamentales enfocadas al desarrollo social, a fin de implementar programas específicos de intervención en contextos en donde se conozca existen mayores factores de vulnerabilidad hacia las mujeres, enfocados en fortalecer sus habilidades sociales y de resiliencia.
- Diseñar programas “macro” orientados a la creación e implementación de políticas públicas enfocadas en un sistema nacional de cuidados y esquemas laborales que disminuyan las brechas entre hombres y mujeres.
- Generar foros de discusión e intercambio sobre la importancia de incorporar la perspectiva de género en el quehacer gubernamental para lograr el cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030.

4. CONCLUSIONES

América Latina se encuentra en una encrucijada: la pandemia COVID-19 puso al desnudo sus debilidades y limitaciones, con un costo económico y social que se hará sentir en el mediano y largo plazo. Lo que haga o de deje de hacer marcará el futuro de la región. Un escenario tendencial sería lo peor que le podría pasar, con efectos catastróficos de la mano de más violencia, mayor presencia del crimen organizado, inflación, endeudamiento, deterioro del medio ambiente, aumentos de las brechas de género, y ausencia de futuro para las próximas generaciones, entre otros aspectos no deseados.

La crisis de liderazgo, la corrupción, la impunidad, la violencia endémica y las desigualdades sociales desgarran el tejido social y hacen inviable cualquier proyecto de gobierno. En este marco, la emergencia de regímenes políticos populistas y autoritarios constituyen una regresión que da al traste con los escasos avances y logros obtenidos en las últimas cuatro décadas.

La trayectoria de los países de mayor tradición democrática recomienda consolidar el sistema democrático de gobierno, reconocer en las empresas el papel de combinación de los factores de la producción y generación de riqueza, y aceptar el rol de facilitador del Estado, identificando sus funciones sustantivas tales como la justicia, la seguridad en sus diversas dimensiones, la preservación del Estado de Derecho, el goce de los Derechos Humanos, la relación con el resto del mundo, la migración ordenada, y la de velar por la soberanía y la integridad territorial. Pero, simultáneamente, el Estado debería intervenir mediante los instrumentos de política social en la búsqueda de la igualdad de oportunidades, de compensar las desigualdades producto de un crecimiento desequilibrado, y de tender un manto protector -que vaya más allá de la dimensión legal- sobre los grupos más vulnerables, en especial la mujer.

La agenda de género, y en especial la de atención a las mujeres, no debe ser vista como una moda, sino como una necesidad urgente para cambiar el rumbo catastrófico de la región en el que la desigualdad está presente en todos los aspectos. Las mujeres, como sujetas activas de derechos, son indispensables para reconstruir el tejido social dañado por la violencia, para generar riqueza en las naciones y para garantizar la paz y la seguridad y esto solo puede ser posible ante un contexto en el que las mujeres vivan libres de violencia.

El futuro constituye en sí mismo el gran reto de la región; fijar objetivos de carácter estratégico -a partir de un proyecto de nación con que se identifiquen las grandes mayorías nacionales- y medios para alcanzarlos a través de políticas, estrategias y líneas de acción, demanda un liderazgo democrático, pero con visión de futuro, es decir, estadistas más que políticos en palabras de Sir Winston Churchill.

PROJECT
**"THE COMPLEX PRESENT OF LATIN AMERICAN:
CONTRIBUTIONS FOR A POSITIVE EVOLUTION"**

TECHNICAL REPORT

Professor Fausto Pocar
Project Representative

Professor Roberto Augusto Moreno
Project Director

Dr Marcos Pablo Moloeznik
Coordinator

Ms Sara Rossi
Ms Penelope Elizabeth Gambi
Technical-Academic Team

This project has been developed by the Department of Special Projects and Training Activities for Latin America of the International Institute of Humanitarian Law of Sanremo (Italy), with the financial support of the Unit of Analysis and Programming, Statistics and Historical Documentation of the Italian Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation.

TRANSLATIONS (English and Italian): Grad Lina María Munar Guevara; Grad Penélope Elizabeth Gambi and Prof Roberto A. Moreno.

-2022-

Project "THE COMPLEX PRESENT OF LATIN AMERICAN: CONTRIBUTIONS FOR A POSITIVE EVOLUTION" —TECHNICAL REPORT; Project Representative Fausto Pocar; Direction Roberto Augusto Moreno; Coordination Marcos Pablo Moloeznik. International Institute of Humanitarian Law, Sanremo, Italy, 2022. 205 pages; 24 x 17 cm. ISBN [9788894674705]. Sponsored by the Italian Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation. This report may be reproduced in whole or in part, distributed, communicated to the public, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, through photocopying or otherwise, provided that the authorship of the original work is acknowledged, with express reference to the source. All chapters were submitted to double blind review to guarantee the originality, thoroughness and quality of the works included in the Report.

The opinions and facts contained in each article are the sole responsibility of its authors. The Institute is not responsible, in any case, for the credibility and authenticity of the works.

The Institute does not necessarily identify with the content, evaluations and/or conclusions of the published works. Nor does it assume any responsibility for the consequences derived from the eventual use by third parties of the information and criteria incorporated in said works.

PROJECT
**"THE COMPLEX PRESENT OF LATIN AMERICAN:
CONTRIBUTIONS FOR A POSITIVE EVOLUTION"**

EXPERT RESEARCHERS

MA Daira ARANA AGUILAR of the Global Thought Foundation (Mexico)
Dr Ruth María ABRIL STOFFELS of the Universidad Cardenal Herrera (Spain)
Dr Matteo FORNARI of Università degli studi Milano Bicocca (Italy)
Dr Marcos Pablo MOLOEZNİK of the University of Guadalajara (Mexico)
MA Patricia Tatiana ORDEÑANA SIERRA of the Centro de Estudios Sociales y Jurídicos del Ecuador (Ecuador);
Dr Norhy Esther TORREGROSA JIMÉNEZ of the Universidad Santo Tomás (Colombia)

COLLABORATORS

Grad. ANDRADE LÓPEZ, Pablo
Attorney AVILÉS, Omar
Grad. BAJ, Giulia
Attorney BAÑO SALCEDO, Alejandro
MA BUSTAMANTE HERNÁNDEZ, Greta Lydia
Grad. CAMARENA ROMERO, Luz Celina
Grad. CASTILLO HERNÁNDEZ, Alejandra
Attorney CASTRO JARAMILLO, Pablo Sebastián
Prof CITRONI, Gabriella
Attorney FORERO FORERO, Camilo
Prof GIL FONS, Antonio
CC GRIMALDO LANDAETA, Carlos Eduardo
MA HERNÁNDEZ GARCÍA, Nuria
MA MARTÍNEZ TÉLLEZ, Montserrat
Grad. MICHİ TOSCANO, Selene Liliana
Grad. MORILLO VELASCO, Lorena
Grad. OROZCO MARTÍNEZ, Vanesa Carolina
Attorney PÁEZ PIRAZÁN, Pedro Steve
Dr PAZ, José Gabriel
Dr PORTILLA TINAJERO, Radamanto
Grad. RAMÍREZ GONZÁLEZ, Miguel Adrián
Soc RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Nataly Esmeralda
MA ROMERO REAL, María
Grad. SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Rebecca
Grad. VARGAS GUTIÉRREZ, Ulises
Prof VELA BARBA, Estefanía

ACTIVE INSTITUTIONS

Santo Tomás University (Bogotá - Colombia)

Cardenal Herrera University (Alfara del Patriarca - Spain):

Università degli studi di Milano Bicocca (Milan - Italy)

University of Guadalajara (Jalisco - Mexico)

Comando Conjunto Estratégico de Transición (Bogotá - Colombia)

Centro de Estudios Sociales y Jurídicos del Ecuador (Quito - Ecuador)

Incidencia e Investigaciones Internacionales A.C. - Global Thought Foundation (Mexico City - Mexico)

INVITED INSTITUTIONS

Universidad del Salvador (Buenos Aires - Argentina):

International Committee of the Red Cross (Mexico City - Mexico).

Fundación Internacional Baltasar Garzón A.C. (Mexico City - Mexico)

Intersecta A.C. (Mexico City-Mexico)

Gender Issues S.C. (Mexico City-Mexico)

FOREWORD BY THE HONORARY PRESIDENT OF THE INTERNATIONAL INSTITUTE OF HUMANITARIAN LAW PROFESSOR FAUSTO POCAR

Shortly after its creation in 1970, the International Institute of Humanitarian Law of Sanremo (IIHL) offered its first course in International Humanitarian Law in 1976, in French. Eight years later, in 1984, the Institute offered its first Spanish-language courses which have continued uninterruptedly to date. It should be noted that since the beginning those attending these courses come mainly, if not exclusively, then from Latin America.

Thus, as time went by, the Latin American region began to demand greater attention from the IIHL and, when I became its president, I found it appropriate to lay the foundations for the creation of an academic area specifically geared towards this region. This is so because Latin America offers a paradoxical situation.

This region has a vast territory, with a diversity of climates, which stands out for its biodiversity and the existence of numerous valuable natural resources, such as freshwater reserves and ecosystems that are of vital importance worldwide. The region has a total population of around 650 million inhabitants, of which the largest age group —around 237 million people— is made up of young people under the age of 25, an extraordinary demographic bonus. It is dominated by the Spanish language, which is the second most widely used language in the world in terms of number of native speakers and the third most used on the Internet.

Despite all of this, Latin America has always been characterized by a state of violence, which has now turned into social violence with high criminality that could compromise regional peace and stability. Crime and delinquency are linked to other structural issues such as poverty and inequality, lack of opportunities (education, employment), faulty institutions or ungoverned spaces with no State presence, as well as the availability of firearms.

The scenarios of internal armed conflict, other situations of violence, transition periods towards a constant attempt to return to peace, scenarios of gender violence and of organized crime are some of the phenomena that has led us to gear our academic activity in the field of international law, and in the spirit of protecting human beings, towards this extraordinary region of the planet.

Thus, the IIHL, with the financial support of the Italian Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation, has coordinated the Project "The Complex Latin American Current Affairs: Contributions for a Positive Evolution".

I oversaw the Project, whose general direction was entrusted to Professor Roberto Augusto Moreno —responsible for the special projects and training activities for Latin America— and relied on the collaboration of a large and prestigious group of institutions (universities, research centers, NGOs, etc.) as well as experienced specialists, scattered throughout the region.

In line with the necessary research, the Project included several complementary activities:

- A public webinar, that also included special invitations, held from November 3 to 5, 2021, in which a group of prestigious international experts debated on the subject and in which a forum was provided to receive proposals and concerns from the participants to feed into the Project itself.
- A workshop, comprised of experts, key leaders and special guests, held in March 2022, in which the content of the results achieved was debated: future scenarios and policies to be implemented.
- The present document which has an executive nature, in the format of a "technical report", which includes the substantial parts of the findings, a description of future scenarios (post-pandemic) and the main recommendations to be proposed, especially in the field of international cooperation.
- An academic publication, currently in its editing stage. It will be a collective work in the form of a digital book aimed at gathering diagnoses regarding each of the four lines of research (with references to the pertinent sources), as well as a comprehensive description of the resulting findings and advice.

Finally, on behalf of the IIHL and on my own behalf, I would like to express my deep gratitude to the Department of Special Projects and Training Activities for Latin America and, in general, to all those who have contributed, with different tasks and duties, to the creation of this work. A special acknowledgment to the Analysis and Programming Unit of the Italian Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation for its support in financing the Project that gave rise to it.

INTRODUCTION BY PROFESSOR ROBERTO AUGUSTO MORENO

This Project has been designed with the purpose of, firstly, creating a suitable, feasible and acceptable scenario (SFA), which Latin America or most of its countries can reach within a reasonable period in a socially, politically, and economically viable way. Secondly, this project is an attempt to generate proposals and recommendations for public policies and short, medium, and long-term State strategies at a regional level that will make it possible for countries to achieve these desired scenarios. These recommendations also include international and Italian cooperation actions that reciprocally address both regions' interests, contributing both to strengthening their presence and their soft power.

To achieve the first objective —defining a scenario that meets the above-mentioned qualities— it was essential to start from a knowing the conditions that characterize the Latin-American region and the factors that determine them. To understand the current and everlasting complex situation of Latin America, it was necessary to identify its main causes, and establish priorities or, in other words, to prioritize the problems on whose resolution a better future for the region depends.

In short, what this Project has dealt with is, in a first stage, to determine and order by relevance the critical issues that beset Latin America to then promote viable public policy recommendations, with a view to achieving a desirable future scenario. Thus, special attention has been paid to those strategic issues regarding the production of knowledge, all while providing decision-makers with recommendations aimed at overcoming future catastrophic or inertial contexts.

So, what are the critical issues or main problems when it comes to the development of Latin America?

A priori, after having listened to the presentations given in the webinar⁵⁵ held on November 3rd and 5th, 2021 and prior to the research work carried out by the partners in the Project, the following "critical issues" or major "problems" were listed as a guideline:

⁵⁵ The speakers at the webinar were: Rear Admiral Cristián Enrique Araya Escobar from Chile, with the topic: Indigenism and the Nation State in Latin America; Dr. Elena Azaola from Mexico, with the topic: Violence and Peace in Latin America; José Gabriel Paz from Argentina, with the topic: Current Law and new trends in Latin America; Ambassador Adam Blackwell from Canada, with the topic: Considerations on Multidimensional Security in the Americas; Dr Gabriella Citroni from Italy,

- Absence of national projects, overall institutional weakness, and leadership crises.
- Systematic breakdown of the rule of law, incipient democracies, and authoritarian regressions.
- Coexistence of large empty spaces and megalopolises with informal markets and environmental deterioration.
- Inequity and social exclusion.
- Prevalence of violence.
- The problem of insecurity and the instrumental conception of security.
- Disorderly migration and breeding grounds for human rights violations.
- The phenomenon of forced disappearance and its current reconfiguration.

The research carried out in this Project used as basis —without being limited by them— four perspectives or strategic themes:

1. The Latin American Scenario

The weakness of the rule of law and the deficit of a culture of peace.

Other factors affecting institutional fragility.

Root causes of Latin American problems.

2. The impact of the COVID-19 pandemic

The right to life.

Other human rights.

The types of violence previously mentioned.

The general pre-existing situation.

3. The current situation of Latin America and its impact on the application of law aiming to protect people's right to integral protection

International Human Rights Law.

International Humanitarian Law.

International Law on Refugees, Migrants and Displaced Persons.

4. Particularly vulnerable groups: women

The role of women in prevention efforts.

The role of women in overcoming the situations described.

with the topic: Past and Future of Disappearances in Latin America, with focus on the right to truth of families as a vulnerable group and Dr Loreto Correa Vera from Chile, with the topic: Latin American Integration. From theory to numbers in the XXI century.

Consequences of violence during the pandemic on the exercise of women's human rights.

From the perspective of each theme, work teams were formed⁵⁶ to identify the main critical issues, establish their causes and analyze their consequences, to be able to determine ways of overcoming them in order to achieve a better future scenario for the region.

⁵⁶ Coordination for "**Theme 1**": representatives of the University of Guadalajara, Mexico (UDG); co-coordination: representatives of Universidad Santo Tomás, Colombia (UST) and Centro de Estudios Sociales y Jurídicos del Ecuador (CESJE); associates: representatives of Universidad del Salvador, Argentina (USAL) and Fundación Baltazar Garzón, Spain (FIBGAR). Coordination for "**Theme 2**": UDG representatives, co-coordination: representatives of Global Thought MX, Mexico (GTM) and CESJE; associates: representatives of Universidad Cardenal Herrera (UCH) and CESJE. Coordination for "**Theme 3**": representatives of UST; co-coordination: representatives of the University Milano Bicocca, Italy (UMB) and UCH; associates: representatives of USAL and FIBGAR. Coordination for "**Theme 4**": representatives of GTM; co-coordination: representatives of UCH and the Colombian Joint Strategic Transition Command (CCOET); associates: representatives of Intersecta A.C., Mexico (IAC), Gender Issues, Mexico (GIM) and CESJE.

PRELIMINARY CONSIDERATIONS **BY PROFESSOR MARCOS P. MOLOEZNIK**

“The difference between a politician and a statesman is that a politician thinks about the next elections, while the statesman thinks about the next generation”

Winston Churchill

The Latin American region covers a vast territory that stretches from the Rio Grande or Rio Bravo, which separates the land border of Mexico and the United States of America, to the island of Tierra del Fuego shared by Argentina and Chile at the southern tip of the continent. Beyond the geographic diversity, natural and cultural richness, and many contrasts that characterize it, this region has *common denominators* that allow us to identify the *following four strategic themes*, critical issues, around which this Research Project revolves:

1. Factors that influence the current state of institutional fragility and violence that characterizes Latin America today.
2. The impact of the COVID-19 pandemic.
3. The current Latin American situation and its impact on the application of law regarding people’s right to integral protection
4. Especially vulnerable groups: women.

Regarding the first strategic theme, it is worth remembering that *Latin America is the most violent region in the world*, if the rate of homicides per 100,000 inhabitants is taken as an indicator; as a result, the World Health Organization (WHO) considers the situation in Latin America to be one of *endemic violence*.

Although violence is a phenomenon with multiple causes or factors, institutional weakness — whose dominant features are impunity, corruption, leadership crises, and low levels of professionalism in public service— explains, to a large extent, the failure of the State to prevent violence and crime and to guarantee people’s right to safety. As a result, violence and institutional fragility are two sides of the same coin.

Regarding the second theme, the pandemic can be considered a *risk to national security* because it is an antagonistic force of natural or anthropocentric origin that does not have an identified agent, nor the intention to cause harm, but has sufficient potential —real or

perceived— to destroy or seriously damage national interests or prevent the achievement or full implementation of permanent national objectives.

In this context, the negative effects of the coronavirus will be felt in the short, medium, and long term, with immeasurable damage such as serious effects on the right to life, the right to health and the economy, with the destruction of micro, small and medium-sized enterprises and family businesses and the consequent massive loss of jobs.

Regarding the third theme, we must consider that *human rights in general and first-generation rights in particular (civil and political rights) are permanently challenged* by a reality marked by the dominance of laws over justice, the interests of the State over those of society, a culture of transgression, an absence of a national project with which national majorities can identify with, an authoritarian political culture and a zero-sum game, as well as a strong "executive power" that invalidates both the principle of separation of powers, and the necessary accountability over its actions.

The people's right to life, physical integrity, freedom, access to justice, to the satisfaction of needs and to a decent life are often rendered as mere formalities because the State is incapable of guaranteeing them in practice.

Regarding the last key theme, it should be noted that the tension or the outright collision between the Law and reality is evidenced through the situation of *women in Latin America, which is a socially vulnerable group exposed to the dominant culture and social practices*.

Thus, legal dispositions that protect women are necessary, but not sufficient, given their undeniable weaknesses in the face of a markedly sexist society. This is reflected in all areas of daily life: from gender-based violence and sexual harassment, aggravated by COVID-19, to labor discrimination, with salaries on average 30 percent below those of their male peers. This makes it necessary to reserve special treatment for women, as a group that is systematically violated.

In addition to these four strategic themes, the following *premises* should be added:

1. *There is no better political system than a democratic one*, understood as liberal democracy, in which the people—in their sovereign capacity— govern through their representatives, and whose essential characteristic is the rule of law. The minimum conditions in a democratic society are the prevalence of the law (everyone is accountable to the same legal framework, including the State), respect for fundamental rights and freedoms (Human Rights), the separation of State powers (balance or equilibrium of power), and the legality

of the administration (every public official can only carry out functions they were expressly authorized for).

2. *There is no economic system better than the capitalist one*, which is based on competition and the acknowledgement of companies' role as generators of wealth and production while the State acts as a facilitator and allocator of resources in order to guarantee equal opportunities for all. Hence, the State is responsible for creating conditions that enable a fair distribution of the nation's income or wealth, through social policy instruments and subsidies aimed at the most disadvantaged and underprivileged social groups during as part of the nation's process of economic growth.
3. Therefore, the State must, on the one hand, *generate the conditions for productive investment and job creation*; and, on the other, *compensate the inequalities*—resulting from competition— by means of social policy instruments. This is the *role of the State's institutional framework*, which can be understood as the set of rules that citizens design, agree upon and respect to govern themselves as a society, that is to say, laws and government that people can abide to. In other words, this is how the rule of law contributes to institutional development and, therefore, the nation's growth.
4. The richness of the Latin American region lies in the phenomenon of *miscegenation*, "a true melting pot where the American race—a mixture of a large number of ethnic groups—deepened by slavery and successive waves of migration", in the words of Rear Admiral Araya Escobar⁵⁷.

Based on the former key points, we studied the four main problems or critical issues—which we call "*strategic themes*"—, the most probable future for the region, the most desirable scenario, as well as the recommendations to achieve it and the possible contribution of the European Union (EU) and Italy.

In other words, today's actions and omission will shape the region's future. Hence, the imperative need to intervene through policies, strategies and lines of action aimed at strategic objectives, in order to achieve a desirable future whose course is marked by the general welfare of the population and the consolidation of democracy and the rule of law.

⁵⁷ Rear Admiral Cristián Enrique Araya Escobar (Chile) "Indigenism and Nation State in Latin America"; presentation in the framework of the Webinar on Strategic Scenario of Latin America, Wednesday, November 03, 2021.

CHAPTER I

1. DESCRIBING LATIN AMERICAN PROBLEMS

This first chapter seeks to identify, from the perspective of four different strategic themes, the main problems affecting the region, which are obstacles to development and the general well-being of the population.

1.1 Description of problems following the "Strategic Theme 1" *Factors affecting the current state of institutional fragility and violence that characterizes Latin America today.*

The critical issues identified are diverse, complex and have multiple causes; based on the traditional conception of national power⁵⁸, the critical issues of each of its five components are:

- Political factor
 - Absence of a national project, institutional weakness and leadership crises.
 - Systematic breakdown of the rule of law, disenchantment and dissatisfaction with democracy and authoritarian regression.
 - Instrumental conception of security
- Economic factor
 - Low economic growth rates.
 - High rates of tax evasion and informal markets.
 - Inability to meet the basic needs of the population.
 - Regional dispersion or fragmentation.
- Social factor
 - Inequity and social exclusion.
 - Endemic violence.
 - Disorderly migration and breeding ground for Human Rights violations.
- Military factor
 - Expansion of the missions and functions of the Armed Forces.
 - Militarization of public security.
 - Identity crisis of the military profession.

⁵⁸ See, for example, Konrr, Klaus E. (1981) *El poder de las naciones*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano and Beaufre, André (1978), *Estrategia de la Acción*, Buenos Aires, 2nd edition, Editorial Pleamar.

- Geopolitical factor
 - Coexistence of large empty spaces and megalopolises.
 - Natural wealth and biodiversity.
 - Constant and continuous deterioration of the environment.

1.1.1 POLITICAL FACTOR

-National project: it is usually conceived as a macro proposal for a collective future that has reasonable chances of success. It is a political regime designed to use the exercise of power to solve major national problems. It is also understood as a set of socially shared ideas that explain, in broad strokes, what a nation wants to be⁵⁹. In general, Latin America lacks a national project with which the great national majorities can identify with, in other words, the absence of a social contract.

-Leadership: this intangible or immaterial primordial quality is not up to the challenges faced by Latin American countries. This region is governed by mediocre and irrational, corrupt and unscrupulous, if not messianic, leaders, who are faced with complex realities in a framework of globalization and uncertainty, aggravated by the fragmentation of the countries of the region.

-Systematic disruption of the rule of law, incipient democracies, and authoritarian regressions: States do not even guarantee first-generation human rights —civil and political rights— not to mention those of the second and third generation, especially the right to health, whose limitations were exposed by the coronavirus as it will be explored in Chapter II. The right to education is also constantly being called into question, due to the troublesome levels of school dropouts and the systematic deterioration of its quality. Universities, mainly public ones, are more concerned with current trends and issues rather than contributing to the solutions to the biggest national challenges, thus evidencing a true gap between the government and higher education institutions. In addition, there is a necessary lack of self-reflection within universities.

Latin America also lacks a strong democratic tradition, which results in imbalances and disparities between the Executive Branch, and the Judicial and Legislative Branches, thus the traditional liberal concept of checks and balances only exists in theory. There is also a tendency to copy laws and legal systems from central countries or countries

⁵⁹ Meyer, Lorenzo (2020) AGENDA CIUDADANA LA EVANESCENCIA DEL PROYECTO NACIONAL; disponible en: <https://lorenzomeycossio.com/wp-content/uploads/2020/10/081023.pdf>

with a relatively higher degree of development, systems that, in the end, are inapplicable because they do not respond to the idiosyncrasies of the region; as writer Octavio Paz pointed out, "adopting" is not the same as "adapting". Nor is there clarity on issues that should be prioritized by the Law. Furthermore, there are irrelevant and inconsequential issues that are being legislated. In short, the Law is not offering answers or solutions to the most pressing problems.

-Instrumentalization of security: the dominant paradigm around security is based exclusively on the State's response through the use of force (repression), leaving aside other non-coercive instruments of public power and relinquishing prevention mechanisms.

1.1.2 ECONOMIC FACTOR

-Low economic growth: the recurrent economic crises in the countries of the region are the result of both low economic growth rates, which respond to an absence of incentives for economic activity and growing public indebtedness to cover public spending. Since not enough jobs are being created for those entering the labor market, States are not guaranteeing the population's basic needs, and poverty is increasing annually.

-Informal markets: there is a context marked by the dominance of an informal, survivalist economy, in which: a) the State is unable to collect revenues through the tax system; and b) it tends to entail highly polluting and environmentally destructive activities.

-Dispersion: the antithesis of regional economic integration; rather, the Latin American scenario is characterized by fragmentation and the scarcity of strategic alliances and service complementarity between States.

1.1.3 SOCIAL FACTOR

-Inequality and Social Exclusion: the dismal distribution of national income or wealth makes Latin America the most unequal region in the world, where large social groups are unable to meet their most basic needs, which contrasts with an opulent and privileged minority.

On the other hand, there is a historical debt with the original peoples who have been marginalized; this is *indigenism*. There are social collectives that have kept their practices and customs, which are generally contrary to the rules of a democracy and that can even include the death penalty.

The prison or penitentiary system is also a microcosm of the Latin-American reality; it is also a reflection of the great social inequalities prevalent in the region since the majority of detainees are poor, come from highly marginalized urban areas or have otherwise had to resort to organized crime. Overcrowding, overcapacity, and self-government are far from fulfilling the teleological purpose that liberal ideology assigns to penalties and social reinsertion. In addition, more than fifty percent of detainees are prosecuted but not sentenced, a result from an overuse of preventive detentions. Prisons in the region constitute a latent risk, which generally erupt in the form of riots and bloodshed.

In addition, there is confusion between *social policy* and *social aids*, since the ruling class is more interested in political patronage than social development. Hence, they look out to preserve perks or privileges while severely questioning meritocracies, favoring handouts or favors from the State, which leads to national debt. All of this is exacerbated by an atmosphere of division and a zero-sum game, encouraged by populist and authoritarian governments in the region.

-Endemic violence: Latin America represents only eight percent of the world's population but concentrates around 80% of the world's homicides. Five of the countries in the world with the highest rates of violent deaths are in the region: Venezuela, Honduras, Colombia, El Salvador and Brazil, countries whose homicide rates per 100,000 inhabitants are more than thirty times higher than those of the European Union.

With the aggravating factor that the main victims and perpetrators are young people between the ages of 15 and 29, which means the region is squandering the comparative economic advantage of having this "demographic bonus". It is possible to draw comparisons between young people in conflict with the law or juvenile offenders and child combatants, both of whom are either cannon fodder or expendable for illegal groups. Women, as a vulnerable demographic, should not be overlooked. They suffer gender and domestic violence in a context dominated by *machismo*.

Thus, *the legitimacy of the State and particularly its monopoly of force is permanently questioned by non-State actors*, such as insurgent groups, transnational organized crime, self-defense groups, paramilitary collectives, and dissatisfied citizens tired of social inequalities, poor if not null results of State institutions, and the very use/abuse

of force by law enforcement officials, who often violate Human Rights and International Humanitarian Law (IHL).

In this scenario, social protest stands out as a reaction to weak or inexistent channels of communication between those in power and the people, from whom sovereign power stems from; in these scenarios State response tends to be the use of force, which leads to vicious cycles of violence. In Latin America, what the International Committee of the Red Cross calls Other Situations of Violence (OSV) is the daily reality, with more devastating humanitarian effects than armed conflicts and which often entail the deployment of armed forces that aim to reestablish public order.

Therefore, there is a systematic violation of the sacred right to life and physical integrity of people. Needless to say, being alive is evidently the indispensable condition for the enjoyment of all other Human Rights. Added to this are horrifying crimes of an infeasible nature such as enforced disappearances (which has *direct victims* such as migrants, disabled women, girls and teenagers, and human rights advocates — vulnerable groups—, and *indirect victims* such as the families of those who have disappeared, and society as a whole) that calls into question the inalienable right to the truth and therefore is linked to access to justice and *the problem of impunity*, as highlighted by Gabriela Citroni⁶⁰ (which is a real humanitarian catastrophe in some countries), there is also a prevalence of the practice of torture and other cruel, inhuman and degrading treatment, both by the actions of the State, and more recently by private or non-State actors.

-Disorderly migration and breeding grounds for human rights violations: this is a product of the exile caused by endemic violence and the. States' inability to create sources of employment and equal opportunities for citizens.

The other side of the coin lies in foreign currency transfers, which have become one of the main sources of income for many countries in the region; it should not be overlooked that the United States of America—which holds hegemonic power over the region—is the destination market to which migrants aspire to go. Refugees, migrants and internally displaced persons coexist in the same spaces, and they are highly vulnerable to the actions of organized crime, particularly women, girls and teenagers, many of whom are invisible (or expected) victims of enforced disappearances.

⁶⁰ Citroni, Gabriella (Italy) "Past and future of disappearances in Latin America, with focus on the right to truth of families as a vulnerable group"; presentation in the framework of the Webinar on Scenarios for the future: proposals and recommendations, Friday, November 5, 2021.

1.1.4 MILITARY FACTOR

The low, if not non-existent, levels of professionalization of public officials explain, to a large extent, the expansion of the missions and functions entrusted to the armed forces, especially around public security. This is the process of militarization of public security, a trend that is present in a large part of Latin America and which tends to be accompanied by human rights violations, given that armed personnel are not subjected to a process of professional retraining. This, in turn, brings with it a crisis in the military profession, given that young people who embrace military careers find their vocation questioned when they are engaged in activities outside the profession of arms.

1.1.5 GEOPOLITICAL FACTOR

-Coexistence of large empty spaces and megalopolises: there is a contrast between large empty spaces and big cities with a dense level of population (megalopolises), both within the framework of an accelerated and chaotic urbanization process.

-Constant and continuous deterioration of the environment: the use of polluting energy sources and the overexploitation of renewable and non-renewable resources, as well as excessive extractions of natural resources, all of which undermine the right to live in a healthy and ecologically balanced environment, that is to say, a third-generation human right. This is aggravated by climate change and the greenhouse effect that significantly affects the region. This poses a paradox: on the one hand, Latin America is characterized as a region of great wealth, resources, and natural reserves, as well as biodiversity; while, on the other hand, there is a reality of constant and continuous deterioration of nature through the predatory exploitation of a nature outside the limits established by the law.

1.2 Description of the problems from "Strategic Theme 2" *Impact of the COVID-19 pandemic*

The current pandemic can be understood as a calamity or catastrophe, with permanent harmful effects that will be felt in the short, medium, and long term. It is the worst crisis since the Second World War (1939-1945), which impacted humanity as a whole and had long lasting consequences.

- Worst crisis since the Second World War (1939-1945).
- Affects humanity as a whole.

- Virus spread facilitated by globalization.
- It has impacted, above all, people's right to life.
- It challenges the effective exercise of the right to health.
- There has been a negligent management of the pandemic in most of the States of the region.
- Destruction of economies and massive loss of jobs.

The spread of the COVID-19 coronavirus and the ensuing crisis have altered the daily lives of thousands of people around the world, as well as showing the responses of governments worldwide and exposing their strengths, but also their weaknesses. Thus, south of the Río Grande or Bravo, the numbers of infected and dead people are very relevant in Argentina, Brazil, Colombia, Mexico, and Peru. The management of the pandemic in these countries has left much to be desired. The percentage of deaths per 100,000 inhabitants is especially high in Peru, since this Andean country has been very negligent in its management of the pandemic. It is followed by Brazil, Argentina, Colombia, and Paraguay.

It should be noted that, in a humanitarian sense, Latin America has been the region of the world that the pandemic has hit the hardest, since being home to only 8.5% of the world's population, as of January 2022 it has suffered 15.77% of the total number of infections and 26.58% of the total number of deaths in the world⁶¹. The pandemic has also had a series of consequences of various kinds —economic, social, psychological, etc.— that have impacted and continue to impact a region that, even before the pandemic, was already showing notable inequalities and shortcomings. Among these deficiencies, the absence of a Latin American unity stands out. Not even the pandemic seems to have forced the governments of Latin America and the Caribbean to implement a supranational impulse that seeks the common good in the face of the existing threat, prioritizing individual, or bilateral extra-regional solutions instead and leaving the common Latin American region struggling with partial, insufficient, limited, overlapping, uncoordinated and fragmented responses.

In addition to the lethality that claims more and more human lives, a pernicious effect of COVID-19 is the destruction of economies, which includes irreversible damages.

⁶¹ It should be noted that Brazil and Mexico are currently among the first four countries with the highest lethality and number of deaths in the world as a result of COVID-19; and it is likely that in the final balance they will lead when it comes to pandemic-caused deaths, given that their respective governments decided to be mere spectators of the tragedy, limiting themselves to the vaccination of their population.

The pandemic is recognized as the worst economic crisis since Wall Street's Black Friday of 1929. In particular, the transportation field (for instance, airlines), tourism and luxury goods such as jewelry, watches, electronics, and automobiles have been hit the hardest. The overwhelming majority of the region's population is limited to the purchase of essential items such as food, medicines, hygiene, and cleaning products. In the social sphere, there has been an increase in poverty and inequalities of immeasurable magnitude. The generalized bankruptcy of companies and the consequent increase in mass unemployment are undermining the necessary generation of wealth and the main indicators of social policy.

In the case of Latin America and the Caribbean, the International Monetary Fund estimates a contraction of 9.4% of GDP, a fall that for the three main economies of the region is presented as follows: Brazil -9.1%, Mexico -10.5% and Argentina -9.9%; which explains an increase in poverty from 30.3% of the region's population in 2019 to 37.2% in 2020, this is to say, an increase of 45 million people under the poverty line (reaching 230 million people in poverty)⁶².

COVID 19 and its consequences have an unavoidable political and social impact. The high level of labor informality in the region, with more than 50% of the Latin American population in this situation⁶³ and low foreign investment (Latin America is the region that receives the least foreign direct investment globally after Africa) generate a climate of instability that increases citizen distrust in their institutions and contributes to the democratic erosion mentioned above.

The crisis caused by COVID-19 also exacerbated gender-based violence. During confinement, most men and women worked from home, which became a generator of stress coupled with concerns about health, safety, lack of money, etc. This created a situation in which, in the presence of violent partners, there was an increase of

⁶² Realuyo, Celina B. (2020) "The Impact of COVID-19 on the Economy, Security and Transnational Organized Crime in the Americas"; in Regional Insights 2020 Edition, No. 4 (October), William J. Perry Center for Hemispheric and Defense Studies (CHDS) at National Defense University (NDU), Washington, DC.; available at: https://williamjerrycenter.org/sites/default/files/publication_associated_files/The%20Impact%20of%20COVID-19%20.pdf

⁶³ ECLAC. (January 24, 2022). Technical workshop (virtual): "Labor informality in Latin America and the Caribbean: Opportunities and challenges for its estimation and policy design at the subnational level". Retrieved from cepal.org: <https://www.cepal.org/es/eventos/taller-tecnico-virtual-informalidad-laboral-america-latina-caribe-oportunidades-desafios-su#:~:text=La%20informalidad%20laboral%20es%20un,la%20pandemia%20de%20COVID%2D19>

violence against women. In a context of confinement, aggressors have greater control over their victims.

The Global Thought team agrees with this assessment, given that with the coronavirus women's situation became even more complicated. The pandemic reflected and exacerbated inequalities and violence that disproportionately affects women. The pandemic changed the dynamics of households and many women had to remain in isolation with their aggressors. The pandemic also led to job loss, which affects women differently, as they tend to have lower salaries and more women work in informal ways with little access to employment benefits. Economic dependence was already a factor for women to stay in violent spaces, but with the pandemic this risk increased.

This is a setback marked by four types of risks that directly affect women's political inclusion⁶⁴: 1) increased economic precariousness and a return to traditional gender roles; 2) increased reliance on informal practices that reinforce male political dominance; 3) unequal access to online platforms; and 4) decreased public visibility of women.

It should be noted that the intersection of gender with other conditions of vulnerability exacerbates the negative impact of the crisis brought about by COVID-19. Therefore, it is a priority to pay attention to the most vulnerable groups such as migrant, refugee or asylum-seeking women, Afro-descendant and indigenous women in the region, women in rural areas, women with disabilities, domestic workers, women deprived of liberty and LGBTQ women⁶⁵.

On the other hand, the coronavirus brought about the consolidation of information and communication technologies (ICTs), both in public administration and in the work field, as well as in the educational system, in which remote teaching-learning processes are here to stay. It should be noted that ICTs are only a tool that, with the pandemic, have become more widely used in everyday activities. In other words, they are a means to achieve the goals and objectives established by the different strata of society.

⁶⁴ Brechenmacher, Saskia and Hubbard, Caroline (2020) "How the coronavirus has exacerbated women's political exclusion", Carnegie Endowment, INDI.

⁶⁵ OAS & ICW. (2020). COVID-19 in women's lives. Rationale for recognizing differential impacts. Organization of American States & Inter-American Commission of Women. Retrieved from <https://www.oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCOVID19-ES.pdf>

In contrast, it should be pointed out that, after Latin America became an epicenter of the pandemic, from Argentina to Mexico, the media have reported –with increasing frequency— scandals related to corrupt practices favored by the COVID-19 emergency. This has been shown by the main international indicators that report on the subject, as Latin America usually tops the rankings of regions with the highest indexes of corruption perception.

Although in recent years the huge numbers of migrants in Latin America already embodied a crisis, with the arrival of the COVID-19 pandemic, the issues with migration have worsened. This is because border closures and restrictions on social mobility altered important economic spheres such as tourism, which has resulted in a deep economic crisis that has had a major impact on the region. The migratory crisis in Latin America does not only have economic and work causes, but it was also caused by insecurity such as violence and criminality due to the presence of drug trafficking and organized crime. The arrival of the coronavirus has had a severe impact on employment, poverty and inequality, but also on violence and insecurity. For this reason, regardless of the restrictions on mobility brought upon the pandemic, many people had to emigrate not only to improve their living conditions, but even to save their lives.

In the last five years, Latin America has shown an exponential growth of migratory flows, mainly from Central America. In addition to the massive migrations made by countries such as Venezuela and Haiti, a situation that has worsened with the arrival of the COVID-19 pandemic, causing an increase in massive and irregular emigration in the region. The arrival of the COVID-19 pandemic has had a strong impact on migration because it has caused an economic slowdown that worsened unemployment, poverty, and inequality indexes, thus impacting violence and insecurity indicators. For this reason, beyond the mobility restrictions due to the health crisis, the number of migrants in Latin America has been increasing.

According to Global Thought, regarding the initiatives of Latin American states in the face of the pandemic, the language used to refer to the challenge of controlling the effects of the coronavirus is striking, emphasizing that they were "facing a war" and,

therefore, the emergency measures designed for this purpose would be understood as "justified"⁶⁶ and "extended", as well as the resulting "collateral damage"⁶⁷.

Thus, according to the same source, failure to establish clear limits to the actions of State authorities, as well as lacking parameters for accountability, leaves the door open for possible arbitrariness, which enables individuals to decide what lives are more worthy than others. What should States guarantee? Do individual rights prevail over collective rights? Vice versa? Should the fundamental content of some rights be prioritized, while others take second place?

In terms of commitments in the face of the pandemic, the EU's willingness to study mechanisms to support the production and distribution of vaccines in the region stands out, in addition to the donations made through the COVAX initiative and the donations of more than 10 million biological doses from EU members to countries in the region.

In terms of health response capacity in the region, support for the Health Self-Sufficiency Plan for Latin America and the Caribbean, prepared by the United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), stands out. Similarly, regarding a sustainable contribution in the long term, it was announced that the EU will allocate 3.4 billion euros for Latin America and the Caribbean, which will enter the region through the Neighborhood, Development Cooperation and International Cooperation Instrument —Global Europe (2021-2027).

1.3 Description of the problems from "Strategic Theme 3"

The current Latin American situation and its impact on the application of legislation on people's right to integral protection

Among the multiplicity of factors that characterize the Latin American region, the problems of irregular migration, enforced disappearances and the marginalization of indigenous peoples stand out.

1.3.1 IRREGULAR MIGRATION

⁶⁶ Christoyannopoulos, Alexandre. (April 7, 2020). Stop calling coronavirus pandemic a 'war'. *The Conversation*, 7 of. April, 2020, <https://theconversation.com/stop-calling-coronavirus-pandemic-a-war-135486>.

⁶⁷ Tisdale, Simon. "Lay off those war metaphors, world leaders. You could be the next casualty". *The Guardian*, 21 of March, 2020, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/mar/21/donald-trump-boris-johnson-coronavirus>.

Irregular migration is an impactful phenomenon in the region, which was labeled as the most unequal one on the planet in 2005⁶⁸, and confirmed as such during the COVID-19 pandemic in 2021⁶⁹, in addition to being the most economically impacted in the world as a result⁷⁰.

It should be noted that, despite the fact that guaranteeing the fundamental rights of the migrant population is, among others, a complex challenge, the governments of the region, led by the Republic of Argentina, the Federative Republic of Brazil, the Republic of Chile, the Republic of Colombia, the Republic of Costa Rica, the Republic of Ecuador, the United States of Mexico, the Republic of Panama, the Republic of Paraguay, the Republic of Peru and the Oriental Republic of Uruguay, have tackled this situation by signing, in September 2018, The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM) and the Quito Declaration on Human Mobility of Venezuelan Citizens in the Region, made up of 18 points⁷¹.

In this sense, the internal conditions of the population of each State are defined by the combination of endogenous and exogenous factors; likewise, the situation of the irregular migrant population entails a great level of fragility, as they are exposed to phenomena such as smuggling, human trafficking and the violation of their physical integrity. Their situation is aggravated by the limited administrative action of the governments within host countries⁷², and their high rate of impunity. This leads to the proliferation of human rights violations. Without solving these issues there will be no stable or secure future on the horizon.

1.3.2 ENFORCED DISAPPEARANCES

Enforced disappearances are another phenomenon that characterizes the region and usually affects the most vulnerable population, which includes children, women,

⁶⁸ Kliksberg, Bernardo (2005) "América Latina: la región más desigual de todas", Revista de Ciencias Sociales [online]. vol.11, n.3; http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-95182005000300002

⁶⁹ ECLAC (2020), "Panorama Social de América Latina"; https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/version_final_panorama_social_para_sala_prebisch-403-2021.pdf

⁷⁰ Organization of the United Nations (2021), "Latin America is the developing region most impacted by the pandemic"; <https://news.un.org/es/story/2021/03/1489112>

⁷¹ Ministry of Foreign Affairs of Ecuador (2018) "Declaration of Quito on human mobility of Venezuelan citizens in the region"; <https://www.cancilleria.gob.ec/2018/09/04/declaracion-de-quito-sobre-movilidad-humana-de-ciudadanos-venezolanos-en-la-region/>

⁷² United Nations Office on Drugs and Crime —UNDOC— (2020) "Impact of the Covid-19 Pandemic on Trafficking in Persons"; https://www.unodc.org/documents/ropan/2020/Impacto_del_Covid_19_en_la_trata_de_personas.pdf

teenagers⁷³, human rights advocates, persons with disabilities, migrants and, in many cases, persons belonging to indigenous populations.

The phenomenon of enforced disappearance causes three levels of victimization: the most obvious one is that of the direct victim (the person who disappears); then, there is a much broader level that includes their entire family and social circle. Regarding the latter, the same jurisprudence and international law have recognized that, in cases of enforced disappearance, the whole family is considered a victim. The tragedy of enforced disappearance is not limited to the torment of not knowing what happened, the slamming doors of judicial powers and the impossibility of finding answers, but it also has cultural, economic, and social implications that render entire families in vulnerable situations⁷⁴. Many people lose everything in order to devote themselves to the search for their loved ones which is a clear form of re-victimization.

Finally, there is a third level of victimization constituted by society as a whole. In this sense, no society can project a fair future without clarifying what happened to the missing persons and attributing responsibilities to those who perpetrated the crime. A recurring slogan in post-conflict or post-dictatorship contexts is "we must turn the page". However, the page cannot be turned without it being read first.

It should be recalled that in September 2020 the United Nations Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances published a report on standards and public policies for the effective investigation of enforced disappearances⁷⁵, in which it points out that "impunity can have a ripple effect, causing further suffering and anguish to victims and their families" (unofficial translation). This consideration should represent the starting point for any future policy: if impunity is not addressed, it will not be possible to move forward.

The same Working Group study stresses that "the international community must not remain neutral in the face of such suffering, but must strengthen cooperation initiatives, increase the assistance available to victims, and carry out judicial investigations and prosecutions at the local and international level"(unofficial

⁷³ WGEID (2012). General Comment on Women Affected by Enforced Disappearances; available at: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/WGEID/98/2>; and WGEID (2012), General Comment on Children and Enforced Disappearances; available at: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/WGEID/98/1>

⁷⁴ WGEID, Study on enforced or involuntary disappearances and economic, social and cultural rights, UN Doc. A/HRC/30/38/Add.5, of 9 July 2015.

⁷⁵ The report is available at: <https://www.undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/45/13/Add.3>. The quote belongs to paragraph 94.

translation). Thus, truth and justice go hand in hand: there is no justice without truth, and no truth without justice.

This situation poses challenges for the governments of the countries of the region, which must find functional solutions that will make it possible to guarantee the right to personal integrity and to abide by the instruments subscribed to in the area of International Human Rights Law and International Humanitarian Law.

1.3.3 MARGINALIZATION OF INDIGENOUS PEOPLES

The Case of Indigenous Peoples: The Rights of the Forgotten

According to the World Bank, there are approximately 476 million indigenous peoples in over ninety countries across the world⁷⁶. These communities are understood as social universes based on communities with their own forms of organization, customs, traditions, social networks and ancestral practices from which rights and obligations emerge for their members.

Despite their cultural differences, indigenous peoples around the world face similar problems regarding the recognition of their identities, their ways of life and their right to use their territories and natural resources. With the latter in particular, indigenous peoples have collective ancestral ties that run deep with their cultural identity, livelihoods, and physical and spiritual well-being.

Very often the cultures of these communities are threatened, and the protection and promotion of their rights undermined, to the extent that, in several areas of the planet, indigenous peoples continue to experience a legacy of colonization and are often marginalized and subjected to discrimination. They are at risk of poverty, racism, violence, and abuse, as well as degradation and plunder, or even expulsion from their lands, which are often rich in natural resources and therefore of interest to State and non-State actors in order to carry out large-scale extraction-oriented economic projects, such as oil exploitation and mining, that alters the ecosystem, or monoculture that deteriorates the native flora and fauna, among others.

Those who dare to fight for their rights and denounce injustices end up suffering violent attacks and threats, illegal surveillance, travel bans, blackmail, sexual harassment and even greater forms of violence and discrimination such as targeted killings or enforced disappearances, often with the support or connivance of the State.

⁷⁶ World Bank, Indigenous Peoples, 2021: <https://www.bancomundial.org/es/topic/indigenouspeoples#1>

In her last report, released in 2020 during the 45th session of the Human Rights Council, Antonia Urrejola Noguera, the then Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples, raised the alarm about an "implementation gap" and the growing violence and criminalization against indigenous peoples in many countries around the world⁷⁷.

The situation is deeply alarming, especially in Latin America where, despite progress made in the legal recognition of indigenous peoples and in relation to their rights in the legal frameworks of States, attacks on their individual and collective human rights continue to be of grave concern.

1.4 Description of the problems from "Strategic Theme 4" *Particularly vulnerable groups: women*

Latin America is a region of poverty, inequality, violence, unstable political institutions, and unconsolidated democratic regimes. One of the variables that aggravates this scenario is that the State, given the growing urbanization of spaces, does not reach everywhere in terms of social services, benefits, protection, justice, or security.

This means that both in cities and in empty spaces, the exercise of human rights is limited for people, particularly for those in vulnerable situations such as women; this vulnerability can be explained by gender issues, in which it is socially assumed that women, due to their gender, are inferior to men and have less agency in the public life of States.

It also means that organized crime groups proliferate to make up for these "deficiencies", making it more difficult to break the vicious circle of poverty and inequality.

- Poverty, inequality, violence, unstable political institutions, and disjointed democratic regimes.
- Proliferation of organized crime groups.
- Women as a vulnerable social group.

Latin America is characterized by its feminized poverty and inequality. In the first place, women's access to education and professionalization continues to be limited in some regions due to the delegation of domestic roles to women, causing their skills to be considered of little value in the workplace and, therefore, their salaries and social

⁷⁷ Human Rights Council 45th session, Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, 2020: <https://undocs.org/es/A/HRC/45/34>

benefits to be precarious. In many cases, despite working countless hours outside the home, they are unable to meet personal and family needs, which entails economic violence.

During the COVID-19 pandemic, women were affected in the exercise of their rights, especially those related to a life free of violence, economic rights such as the right to work and to a living wage, as well as their right to express and develop their humanity freely.

The quarantines implemented by most countries in the region increased women's vulnerability factors by excluding them from the labor market, increasing their unpaid workload, especially regarding family care, and in some cases, exacerbating psychological, physical, and sexual violence within their homes.

All the above is a problem for the States in terms of their responsibilities assumed through the American Convention on Human Rights and other regional instruments for the protection of women, such as the Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence against Women "Convention of Belem Do Para", through which States commit to adopt by all means, policies aimed at preventing, punishing and eradicating violence against women. The above, even in emergency situations and in the face of exceptional measures because these rights are part of the hard core of human rights which can never be alienated.

CHAPTER II

"[...] No one has said that everything is the consequence of a single cause because: simplifications are only good for textbooks, and the reasons may be many, contradictory to each other, or unknowable, if not actually non-existent"⁷⁸.

1 ANALYSIS OF THE MEDIATE AND IMMEDIATE CAUSES OF THE PROBLEMS DESCRIBED ABOVE

Considering the complexity that characterizes the region, there is no single cause of its problems or critical issues; in other words, there is usually a multiplicity of causes or factors that, when combined, generate or maintain the components of each of the four strategic themes.

1.1 Analysis of causes following "Strategic Theme 1" *Factors influencing the current state of institutional fragility and violence that characterizes Latin America today*

Thus, the current state of institutional fragility and violence that characterizes Latin America today responds to multiple causes or factors, including the historical legacy of problems of a structural nature and the crisis in the political leadership of the States that comprise it.

- Political factor
 - Culture of mockup, which has its roots in colonial times, when upon the arrival of a royal decree, the local authority (such as the viceroy) would place it over his head, pronouncing the phrase "it will be obeyed, but not complied with".
 - Impunity can be understood as the absence of penalties, which means that "crime does pay" and this becomes an incentive for corruption and contributes to the creation and development of a culture of transgressions impairing the creation of a culture of legality.
 - Crisis of the political parties due to their inability to select leaders who are up to the challenges of the region.

⁷⁸ Unofficial translation. Levi, Primo (2012). *Auschwitz Trilogy*, Barcelona, Océano, p.602.

- De-professionalization of the civil service which, instead of responding to the State, relies on political-partisan loyalties.
- Populism that turns into authoritarian tendencies under the force/idea of equality over freedom.
- Economic factor
 - Lack of incentives to create companies, generate wealth and attract direct foreign investment.
 - Weakness of business leadership, accustomed to being favored with state perks.
 - Development of informal markets in the absence of job opportunities.
 - Inability of the State to distribute wealth in an equitable manner.
 - Betting on the entrepreneurial State through the nationalization of companies.
- Social factor
 - Confusion between politics and social aids, which prioritizes the co-optation of electoral clienteles.
 - Proliferation of small firearms.
 - Social exclusion accompanied by the withdrawal of the State.
 - Expulsion effect over the population due to a lack of opportunities and violence.
 - Increase in illicit activities and organized crime.
- Military factor
 - Survival of the role played in the past by the Armed Forces.
 - Lack of knowledge about the nature of military institutions.
 - Expansion of the missions and functions assigned to the Armed Forces.
 - Increase in the firepower and territorial control of organized crime.
- Geopolitical factor
 - Lack of urban planning.
 - Neglect of environmental policies and strategies.

-Deep crisis of a political nature: In contrast to a national project, in Latin America there is no clear vision or objective, nor a guide on the path to follow, nor on the means to be used to achieve or fulfill any type of objective; neither is there a medium or long term vision; in contrast, the here and now dominates, that is to say, the horizon is set on a short term. States react as problems arise. Therefore, they lack strategic

initiative, there is no conscious and deliberate developmental planning, and they act like a ragdoll of destiny, being moved by inertia and current situations.

-State as the spoils of political parties: The State apparatus has become the spoils of political parties, to the detriment of the necessary professionalization of the civil service; political-party loyalty is favored over the capacity and aptitudes of citizens who aspire to embrace the administrative career as a personal life project. This is a form of corruption that plagues the region: accepting an office or position for which one lacks the ideal profile, merits, knowledge, and trajectory for the proper performance of the job's duties.

One of the most important causes that has direct implications in the multiple problems that Latin America faces, without a doubt, is that countries of the region have not been able to achieve a democratic consolidation. Currently, Latin American democracies have not been able to respond effectively and efficiently to the diverse demands of citizens, not even to the most fundamental ones such as eradicating poverty or reducing the enormous inequality gap that for decades has characterized and continues to characterize the region.

Growing insecurity and endemic violence in Latin America are the result, on the one hand of the lack of short, medium and long-term planning by democratic governments to address the risks and threats to the State. And, on the other hand, the eminent corruption that results in the government's collusion with drug trafficking and organized crime in general.

In this way, corruption has been one of the most evident structural causes of institutional fragility, which in turn has resulted in government paralysis, materialized in high levels of impunity that end up eroding the foundations of the democratic political system and the rule of law. In addition, the empowerment of criminal groups that dispute the State's monopoly of force has evidenced a loss of territorial control and the fragile coercive capacity of the State to fulfill the functions for which it was created.

On the other hand, and according to ECLAC, Latin America has been considered the most unequal region on the planet, where the richest 10% concentrates a larger share of income than in any other region (37%) and where the poorest receive the smallest share (13%). It could be said that this inequality dates back to colonial times, when inequality was established through the reconfiguration of castes or social classes, in

which the indigenous or Afro-descendant population has been the most affected ever since⁷⁹.

The institutional fragility of the democratic system to consolidate its scaffolding and demonstrate its superiority over other systems of government has contributed to undermining citizen confidence in public institutions, thus contributing to the delegitimization of democracy as the best form of government.

1.2 Analysis of causes following "Strategic Theme 2"

Since 2020 with the arrival of the COVID-19 pandemic, Latin America and the Caribbean have experienced a contraction in the level of activity of -7% and is considered the highest among the regions. Today, Latin America is trying to recover, and it is doing so very unevenly.

In this context marked by the impact of the pandemic, it is important to focus on the main causes of the undesirable effects of the pandemic:

- Political factor
 - Tension and collision between legality and reality.
 - Weak healthcare systems.
 - Deficit of intelligence and early information or early warning on risks such as the pandemic.
 - Absence of policies and strategies to confront the pandemic.
- Economic factor
 - Low allocation of resources towards healthcare.
 - Majority of the population without medical coverage.
 - Medicine shortages.
 - Weak national pharmaceutical industry.
- Social factor
 - Low level of knowledge on health issues.
 - No disease prevention.
 - Disorderly migration.
- Military factor

⁷⁹ International Labor Organization (2021); https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_819022.pdf

- Expansion of the missions and functions of the Armed Forces, including the healthcare sector.
- Geopolitical factor
- Empty spaces occupied by organized crime.

One of the great deficiencies of the democratic system in Latin America has been that, in addition to its lack of consolidation, it has never sought to build citizenship, that is, make citizens aware of their rights, but also of their obligations/responsibilities towards the State. Democracy in the region is predominantly procedural since the greatest democratic activity of the citizenry takes place when they exercise their right to vote and then it disappears from the public scene and people do not even monitor the performance of those in power.

This context has resulted in a weak culture of legality because of a fragile institutional framework to respond effectively and efficiently to citizen demands. One of the major deficiencies that was exposed in Latin America during the pandemic was the absence of strategic policies to address this sanitary crisis.

The lack of foresight of the region's governments led Latin America to become the region most affected in the world by the pandemic due to its poverty, inequality, and unemployment levels⁸⁰. This is due to the short-term vision of the governments in office and the absence of governmental planning in the face of crises or situations of instability.

The arrival of the pandemic highlighted the deficiencies in multiple healthcare systems in Latin American countries, leading some of them to the collapse of hospital capacity, depriving people of the right to healthcare and, therefore, in many cases, of the right to life. One of the most relevant aspects to consider is that, in the region, significant numbers of the population lack medical insurance and coverage, in addition to the fact that the enormous unemployment rates meant that people were unable to acquire a medical service or, if they had one, they were forced to cancel it due to financial limitations to pay for their medical expenses⁸¹.

This evidenced the lack of prevention and early detection capacity of healthcare systems in the region in the face of sanitary situations that required immediate

⁸⁰ United Nations (2021); <https://news.un.org/es/story/2021/03/1489112ç>

⁸¹ For more details, see <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20210329-salud-america-latina-pandemia-crisis-coronavirus>.

responses such as the pandemic. This was also evidenced in the deficient capacity to acquire vaccines, where Chile was the only country in the region that demonstrated its response capacity; that is, in addition to having very good medical care throughout its territory, it had the capacity to acquire the number of vaccines necessary to vaccinate its entire population. Chile became an example worldwide for its good management of the pandemic. According to the COVID-19 resilience ranking, Chile is among the 53 nations that handled healthcare the best during the boom of the omicron variant.

In summary, the pandemic had a greater impact in Latin America than in other regions of the world, due to the weakness of its healthcare systems, the inability to anticipate risks such as the coronavirus, the absence—in general—of policies and strategies to deal with them, as well as the low level of knowledge of society on health and prophylaxis issues, among other main causes.

1.3 Analysis of causes following "Strategic Theme 3"

Tensions if not complete clashes between legality and reality are constantly present in Latin America, which can be illustrated as follows:

1.3.1 IRREGULAR MIGRATION

Within the so-called mediate causes, it is pertinent to point out that, in the Latin American context, these have developed mainly due to social, economic, and political factors.

Among the social factors that drive migration is the fact that, in many cases, countries are unable to meet the basic needs of their citizens, which leads to different populations moving in search of opportunities, for example, from Haiti, Nicaragua, Puerto Rico, among others, to developed countries such as the United States and Canada.

On the other hand, a second factor that encourages this behavior is the economic one, which refers to the limit of resources for the different nuclei of the community and makes daily life unfeasible for nationals in these countries.

Finally, one of the most frequent factors is political, as can be seen in Latin America in the cases of those migrants or refugees coming from regimes that do not respect fundamental freedoms, or where the independence of public powers is not respected,

since the organs have been co-opted by forces that do not allow the existence of a participatory democracy in those territories.

1.3.2 ENFORCED DISAPPEARANCES

In order to look towards the future, it is necessary to face the past first. With regard to the enforced disappearance of persons, there is still a deeply rooted stereotype that it is a phenomenon "of the past" and related only to some Latin American States and military dictatorships. Unfortunately, nothing could be further from the truth: it is not something "from the past" and, in Latin America alone, it is a reality that continues to afflict the entire continent and even has new characteristics and forms. More generally, it is a crime that has a global reach, at all latitudes, even today⁸².

Referring to enforced disappearances as something from the past is problematic in itself, since this is a permanent and continuous crime that violates several human rights⁸³. This means that even if a person's disappearance began, for example, in the 1970s, but his or her fate and whereabouts remain unknown, the crime is still being committed today and the human rights of both the disappeared person and his or her relatives continue to be violated. This has legal implications, but also social ones: a society, in order to move forward, must know the truth about what happened in the past especially regarding the perpetration of serious crimes.

This can be clearly seen in a context where organized crime is proliferating: alongside the "classic" enforced disappearances, in fact, today there are new actors who use the same crime but in a different way, increasing the number and the range of victims and, ultimately, impacting the entire community⁸⁴.

Unfortunately, we can see how this phenomenon is still present in Latin American society today, since the absence of effective responses has allowed violations to be repeated and even the situation has even worsened.

⁸² In this regard, see Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances (WGEID), Annual Report 2021, UN Doc. A/HRC/48/57 of 4 August 2021, available at the following link: <https://www.undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/48/57>.

⁸³ Citroni G., "¿Hasta cuándo? Reflexiones sobre el carácter continuo o permanente de la desaparición forzada de personas y las correspondientes obligaciones estatales y derechos de las víctimas", in Spigno, Estrada Marún, Balderas Cardona (coord.), "El Estudio Internacional y Regional de los Derechos Fundamentales: Los derechos de las víctimas de desaparición forzada de personas en el sistema interamericano", Tirant Lo Blanch, Mexico City, 2020, pp. 347-393.

⁸⁴ Ansolabehere K., Frey B., Payne L. (coord.), *Disappearances in the Post-Transition Era in Latin America*, Oxford University Press, 2021.

The case of Mexico is one of the most obvious examples⁸⁵, as it has been recognized by the authorities themselves as a true "humanitarian crisis", in what was known as a "Dirty War", and in addition to new perpetrators of crime, there are also new categories of victims. The cases from that time remain largely unsolved, there is impunity and an absence of truth.

At this moment, among the thousands and thousands of victims known in Mexico, there are some cases that would fit the typical profile that has appeared in the past. However, even though historically most victims of enforced disappearance have been men (and, in this framework, women were considered victims as relatives of the disappeared person seeking truth and justice), today in Mexico there is a considerable number of women (girls and teenagers) victims of enforced disappearance.

On the other hand, Mexico and the countries of the Northern Triangle (this is, El Salvador, Guatemala and Honduras, in addition to Nicaragua) are experiencing a phenomenon that has no precedent: the disappearance of migrants. On the way to "the North", be it the United States or Canada, the great majority of people in a situation of human mobility who disappear do so either in Mexico or already at the United States border.

The enforced disappearance of migrants has its own characteristics and specific complexities: although the suffering for the persons involved is the same, the difficulties faced by their relatives are unique⁸⁶. In this regard, the complexity that characterizes it should be emphasized, since it involves relatives who are in different latitudes and who, for this reason, cannot inform the competent authorities of the fact that their family member has disappeared.

We are also beginning to see an important element: enforced disappearance is an extremely serious crime. However, when it affects certain people, who belong to

⁸⁵ See also: Inter-American Court of Human Rights (IACHR), Case of Radilla Pacheco v. Mexico, Judgment of November 23, 2009, Ser. C No. 209, available at the following link: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf, Case of Alvarado Espinoza et al. v. Mexico, Judgment of November 28, 2018, Ser. C No. 370, available at the following link: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf; and La desaparición forzada en México: una mirada desde los organismos del sistema de Naciones Unidas, 2019, available at the following link: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-09/lib_DesaparicionForzadaMexicoUnaMirada.pdf.

⁸⁶ Citroni G., "The First Attempts in Mexico and Central America to Address the Phenomenon of Missing and Disappeared Migrants", en *International Review of the Red Cross*, No. 905, 2017, pp. 735-757; Duhaime B., Thibault A., *Protection of Migrants from Enforced Disappearance: Una perspectiva de derechos humanos*, en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, núm. 905, 2017, pp. 569-587; y GTDFI, Informe acerca de las desapariciones forzadas en el contexto de la migración, UN Doc. A/HRC/36/39/Add.2 de 28 de julio de 2017, disponible al siguiente enlace: <https://www.undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/36/39/Add.2>

vulnerable categories such as migrants, this phenomenon is often more tolerated or considered "acceptable". Any future for Latin America must include a response to this phenomenon and address its causes, as well as recognize that it is not possible to consider that there are people who are invisible, disposable or whose forced disappearance is "acceptable".

It should also be noted that the States where most enforced disappearances are occurring are those that are also characterized by a high rate of impunity. Consequently, impunity goes hand in hand with the repetition of human rights violations and facilitates their commission, and this can be considered one of the many causes that make possible the occurrence of this phenomenon today.

1.3.3 MARGINALIZATION OF INDIGENOUS PEOPLES

The struggle for the recognition and defense of the rights of indigenous peoples has been part of the gradual and global process towards the recognition of human dignity. The Universal Declaration of Human Rights of 1948 and the two International Covenants on Civil and Political Rights and on Economic, Social and Cultural Rights, both of 1966, led to the affirmation of what are respectively called first- and second-generation rights, proclaiming, as a common ideal for all the peoples and nations of the world, the individual's ownership of rights. However, this recognition of individual rights has been evolving and extending towards diversity and, consequently, towards collective ownership of rights, especially considering indigenous cultures.

Although the issues faced by indigenous communities have entered the international agenda since the second decade of the 20th century, it was after the end of the Cold War, and with the advance of globalization, that the process of moving from a private to a public order, and from individual to collective law began⁸⁷, which led to the reaffirmation of the ongoing struggle that indigenous peoples were carrying out in search for the recognition of their specific rights.

In fact, by the 1970s, only the International Labor Organization (ILO) had expressed an interest in the rights of indigenous peoples. The widespread exploitation of indigenous labor had been the focus of early studies conducted by the ILO as early as 1921, which led to the adoption of the first international instrument dealing exclusively with the rights of indigenous peoples: the Indigenous and Tribal

⁸⁷ Castro Lucic, Milka, The Indigenous Peoples in Latin America: Between mobilization and law, in *Revista Del Cesla*, vol. 1, no. 13, 2010, pp. 197-210 Uniwersytet Warszawski Warsaw, Poland.

Populations Convention (Convention No. 107) of 1957. Unfortunately, the integrationist, ethnocentric and paternalistic nature of the Convention generated a strong rejection on the part of many indigenous peoples, which ultimately led to the short history of the treaty⁸⁸.

At that time, the need for specific recognition of indigenous rights became evident. The indigenous movement gradually grew stronger, fighting for this recognition worldwide. In the 1960s and 1970s, a large number of national and international non-governmental organizations were created, which brought to light the discrimination and systematic violation of human rights suffered by indigenous peoples throughout the world.

Thus, thanks to the social-political strengthening of ethnic movements and anti-racist and anti-discrimination movements, as well as the acceleration of decolonization processes, the rights of indigenous peoples gradually came to the attention of United Nations human rights bodies and agencies.

The issue of the rights of indigenous peoples was first raised in 1970, at the 23rd session of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, in the context of its core mandate to submit recommendations to the Commission on Human Rights on the prevention of discrimination of any kind in relation to human rights and fundamental freedoms and the protection of racial, national, religious and linguistic minorities.

In 1971, the Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and Protection of Minorities appointed one of its members, José R. Martínez Cobo, to the position of Special Rapporteur, to whom it entrusted a wide-ranging study on discrimination against indigenous peoples and asked him to make recommendations on national and international measures for its eradication.

In his report, notoriously known as the Martínez Cobo Study, indigenous peoples were presented as:

"peoples and nations are those which, having a historical continuity with pre-invasion and pre-colonial societies that developed on their territories, consider themselves distinct from other sectors of the societies now prevailing on those territories, or parts of them. They form at present non-dominant sectors of society and are determined to

⁸⁸ Rodríguez-Piñero Royo, L., "Pueblos indígenas y Derecho internacional: una historia incómoda", in Ciudadanía y derechos indígenas en América Latina: poblaciones, Estados y orden internacional, Laura Giraudo (ed.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, p. 94.

preserve, develop and transmit to future generations their ancestral territories, and their ethnic identity, as the basis of their continued existence as peoples, in accordance with their own cultural patterns, social institutions and legal system"⁸⁹.

This report laid the groundwork for the creation, in 1982, of the first United Nations mechanism with a mandate to deal exclusively with indigenous peoples' issues: the Working Group on Indigenous Populations.

In 1985, through General Assembly Resolution 40/131, the United Nations created the United Nations Voluntary Fund for Indigenous Populations to provide financial assistance to representatives of indigenous communities and organizations to participate in the deliberations of the Working Group on Indigenous Populations.

In 1986, the ILO revised Convention No. 107 of 1957, replacing it with Convention No. 169 on Indigenous and Tribal Peoples of 1989, which recognized for the first time the rights of indigenous peoples in an international treaty. Today, Convention No. 169 still is the only legally binding international instrument that specifically recognizes the rights of indigenous and tribal peoples.

To this must be added the international agreements that have been reached since the 1990s, which have been a turning point in the defense of the rights of indigenous peoples, recognizing their inherent dignity and unique contribution to the development and plurality of society. Among the most outstanding are the Earth Summit (Rio de Janeiro, 1992), the World Conference on Human Rights (Vienna, 1993), the International Conference on Population and Development (Cairo, 1994) and the Fourth World Conference on Women (Beijing, 1995).

At the same time, various initiatives were developed within the United Nations framework, with increasing attention being paid to the rights of indigenous peoples. These included the proclamation of 1993 as the International Year of the World's Indigenous People and the adoption, by Resolutions 48/163 and 59/174, of the First (1995-2004) and Second (2004-2015) International Decades of the World's Indigenous People, respectively, which were accompanied by the creation of trust funds to finance projects and programs for both decades.

Thus, at the end of the 20th century, indigenous peoples imposed themselves as new and unexpected actors on the agendas of international organizations, which were

⁸⁹ Official text. "Study of the problem of discrimination against indigenous populations" (E/1982/34).

forced to recognize them as collective subjects with their own economic, legal and political dimensions⁹⁰.

In the year 2000 the Permanent Forum on Indigenous Issues was established as an advisory body to the United Nations Economic and Social Council, with a mandate to examine indigenous issues related to economic and social development, culture, education, healthcare, environment and human rights, and to make recommendations to the United Nations.

In 2001, the first Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people (later renamed the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples) was appointed. The Rapporteur's tasks include: to examine ways of overcoming existing obstacles to the full and effective protection of the human rights and fundamental freedoms of indigenous peoples; to identify, exchange and promote good practices; to collect, request, receive and exchange information and communications from all relevant sources on alleged violations of their human rights and fundamental freedoms, as well as to formulate recommendations and proposals on appropriate measures and activities to prevent and remedy such violations.

In 2007, through Resolution 6/36, the Human Rights Council established the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples to provide the Human Rights Council with thematic advice regarding the rights of indigenous peoples.

In the same year, on September 13, 2007, after more than 22 years of discussions in the Work Group on Indigenous Populations created by the Commission on Human Rights, the United Nations General Assembly adopted the historic United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. This Declaration is the product of a long process that began in 1993, involving, in addition to the Work Group in collaboration with governmental agencies, indigenous and other non-governmental participants⁹¹.

Article 1 of the Declaration establishes that indigenous peoples have the right, both as peoples and as individuals, to the full enjoyment of the human rights and fundamental freedoms that have been recognized in the main international instruments on the subject. Thus, the minimum standard of rights of indigenous

⁹⁰ Castrillón Orrego, Juan Diego, *Globalización y derechos indígenas: el caso de Colombia*, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, 117.

⁹¹ The Declaration was first adopted by the Human Rights Council at its first session, held in June 2006, and the following year submitted to the General Assembly for approval.

peoples is articulated, in turn, in five dimensions: the right to non-discrimination; the right to development and social well-being; the right to cultural integrity; the right to ownership, use, control and access to lands, territories and natural resources; and the right to political participation⁹².

Likewise, at a regional level, important initiatives were promoted, among which it is worth recalling the approval by the Organization of American States (OAS) of the American Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, June 14, 2016, after a negotiation process that lasted seventeen years.

Even so, as seen in Chapter II of this report, despite the progress achieved in the protection of the rights of indigenous peoples, international human rights instruments are not enough to guarantee their survival, well-being and dignity, if there is no strong commitment on the part of the States to put these norms into practice.

In 2019, indigenous movements took to the streets together with youth, peasants, pensioners, trade unionists, feminists, and members of the LGTBIQ+ community, to manifest their discontent in large protests and social outbursts, which after a hiatus at the beginning of the COVID-19 pandemic, have strongly re-emerged in several countries of the region in 2020 and 2021, marking the current Latin American political conjuncture. In all these cases, a constant criminalization of social protest against indigenous peoples has taken place.

In Colombia, in 2021 the indigenous organizations of the National, Social and Community Minga joined the National Strike, a massive protest demanding economic, educational and public order solutions against the profound inequity in the distribution of wealth, against poverty and extreme poverty and in order to guarantee access to economic, social and cultural rights, in particular, education, work and healthcare, denouncing the high levels of violence and impunity, as well as the ethnic-racial and gender discrimination.

In Paraguay, indigenous and peasant collectives took to the streets of Asunción in September 2021 to protest against the legal reform that increased the prison sentence from four to six years for those who "illegally occupy" private property.

⁹² Forum of National Human Rights Institutions of Asia and the Pacific and the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: A Handbook for National Human Rights Institutions, 2018; https://www.ohchr.org/documents/publications/undripmanualfornhris_sp.pdf.

In Bolivia, there have been continuous protests against the government's economic policy and the situation of "marginalization" experienced by the country's indigenous communities.

In Brazil, President Jair Bolsonaro's agenda has led to the deconstruction of public economic and social policies, which has meant an increase in fires in environmentally protected areas, squatter invasions, timber and other mineral extractors, and an increase in the deaths of leaders who defend the Amazon rainforest as well as an increase in the deaths of the indigenous population. In the summer of 2021, the largest mobilization in the history of the indigenous movement took place in Brazil, it was a reaction to the anti-indigenous agenda and for the defense of their territories, gathering ethnic groups and indigenous organizations in the capital, Brasilia, with the objective of being heard by the Congress and the Supreme Court, in the public discussion on economic projects that seriously jeopardize the future of their rights and territories.

Chile has been one of the most emblematic cases in Latin America, where the rights of indigenous peoples are constrained by constitutional provisions that permit the appropriation of their natural resources, such as water and subsoil minerals. Although this country ratified ILO Convention No. 169 and adhered to the UN and OAS Declarations on the Rights of Indigenous Peoples, the Chilean legislative framework limits the application of these international standards.

In 2019, when the country was hit by an unprecedented social outburst, which later led to the convening of a new constituent process, indigenous peoples, especially the Mapuche living in the Araucanía and Biobío regions, are very often subject to persecution and stigmatization, they protested alongside students, workers, retirees and women's collectives, against the unjust expropriation of their ancestral lands, becoming a symbol of citizen resistance to President Piñera's authoritarian and exclusionary system.

The policies of criminalization of Mapuche social protest, the excessive use of force to repress it and the militarization of communities applied by President Piñera's government have been maintained and even accentuated during 2020 and 2021, aggravating the already existing historical marginalization.

In 2021, the indigenous struggle also reached the Scottish city of Glasgow, where the COP26 Climate Change Conference was held. Indigenous peoples' important

contributions in terms of ensuring better conservation and adaptation to climate change, as well as the mitigation strategies necessary for it, were highlighted.

In conclusion, regarding the causes of the marginalization of indigenous communities, it is also appropriate to point out that the exclusion to which they have been subjected by governmental entities, in some cases, or by individuals, is a constant that has left them without sources of social representation, since they have not been taken into account until the mid-twentieth century, when the role of indigenous communities has begun to be central and decisive, even without being able to fully assert their interests until today.

Having said this, it can be concluded that different factors concur in this situation, especially in Latin America, given the significant presence of indigenous peoples in the region.

1.4 Analysis of causes following "Strategic Theme 4" *Particularly vulnerable groups: women*

The mediate and immediate causes of the existing problems regarding the exercise of women's rights in Latin America in the context of the COVID-19 sanitary emergency have to do with the gender inequality and inequity that existed in the region prior to the pandemic. Despite progress in regulatory matters, as well as the incorporation of women in various spheres of public life, such as high-level and managerial positions and greater participation in the labor field, women continued to perform unpaid work, mainly focused on domestic and care-oriented economy, which meant an additional workload and lower salaries than men.

Care-oriented economy is poorly regulated which affects women and girls, and makes them direct victims of discrimination, abuse and aggression. Jobs related to care, whether formal or informal, fall mainly on women because they are assumed to be their natural responsibility and are among the most precarious in the labor market.

Likewise, given the scenarios of violence in the region, women were already affected not only by domestic violence, but also by issues of violence related to State strategies to contain organized crime, which has led to an increase in the violent deaths of women, especially with firearms.

In addition, the existence of spaces where the rule of law is not adequately implemented and where organized crime groups or common criminals, most of which

are governed by aspects of violent masculinity, deepens women's vulnerability to crimes such as direct gender-based violence, human trafficking, social and labor mistreatment or the invisibility of their needs.

During the pandemic, these factors were exacerbated because confinement prevented women from remaining in the labor force as the burden of care fell primarily on them. In addition, those who lived with their aggressors were forced to stay in the same space for long periods of time, which significantly increased emergency calls in the region for domestic violence. In addition, the change in family relationships increased the psychological violence experienced by women and girls.

Gender roles were accentuated and, in the work field, employers gave priority to maintaining male human resources, assuming that women were better suited to meet the immediate needs of households than to continue participating in the economic and remunerated work of companies and institutions.

The rule of law presupposes the existence of mechanisms for the prevention, protection and punishment of behaviors that are harmful to women and involve discrimination or violence. The breakdown of the rule of law implies that these mechanisms do not function adequately, and this puts women at risk. For example, Latin America maintains high rates of impunity, so that when women file complaints, it is very difficult for the processes to reach their conclusion and for their rights to be restored and the perpetrators to be punished.

The authoritarian regressions experienced in the region —as a result of the restrictive measures employed during the pandemic— mean that security forces and armed forces have acquired a leading role in these situations, especially in countries where the presence of women in these bodies is deficient, which leads to a worsening of women's situations of vulnerability.

The absence of a gender perspective in State policies removes women from the public sphere at all levels and this influences the deterioration of parity in a democracy. The invisibility of women in decision-making has a ripple effect on discrimination and the absence of democratic participation and, therefore, on the current state of democracies in the region.

The reduced role of women in preventing the situations described above is due to their invisibility as citizens and their difficulty in participating in the public sphere: social, economic and political, on equal terms with men.

The difficulty of eliminating and raising awareness about the change in traditional gender roles causes many societies to make it difficult for women to leave the home and enter the public sphere and vice versa: the entry of men into the home (allowing for compromise and equity in family and citizenship) that facilitates participation and the opening of spaces for women.

The role of the State with its incapacitation and weakening does not integrate prevention policies that take women into account, leaving the empowerment or recovery of the victims to their local circles or networks, which will depend a lot on each one and therefore the protection of women becomes something subjective. Furthermore, in some cases there is a perpetuation of women's victim status through the women themselves who, being victims, reproduce this condition and see it as 'natural' due to a lack of training necessary to break the patterns of violence.

CHAPTER III

1 IDENTIFYING THE CONSEQUENCES OF THE PROBLEMS DESCRIBED ABOVE

The effects that can be seen from the four Strategic Themes are a vicious cycle that prevents sustained development and a fair distribution of wealth, perpetuating the region's problems and preventing it from making a necessary qualitative leap forward.

1.1 Identification of consequences following "Strategic Theme 1"

In addition to the structural problems that characterize most Latin American countries, such as poverty and a dismal distribution of income, there is also the inability of the States—which might be transitioning into democracy—to guarantee first-generation human rights and satisfy the population's basic needs. As a result, the scenario is dominated by disenchantment with democracy and the advance of markedly authoritarian and populist governments that, under a friend or enemy dichotomy, encourage a zero-sum game by dividing society into two irreconcilable positions. This is the social polarization encouraged from the highest level of political leadership, which undermines the intangible national unity.

Therefore, there is a clear dissatisfaction with democracy in the region which explains—to a large extent—the authoritarian regression as a tendency, following the idea that it would be worthwhile to renounce certain fundamental rights in order to obtain, on the one hand, tranquility, public order and social peace, and on the other, access to resources; this is, to sacrifice certain human rights on the altar of security and the satisfaction of essential needs. Now that an intangible national unity is most imperative, that is to say, that the national majorities must identify with a national project, the political leadership bets on dividing society into two irreconcilable positions, generating a perplexing climate. In general, the following three worrying elements stand out:

- Widespread disenchantment with democracy, in light of the meager results in the face of major national problems (according to the Latinobarómetro survey only half of the region's citizens consider democracy preferable to other forms of

government and 13% would even justify an authoritarian government if it yielded better results);

- Mistrust towards the basic national institutions and the State itself as well as fellow citizens, that is to say, interpersonal distrust; and,
- A culture of transgression that undermines the culture of legality, which can be understood as the personal conviction that the law should be the regulator of social life and that, therefore, it must be respected and enforced. Impunity or lack of penalties accompanied by corruption at the highest levels of political leadership may explain the absence of this culture of legality.

This deficiency and insufficiency of the institutional capacity to respond through public policies to various social problems has led to the weakening of democratic regimes in the region and, with it, to its consequent delegitimization. This has resulted in the return to power of leftist governments and to the customary populist discourse which, as a *coup de grâce*, ends up disenchanting citizens about the democratic regime by cutting short their aspirations to improve their living conditions.

In a democracy, the supremacy of the citizens' power over the Armed Forces eliminates the uncertainty of the military's loyalty. However, in recent years, the strengthening of the Armed Forces and their interference in internal security matters foretells, in a way, the return of authoritarian tendencies that were thought as a thing from the past.

The security and intelligence apparatus do not contribute to public tranquility and social peace given that organized crime —especially drug trafficking— is growing at an unparalleled rate, hand in hand with a high rate of impunity, and sometimes it is even linked to political figures. This situation erodes both the culture of legality and the rule of law, and forces the State to engage the Armed Forces in police or parapolice missions (militarization of public security), while leaving the way open for the emergence and development of a large number of companies providing security services (privatization of public security). Although violence responds to various causes, State weaknesses and shortcomings favor the occurrence of criminal violence. This type of violence is responsible for approximately 70 percent of the murders committed in the region, which is considered the most violent in the world. During the last four decades (which paradoxically coincides with the advent of democracy) the preeminence of the market over the State contributed to the reduction

of the latter and, therefore, to the decrease in the effectiveness and efficiency of its actions.

Political clientelism has led to confusing social aids with social justice policies, which undermines the focus on work and an effort-oriented culture. Uncertainty, questionable legal institutions, excessive regulations, bureaucratic obstacles, and the State's eagerness to collect taxes discourage business and foreign direct investment. As a result, the State does not promote the creation of jobs that the labor market demands on an annual basis.

The instrumental conception of security is limited to reactive rather than preventive measures, which have led to the failure of the State with their undesired effects such as the militarization of public security, which in some countries includes the management and operation of prisons in the hands of the Armed Forces.

For their part, social inequalities are reflected in impunity in two ways: a) most crimes are not investigated, are not solved, nor are the transgressor or victimizer punished or penalized because there is no State criminal policy that establishes priorities (for example, in Germany almost all murders are penalized, but only thirty-five percent of robbery is punished, because priority is given to the criminal prosecution of homicide); and, b) there is a sector of privileged or untouchable people who are never touched by the law, such as unscrupulous politicians, money launderers (illicit enrichment), and big businessmen who incur in tax evasion. The great challenge, therefore, is the effective application of the law, to reduce the high levels of average impunity, overcoming the dominant mockup.

-Indigenism: What is worrying is how these ethnic groups are currently using violence to claim their rights and even harbor separatist sentiments. Their justice-seeking, anti-establishment protesting has transitioned into armed rebellion against the State, which entails an escalation of violence that can lead to a non-international armed conflict (NIAC) and even conflicts that transcend national borders. So far these are sporadic and isolated acts of violence (other situations of violence) but with a potential to escalate into a NIAC.

In the Latin American region, States are abdicating their essential role as arbiter and holder of the legitimate monopoly of force; more and more social groups are using violence to assert their rights, or to further personal interests outside the law.

-Political crossroads: the region is facing a very difficult decade. The impact of the pandemic and the crisis of leadership and representation that Latin America has been suffering for years may produce an authoritarian drift in the subcontinent. Currently, and as the most prestigious indexes point out, most of the nations are at a crossroads. At this moment, two large blocs coexist, and other countries outside of them tend to approach one of them:

- Authoritarian nations: Cuba, Venezuela and Nicaragua.
- Nations with consolidated liberal democracies: Uruguay and Costa Rica.

The rest of the nations are in an intermediate situation (called "electoral democracies") and they risk moving towards authoritarianism during the next decade. Recent electoral results hardly contribute to optimism about the political future of Latin America. In the year 2021, Chile, Honduras and Peru opened the doors to leftist or extreme leftist governments with markedly anti-democratic features. Some of them, as in the case of Honduras, are closely related to Venezuela and the Sao Paulo Forum. Executive decisions resulting from the electoral processes that took place last year are seeking a constitutional change (which is already taking place in Chile) that will undoubtedly increase the political and social instability of these nations.

1.2 Identification of consequences following "Strategic Theme 2"

Latin America will probably become the region with the highest lethality of the pandemic, given the absence of a common strategy, the weakness of healthcare systems and the deficit of a culture of prevention and hygiene in its population. This on account of the combination of the States' own failings regarding public healthcare, a social landscape characterized by poor health education and prophylaxis, and social behavior which, in general, disregards rules and measures. The main consequence, then, is the right to life being threatened, in light of the high rate of direct deaths (contagions) and indirect deaths (lack of proper care due to healthcare systems focusing all their efforts on mitigating the pandemic).

Thus, in 2021, Latin America accounted for nearly 28% of deaths due to COVID-19 worldwide, despite the fact that only 8.4% of the world's population lives in the region.

The pandemic deepened the structural inequalities that were already present as a result of high levels of informality, low productivity and lack of social protections⁹³.

The deficiencies and inadequacies of the healthcare systems and their fragile capacity of immediate response to the health crisis, lead to the governments in the region to turn to the Armed Forces for help to solve the problem. The consequent empowerment of the Armed Forces in the post-pandemic scenario is complex and dangerous because it entails the return of the military to the political sphere, a phenomenon that was considered a thing from the past after the dictatorships ended, and which poses a serious threat to the democracies of the Latin American region.

The arrival of the pandemic had a considerable impact on several of the aspects that drive emigration, thus exacerbating the migration crisis that the region had been experiencing in recent years. According to the ECLAC report *The Social challenge in times of COVID-19*, in 2020 the total number of people in poverty reached 214.7 million, that is, in that year there were 28.7 million more people in poverty than in 2019, while extreme poverty reached 93.4 million people, which represented an increase of 15.9 million people in extreme poverty with respect to the previous year. In addition, levels of violence and insecurity were also on the rise. In addition, during the COVID-19 pandemic, most Latin American and Caribbean countries experienced a sharp increase in murders⁹⁴.

The arrival of the COVID-19 pandemic resulted in an increase in high rates of debt and extreme poverty in the region, causing the latter indicator to fall back 27 years from 13.1% in 2020 to 13.8% in 2021, that is, the number of people living in extreme poverty in Latin America and the Caribbean went from 81 to 86 million. According to ECLAC, the largest increases in poverty occurred in Argentina, Colombia and Peru, where it reached or exceeded 7 percentage points. In countries such as Chile, Costa Rica, Ecuador and Paraguay, poverty grew between 3 and 5 percentage points, and in Bolivia, Mexico and the Dominican Republic, it grew by less than 2 percentage points. Brazil was the only country in the region that experienced a decrease in poverty and extreme poverty in 2020⁹⁵.

⁹³ United Nations (2021); <https://news.un.org/es/story/2021/03/1489112>

⁹⁴ Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) (2020) *The social challenge in times of COVID-19*; <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45527-desafio-social-tiempos-covid-19>

⁹⁵ ECLAC (2022); <https://www.cepal.org/es/comunicados/pobreza-extrema-la-region-sube-86-millones-2021-como-consecuencia-la-profundizacion-la>

The health crisis has had serious impacts on the economy, such as a decrease in production and, in some cases, the closure of companies. According to the United Nations, almost three million companies closed in 2020 due to the pandemic, causing an increase in the number of unemployed people, which evidently increased the rate of labor informality in the region. According to the International Labor Organization (ILO), in 2020 the employment rate fell by 10 percent compared to the previous year, meaning that around 26 million people lost their jobs. In the first quarter of 2021, about 76 percent of self-employed workers and slightly more than one third of wage earners belonged to the informal sector, which, consequently, entails lower government revenue-collection capacity⁹⁶.

1.3 Identification of consequences following "Strategic Theme 3"

The weakness, if not the absence, of the rule of law has undesirable effects that distance Latin American countries from a democratic ideal. This can be seen in the commission of horrifying crimes and the State's relinquishment of its role as arbiter and guide in social conflicts.

1.3.1 IRREGULAR MIGRATION

Regarding the consequences of this phenomenon, it is pertinent to point out that host countries usually have great difficulties guaranteeing necessary goods and services for this new population, this is to say there is an impoverishment for the State which, in addition to facing a new administrative burden, must make greater efforts to provide a minimum level of protection of the migrants' fundamental human rights.

In this regard, it has been observed that public services have not been able to provide an effective response to the needs of the migrant population, since they have overburdened the health, housing and job supply systems. Nevertheless, the States continue to promote cooperation and appeal to the solidarity of the countries of the world to achieve subsidy plans, as well as to implement programs and projects for this population to guarantee their fundamental rights to life, liberty, personal integrity, family, and education, among others.

1.3.2 ENFORCED DISAPPEARANCES

⁹⁶ International Labor Organization (2021); https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_819024/lang-es/index.htm#:~:text=%E2%80%9CEin%20the%20first%20quarter%20of%20the%20informalization%C3%B3n%20of%20the%20previously%20occupations%20.

The phenomenon of enforced disappearances has multiple consequences, which we will try to account for in the following paragraphs.

First of all, we must mention that the enforced disappearance of a person violates a whole range of human rights enshrined in the Universal Declaration of Human Rights of 1948 and in the International Covenants on Human Rights of 1966.

A —by no means comprehensive— list of civil or political rights that may be violated by enforced disappearance includes: the right to be recognized as a person before the law; the right to liberty and security; the right not to be subjected to torture or other cruel, inhuman or degrading treatments or punishments; the right to life (in the event of the death of the disappeared person); the right to an identity; the right to a fair trial and due process; the right to an effective remedy, including reparations and compensations; the right to know the truth about the circumstances of the disappearance⁹⁷.

In terms of economic, social and cultural rights, there is a violation of the right to physical and mental health, the right to an adequate standard of living and even the right to work.

In 2006, the United Nations General Assembly adopted the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, a legally binding international instrument that seeks to prevent this phenomenon and to recognize the right of victims and their families to justice, truth and reparations⁹⁸. In Latin America, as of April 2022, the Convention has been ratified by Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Honduras, Mexico, Panama, Paraguay, Peru and Uruguay⁹⁹.

It should be noted that the phenomenon of enforced disappearance and its consequences, this is all the human rights violations mentioned above, not only affect the disappeared individual, the first level of victimization of which we have spoken in previous paragraphs, but it also clearly affects their entire family and social circle, this

⁹⁷ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Human Rights Fact Sheets, Fact Sheet No. 6/Rev.3 Enforced or Involuntary Disappearances; https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet6Rev3_sp.pdf

⁹⁸ OHCHR - Regional Office for South America, International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance; <https://acnudh.org/load/2010/10/Carta-Desapariciones-Forzadas-ESPA%C3%91OL-FINAL.pdf>

⁹⁹ The countries that have ratified the Convention can be consulted on the following web page: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-16&chapter=4

is the second level of victimization, and also society as a whole, which we will discuss later.

Having said this, we can observe, in fact, that in the last two decades there has been a growing concern for the impact on the family and social environment of the disappeared person: an important innovation in the 2006 Convention is its article 24, where the definition of victim has been expanded to include any natural person who has suffered direct harm as a result of an enforced disappearance, which undoubtedly includes the relatives and close relatives of the direct victim.

This leads us, then, to reflect on how the consequences at a "legal" level of enforced disappearances —the violation of the aforementioned rights—, go hand in hand with consequences that manifest themselves at the psychosocial level, and that expand from the specific to the general. What we want to express with this is that, from the violation of the rights of a single individual, we see how this expands to reach their family and social environment which, suffering a relevant psychosocial damage, ends up impacting the entire community.

A study of the Colombian case¹⁰⁰, which could be applied to other Latin American countries, explains how "*deep feelings of helplessness, fear, defenselessness and guilt in the face of the almost non-existent possibility of finding their family member*" are dominant in those close to the disappeared. In this sense, the study also states that "the denial of the crime, the high levels of impunity and the stigmatization of the victims produce an escalating loss of confidence in the institutions and the State itself, as well as the eradication of basic values necessary for coexistence. There is evidence of strongly rooted structural and cultural violence that gradually leads to a lack of social action in the face of human rights violations, as well as the assimilation of violent physical actions as valid" (Unofficial translation).

All these aspects contribute to the fact that society as a whole is fragmented, and there is a lack of trust towards its representatives and the justice system, as shown by numerous studies¹⁰¹. Another consequence, as a result of all the above, is also a growing reluctance to trust the rhetoric of human rights, after seeing them

¹⁰⁰ Unofficial translation. Enciso Beatriz Eugenia, Pulido Ginna, Beatriz Eugenia, Pulido Ginna, *Traumas y efectos psicosociales de la desaparición forzada: caso colombiano*, Artículo en Psicología Jurídica; <https://psicologiajuridica.org/archives/4571>

¹⁰¹ It is possible, among others, to consult the latest Latinobarometro 2021 Report which details the confidence of Latin American citizens towards democratic institutions (from page 62): file:///C:/Users/iilh%20laptop%2021/Downloads/F00011665-Latinobarometro_Informe_2021.pdf

continuously infringed, as well as mistrusting State agents as figures capable of finding solutions to the grave problem of enforced disappearances and, above all, as people who care about the needs of the disappeared person's relatives and close ones without judgements or stigmatization.

1.3.3 MARGINALIZATION OF INDIGENOUS PEOPLES

Although the legal development and scope of the policies implemented in each administration are very uneven, the changes that have taken place over the last three decades, which have led to the inclusion of indigenous peoples in the constitutions of many Latin American countries, the regulation of indigenous territories through self-government, and the appearance of new indigenous political associations and their presence in national and regional institutions, have meant the end of a long period of invisibility, favoring the political importance of ethnicity.

After this long process of gestation and consolidation, indigenous movements have burst onto the public scene, with the aim of establishing themselves as fundamental actors in Latin American politics and fighting for the inclusion of their rights among the priorities of political agendas. In this way they have increased their activism and demands for political and social access, against the legacy of violence, exploitation and cultural erasure left by colonialism.

In recent years, following new economic policies that promote national and transnational private investment for the development of projects for exploiting natural resources (minerals, hydrocarbons and water resources for electricity generation, among others), the legal recognition and protection of indigenous peoples' ownership over the land have progressively slowed down, which has resulted in a lack of protection of their rights and has subjected them to new threats¹⁰².

In particular, strong territorial disputes, demands for self-determination and environmental problems, due to ruthless oppression and exploitation of the indigenous population, coupled with the economic model based on excessive extraction of resources and monocultures, have resulted in a considerable increase in ethnic conflicts, involving both the State and private companies.

¹⁰² ECLAC (2020). The Indigenous Peoples of Latin America - Abya Yala and the 2030 Agenda for Sustainable Development Tensions and Challenges from a Territorial Perspective, available at: <http://www.filac.org/wp/wp-content/uploads/2020/06/Los-Pueblos-Indigenas-de-Am%C3%A9rica-ILatina-y-la-Agenda-2030-para-el-Desarrollo-Sostenible.pdf>

Thus, the struggles of indigenous peoples have been acquiring increasing symbolic and strategic importance, to the point that in some countries indigenous groups are at the forefront of movements fighting against social inequalities, such as the indigenous organization known as the National Social and Communitarian Minga of Colombia.

1.4 Identification of consequences following "Strategic Theme 4"

As previously mentioned, one of the main consequences of the problems described beforehand regarding groups in vulnerable situations, such as women, lies in the reduction of the circumstances and mechanisms that favor the full exercise of their fundamental rights, particularly, those linked to the right to a life free of violence, thus diminishing their ability to enjoy the optimal "social State", either due to this State being non-existence, inaccessible or remote, increasing the inequalities between men and women.

In the post-pandemic scenario, women in Latin America are facing the widening of gender gaps in the labor, private, social and political spheres that had been moderately reduced before the emergence of COVID-19. This implies, for example, that their participation in the workforce has suffered a 10-year setback, according to ECLAC data, worsening women's access to formal economies and fair remuneration, making it impossible for them to effectively reconcile work, personal, family and social life.

On the other hand, according to UN Women, violence against women in the home increased during the pandemic compared to previous years, thus increasing the vulnerability factors that women are currently experiencing. In addition, this is reflected in the increase of gender-based political violence against women, which limits women's participation at all levels of public and political life in the States, thus losing opportunities to place the most imminent problems of this vulnerable population group on the public agenda.

Another important consequence has to do with the 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals. Since gender is a central element for achieving the 17 SDGs, the setbacks in the exercise of women's human rights during the pandemic will severely affect the progress that had been reported from Latin America in this regard.

Particularly those related to SDG 5 on gender equality and SDG 16 on peace, justice and strong institutions.

This is reflected in an increase in women's vulnerability to discrimination, violence and exclusion from public spaces. Conditions have been generated to reduce women's activism, which becomes a vicious cycle in which less activism and less participation also means less visibility and greater marginalization of women.

Women are discouraged from filing reports against family, community members, or colleagues when their rights are violated.

The lack of women's presence in public spheres leads to a decrease in parity in democracy and, therefore, a setback in Latin America's democratic agenda. In addition, there is a greater reliance on informal practices that reinforce male social and political dominance, increasing the return to traditional gender roles and marginalizing women.

With respect to the security and justice systems, no incentives have been generated to increase trust in the authorities and, therefore, the reporting of acts of violence, all of which results in a lengthening of processes and increased impunity, which also increases victims' vulnerability.

Customs and mentalities become entrenched in society, which means that even the presence of women does not always make a difference when they are not prepared and trained to lead projects or organizations with the capacity for change, thus contributing to the perpetuation of traditional gender roles.

On the other hand, and in relation to the fulfillment of the 2030 Agenda, projects for the social prevention of violence may omit the differentiated needs and impacts of women in the problems to be addressed, in addition to downplaying the importance of their participation and role in it by focusing only on men.

This has generated an invisibility of "prevention" in a global sense, given that there are situations that cannot be foreseen because they are not visible and therefore non-existent, not only in relation to women, but seen from a gender perspective, in all the aforementioned fields that define prevention in a broad sense.

CHAPTER IV

1 POSSIBLE FUTURE SCENARIOS: solution, mitigation or transformation of the problems described above

The construction of future scenarios is an exercise that is usually carried out within the framework of the strategic intelligence of States and whose methodology varies according to the doctrinal developments of each country. For the purposes of this project, the one proposed by a former Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization will be used¹⁰³.

1.1 PROBABLE FUTURE SCENARIOS

The analysis of the critical issues and the historical evolution of the last three decades (the beginning of which coincides with the advent of democracy) offers the emergence of **a future scenario that follows current trends and leans towards catastrophe**. This is an undesirable future, characterized by the deepening of weaknesses previously identified, in particular: leadership crises, generalized dissatisfaction with democracy, authoritarian regression, corruption and impunity in both its dimensions, systematic violation of human rights, endemic violence, loss of public spaces to non-State actors, indebtedness, low economic growth rates, worsening of social inequalities, and increase in other situations of violence, among others.

1.2 DESIRABLE FUTURE SCENARIO

Liberal Democracy, Rule of Law and Legal Security

A **desirable future scenario** would be the antithesis of the future scenario that follows current trends and leans towards catastrophe, and would include the following aspects regarding national power:

- Political factor
 - A national project, institutional strengthening, and democratic leadership.
 - Respect for and strengthening of the rule of law and the democratic system of government.

¹⁰³ Beaufre, André (1977), *Construir el porvenir*, Buenos Aires, Editorial Rioplatense.

- Commitment to the standards of multidimensional humane security.
- Strategic alliances between nations that share democratic values, a culture of legality that recognizes companies' power to integrate and combine factors of production and, therefore, of boost economic growth.
- Economic factor
 - High economic growth rates.
 - High rates of tax collection and reduction of market informality.
 - Satisfaction of the population's basic needs.
 - Regional integration and attraction of direct foreign investment.
- Social factor
 - Low rates of violence.
 - Fair distribution of wealth and social inclusion.
 - Orderly and controlled migration.
- Military factor
 - Missions and undertakings of the Armed Forces that are regulated and limited.
 - Demilitarization of public security.
 - Re-valuation of the military profession.
- Geopolitical factor
 - Occupation of empty spaces and system of medium-sized cities.
 - Recovery of public spaces ceded to non-State actors.
 - Sensible exploitation and preservation of natural resources and biodiversity.

This scenario would require betting on the merits of democracy, understood as a prism with several faces: the rule of law, protection of human rights and fundamental freedoms, equal and full participation of citizens, accountability and transparency. Each face represents a new condition of governance and reflects and reveals social issues, resulting in a complete image—a rainbow—of democratic governance, whose cornerstone is represented by the citizens who, in modern societies, have progressively become active subjects, empowered through their rights, freedoms and responsibilities.

Democratic governance as defined above represents a fundamental requirement for the achievement of peaceful and developed societies. On the one hand, accessible institutions that are accountable and support the application of the rule of law and the exercise of human rights necessarily lead to the strengthening of the capacity to

maintain lasting peace. On the other hand, effective institutions and sound democratic policies are known catalysts for development.

Thus, there is an *aspiration to become countries of legality*, within the framework of and full force of International Human Rights Law and International Humanitarian Law, accompanied by the strengthening of the State apparatus hand in hand with highly professional and meritocratic human power.

At the same time, it is important to embrace the UNDP's Human Security paradigm and, in particular, that of Multidimensional Security, presented by Ambassador Alan Blackwell¹⁰⁴, in light of the region's challenges. This is an all-encompassing vision, which contemplates various aspects that go beyond the reductionism that identifies security as a purely police or military issue, it also includes new narratives and strategies based on evidence, lessons learned and good practices, transparency and accountability of governments and community resilience (reconstruction and strengthening of the social fabric), accompanied by strategic alliances and international cooperation mechanisms—including a necessary perspective of regional integration and a common agenda, this is unity in the face of enormous regional challenges, as demonstrated by Loreto Correa¹⁰⁵— and under the supervision of citizen and expert observatories.

Regarding the electoral democracies that dominate the region, it is recommended to improve their quality in order to ensure their transition into true liberal democracies. However, the first step should be to recover the State's legitimate monopoly of force, as well as its central role as arbiter and guide of social conflicts, under a leadership committed to the next generations and capable of establishing a strategic alliance with private initiatives and civil society, within a framework of legal certainty and peace building.

The second step should focus on the heinous crime of enforced disappearance; hence the need for adopting common measures, such as the criminalization of this phenomenon and the adoption of specific public policies. In addition, there should be "concrete" measures aimed at identifying the most vulnerable population most vulnerable regarding this crime in order to focus on its prevention. However, in order

¹⁰⁴ Ambassador Alan Blackwell (Canada) "Considerations on Multidimensional Security in the Americas"; presentation in the framework of the Webinar on Future Scenarios: Proposals and Recommendations, Friday, November 5, 2021.

¹⁰⁵ Professor Loreto Correa Vera (Chile) "Latin American Integration. From theory to numbers in the 21st century"; presentation in the framework of the Webinar on Strategic Scenario of Latin America, Friday, November 05, 2021.

not to repeat the tragedies of the past, it is necessary to understand who needs to be protected and what protection measures need to be strengthened. This requires the adoption of specific policies and, in this regard, guiding principles have been established at an international level¹⁰⁶.

Regarding people's right to the truth, it is suggested that it be approached from Principle II of the United Nations Principles against Impunity adopted in 2005, which states:¹⁰⁷ "Every people has the inalienable right to know the truth about past events concerning the perpetration of heinous crimes and about the circumstances and reasons that led, through massive or systematic violations, to the perpetration of those crimes. Full and effective exercise of the right to the truth provides a vital safeguard against the recurrence of violations."

The right to the truth was initially recognized in the framework of International Humanitarian Law (Art. 32 of the First Additional Protocol to the Geneva Conventions). Subsequently, this right has been acknowledged in jurisprudence and international human rights law, and later enshrined in Art. 24, para. 2, of the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance.

With regard to social movements, it is suggested to offer advice so that they can become civil society organizations and act as citizen watchdogs, guarantors of the control of civil rights, becoming a true channel for denouncing abuses from the States. In this framework, organizations' pedagogic model strengthens through learning by doing, learning by resisting and learning by defending¹⁰⁸.

However, the region's fragile human rights situation, which dominates the Latin American scenario, must be recognized. Hence the relevance of the new regional initiative "Team Europe" on security and justice to support bi-regional cooperation on citizen security, organized crime and rule of law, with the aim of incorporating training on the strengthening of democratic culture, human rights education from early

¹⁰⁶ See the Guiding Principles adopted jointly by the Working Group and the Committee on Enforced Disappearances, available at the following link: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disappearances/Guidelines-COVID19-EnforcedDisappearance.pdf>.

¹⁰⁷ (Official text). The Principles are available at the following link: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/109/00/PDF/G0510900.pdf?OpenElement>

¹⁰⁸ Piratova. E. (2018) Current trends in human rights and international humanitarian law in Colombia. "Consideraciones sobre la pertinencia de la educación en derechos humanos: un camino para la consolidación de la paz y la democracia en Colombia." P. 271.

childhood, citizen participation specifically in relation to the definition of mobilizations and social protest within the rule of law, coexistence and conflict transformation.

But human rights should be a cross-cutting issue in public policies and should be reflected in government plans, programs and projects, subject to consensus and accountability.

In line with the above, it is transcendental that Latin American governments immediately design and implement public policies with a gender perspective. This should include thinking about the differentiated needs of men and women in society, taking into account the biological category of sex, but also understanding the dimensions that gender as a social construct brings to the diversity of citizenship. It must also consider budgets effectively allocated to include a gender perspective in the most pressing issues such as security, the administration of justice, and health, economy and work rights.

Gender gaps, which worsened during the COVID-19 pandemic, require multiple modifications to national legal frameworks and aspects of institutional culture that reinforce gender stereotypes and end up becoming discriminatory against women. For this reason, it is necessary to implement solid, permanent and viable national policies focused on care in all countries of the region. On the other hand, it is important that security and justice institutions act with a gender perspective, from basic aspects such as the disaggregation of data by sex and gender, to issues such as training and the generation of mechanisms that ensure non-discriminatory actions and promote a culture of prevention of violence against women.

With respect to the gap in formal employment, governments should create incentives and public policies that allow the reinsertion of women into the labor market with fair salaries and workloads for men and women that make it possible to reconcile family and work life. In this way, the right to the free development of individuals and, in particular, the right of women to a life free of violence, can be more adequately guaranteed.

2 PROPOSALS FOR ACHIEVING THESE SCENARIOS

2.1 Liberal democracy, rule of law and legal certainty

Supporting democracy as a political system entails its strengthening, accompanied by the rule of law and legal certainty. Proposals aimed at achieving a democratic rule

of law should be short term (up to 3 years), medium term (3 to 7 years) and long term (more than 7 years).

2.1.1 SHORT TERM

- Call for a *peace pact* between political parties and the most representative organizations of civil society: this would involve the signing of an agreement between the main State and social actors, with the aim of reducing the high homicide rates in order to guarantee the right to life. The security-intelligence apparatus would have to, with the legitimacy conferred by the signing of the pact, allocate its resources and capabilities —as well as its social efforts— to confront organized crime groups responsible for causing the highest number of deaths among the population, always respecting human rights and including a gender perspective in their work protocols. The recovery of social peace, the spaces ceded to non-State actors and public tranquility would be the strategic objective of a State criminal policy, regardless of political-electoral ups and downs.
- *Establish strategic alliances with companies and unions* which would set the basis for productive investment and the creation of well-paid jobs, as well as care policies that recognize workers' rights and, therefore, reduce the wage gap between men and women. Each nation's comparative advantages and strengths should be promoted and economic activities should be encouraged in order to achieve a necessary economic growth and to attract financial resources from the State through the tax system. At the same time, it is important to promote strategic alliances with other countries in the region through the negotiation of a division of labor and complementarity of production.
- *Eliminate mechanisms of social assistance*: whoever receives an aid from the State would have to provide a public service in return, in order to put an end to privileges and replace a culture that encourages the least effort. In this sense, support systems aimed at women should be fundamentally based on the notion of public policy rather than social assistance, which entails allocating specific resources, monitoring and evaluating the actions undertaken as well as reporting their results.

2.1.2 MEDIUM TERM

- Create and develop a corps of senior State administrators: a professional elite of civil servants, through public competitive examinations and the passage through a common mold in training schools in agreements with the most prestigious

universities in the region, with the possibility of having exchanges and mobility, and with a public service approach focused on human rights and not on partisan clientelism.

- Betting on social capital in terms of investment in education and health: this would translate into a) raising the quality of education at all levels, which can be measured by indicators such as the PISA test of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) and the screening of teaching staff; b) expanding health coverage, including —progressively— various social groups, starting with newborns and children.

2.1.3 LONG-TERM

- Gradually move towards regional integration, starting with the economy and continuing with the political and social dimensions.
- To have consolidated democracies and competitive economies, based on socially responsible companies and respect for the environment.
- To live in societies that are fairer, less violent and less sexist, where women and men enjoy equal opportunities and where gender stereotypes are no longer a limitation to the free development of individuals.

3 SUGGESTIONS ON THE CONTRIBUTIONS THE INTERNATIONAL COMMUNITY CAN MAKE TO HELP REACH THE SCENARIOS DESCRIBED ABOVE: in particular, from the European Community and, especially, from Italy.

Countries with a greater democratic tradition and relative development, as well as experience of supranational integration, could help Latin America break the vicious cycle that prevents its harmonious development and the democratic rule of law. This would involve supporting pilot projects that address the region's strategic issues.

3.1 Liberal democracy, rule of law and legal security SUPPORTING DEMOCRACIES AND SANCTIONING AUTHORITARIAN POLITICAL REGIMES

- Establish, selectively, lines of cooperation among which the following could be identified:

- Share good practices and provide tools to police forces to contribute to their professionalization and to confront impunity, such as through mechanisms to detect and neutralize money laundering, while responding to other situations of violence (OSV).
- Provide technology to the security sector (armed forces, police and intelligence services), conditioning its transfer to the improvement of action protocols that guarantee respect for human rights.
- Encourage investment by European and Italian companies in productive activities and thus generate sources of employment in the region.
- Design and conduct specific seminars, courses and workshops for the training institutes of the corps of senior state administrators (leadership).
- Support the creation and development of schools for political leaders through foundations.

It should be emphasized that cooperation mechanisms should be selective.

3.2 Gender and Human Rights

STRENGTHEN THE CULTURE OF HUMAN RIGHTS WITH A GENDER PERSPECTIVE

- Establish more effective mechanisms to comply with the obligations acquired in the "Belem Do Para Convention" and the "CEDAW", based on cooperation agreements within the framework of lessons learned.
- Collaborate with governmental entities focused on social development, in order to implement specific intervention programs in contexts where there are known to be greater factors of vulnerability towards women, focused on strengthening their social skills and resilience.
- Design "macro" programs aimed at the creation and implementation of public policies focused on a national system of care and labor schemes that reduce the gaps between men and women.
- Generate discussions and exchange forums on the importance of incorporating a gender perspective in governmental activities to achieve the objectives of the 2030 Agenda.

4 CONCLUSIONS

Latin America is at a crossroads: the COVID-19 pandemic has exposed its weaknesses and limitations, with an economic and social cost that will be felt in the medium and long term. Current actions and omissions will shape the future of the region. A scenario that follows the current trends would be the worst thing that could happen, with catastrophic effects in the form of more violence, greater presence of organized crime, inflation, indebtedness, environmental deterioration, widening gender gaps, and the absence of a future for the next generations, among other undesirable aspects.

The crisis of leadership, corruption, impunity, endemic violence and social inequalities tear the social fabric and make any government project unviable. In this context, the emergence of populist and authoritarian political regimes is a regression that undermines the little progress and achievements of the last four decades.

The trajectory of the countries with the greatest democratic tradition points at the importance of strengthening the democratic system of government, recognizing the role of companies in combining the factors of production and generation of wealth, and accepting the role of facilitator of the State, identifying its substantive functions such as justice, security in its various dimensions, preservation of the rule of law, enjoyment of human rights, relations with the rest of the world, orderly migration, and safeguarding sovereignty and territorial integrity. But simultaneously, the State should intervene through social policy instruments in the search for equal opportunities, to compensate for the inequalities resulting from unbalanced growth, and to extend a protective mantle—going beyond the legal dimension— over the most vulnerable groups, especially women.

The gender agenda, and especially that of attention to women, should not be seen as a fad, but as an urgent necessity to change the catastrophic course of the region in which inequality is present in all aspects. Women, as active subjects of rights, are indispensable for rebuilding the social fabric damaged by violence, for generating wealth in nations and for guaranteeing peace and security, and this can only be possible in a context in which women live free of violence.

The future is in itself the greatest challenge for the region; setting strategic objectives— based on a national project with which the great national majorities identify— and the

means to achieve them through policies, strategies and lines of action, requires democratic leadership, but with a vision of the future, this is, in the words of Sir Winston Churchill, the leadership of statesmen rather than politicians.

PROGETTO
**"LA COMPLESSA ATTUALITÀ LATINOAMERICANA:
CONTRIBUTI PER UN'EVOLUZIONE POSITIVA"**

RAPPORTO TECNICO

Professore Fausto Pocar
Rappresentante del progetto

Professore Roberto Augusto Moreno
Direttore del progetto

Dott. Marcos Pablo Moloeznik
Coordinatore

Dott.ssa Sara Rossi
Dott.ssa Penélope Elizabeth Gambi
Équipe tecnico-accademica

Questo progetto è stato sviluppato dal Dipartimento di Progetti Speciali e Attività di Formazione per l'America Latina dell'Istituto Internazionale di Diritto Umanitario di Sanremo (Italia), con il sostegno finanziario dell'Unità di Analisi e Programmazione, Statistica e Documentazione Storica del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale italiano.

TRADUZIONI (inglese e italiano): Dott.ssa Lina María Munar Guevara; Dott.ssa Penélope Elizabeth Gambi e Prof Roberto A. Moreno.

-2022-

Progetto "LA COMPLESSA ATTUALITÀ LATINOAMERICANA: CONTRIBUTI PER UN'EVOLEZIONE POSITIVA" — RAPPORTO TECNICO; Rappresentante del progetto Fausto Pocar; Direzione Roberto Augusto Moreno; Coordinamento Marcos Pablo Moloeznik. Istituto Internazionale di Diritto Umanitario, Sanremo, Italia, 2022. 205 pagine; 24 x 17 cm. ISBN [9788894674705]. Sostenuto dal Ministero italiano degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale italiano. Questo rapporto può essere riprodotto in tutto o in parte, distribuito, comunicato al pubblico, o trasmesso in qualsiasi forma o con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, fotocopia o altro, a condizione che si riconosca l'autore del lavoro originale, facendo esplicito riferimento alla fonte. Tutti i capitoli sono stati sottoposti ad una doppia revisione paritaria per garantire l'originalità, la completezza e la qualità degli articoli che integrano il Rapporto.

Le opinioni e i fatti contenuti in ogni articolo sono di esclusiva responsabilità degli autori. L'Istituto non si assume alcuna responsabilità per la credibilità e l'autenticità dei capitoli. L'Istituto non si identifica necessariamente con il contenuto, le valutazioni e/o le conclusioni dei lavori pubblicati, né si assume alcuna responsabilità per le conseguenze dell'eventuale uso da parte di terzi delle informazioni e dei giudizi inclusi in queste opere.

PROGETTO

"LA COMPLESSA ATTUALITÀ LATINOAMERICANA: CONTRIBUTI PER UN'EVOLUZIONE POSITIVA"

RICERCATORI ESPERTI

Dott.ssa Daira ARANA AGUILAR della Fondazione Global Thought (Messico)
Dott.ssa Ruth María ABRIL STOFFELS dell'Università Cardenal Herrera (Spagna)
Prof. Matteo FORNARI dell'Università degli Studi Milano Bicocca (Italia)
Prof. Marcos Pablo MOLOEZNİK dell'Università di Guadalajara (Messico)
Dott.ssa Patricia Tatiana ORDEÑANA SIERRA del Centro di Studi Sociali e Giuridici dell'Ecuador (Ecuador);
Prof. Norhy Esther TORREGROSA JIMÉNEZ dell' Universidad Santo Tomás (Colombia).

COLLABORATORI

Dott. ANDRADE LÓPEZ, Pablo
Avv. AVILÉS, Omar
Dott.ssa BAJ, Giulia
Avv. BAÑO SALCEDO, Alejandro
Dott.ssa BUSTAMANTE HERNÁNDEZ, Greta Lydia
Dott.ssa CAMARENA ROMERO, Luz Celina
Dott.ssa CASTILLO HERNÁNDEZ, Alejandra
Avv. CASTRO JARAMILLO, Pablo Sebastián
Prof CITRONI, Gabriella
Avv. FORERO FORERO, Camilo
Prof GIL FONS, Antonio
Dott. GRIMALDO LANDAETA, Carlos Eduardo
Dott.ssa HERNÁNDEZ GARCÍA, Nuria
Dott.ssa MARTÍNEZ TÉLLEZ, Montserrat
Dott.ssa MICHİ TOSCANO, Selene Liliana
Dott.ssa MORILLO VELASCO, Lorena
Dott.ssa OROZCO MARTÍNEZ, Vanesa Carolina
Avv. PÁEZ PIRAZÁN, Pedro Steve
Dott. PAZ, José Gabriel
Dott. PORTILLA TINAJERO, Radamanto
Dott. RAMÍREZ GONZÁLEZ, Miguel Adrián
Dott.ssa RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Nataly Esmeralda
Dott.ssa ROMERO REAL, María
Dott.ssa SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Rebecca
Dott. VARGAS GUTIÉRREZ, Ulises
Prof VELA BARBA, Estefanía

ENTI ATTIVI

Università Santo Tomás (Bogotá - Colombia)

Università Cardenal Herrera (Alfara del Patriarca - Spagna):

Università degli Studi di Milano Bicocca (Milano - Italia)

Università di Guadalajara (Jalisco - Messico)

Comando Congiunto Strategico di Transizione (Bogotá - Colombia)

Centro di Studi Sociali e Giuridici dell'Ecuador (Quito - Ecuador)

Incidenza e ricerca internazionale A.C. - Fondazione Global Thought (Città del Messico - Messico)

ENTI INVITATI

Università del Salvador (Buenos Aires - Argentina):

Comitato Internazionale della Croce Rossa (Città del Messico - Messico).

Fondazione Internazionale Baltasar Garzón A.C. (Città del Messico - Messico)

Intersecta A.C. (Città del Messico-Messico)

Gender issues S.C. (Città del Messico - Messico)

PREFAZIONE DEL PRESIDENTE ONORARIO DELL'ISTITUTO INTERNAZIONALE DI DIRITTO UMANITARIO PROFESSORE FAUSTO POCAR

In seguito alla sua fondazione nel 1970, l'Istituto Internazionale di Diritto Umanitario di Sanremo (IIHL) ha tenuto il suo primo corso di Diritto Internazionale Umanitario nel 1976, in francese. Otto anni dopo, nel 1984, iniziarono i corsi in lingua spagnola che sono continuati ininterrottamente sino ad oggi. Va sottolineato che coloro che frequentano questi corsi provengono principalmente, se non esclusivamente, dall'America Latina.

Così, con il passare del tempo, la regione latino-americana ha cominciato a richiedere una maggiore attenzione da parte dell'IIHL e, appena ricoperta la carica di Presidente, ho ritenuto opportuno porre le basi per la creazione di un settore accademico specialmente orientato verso questa regione. Questo perché l'America Latina offre una situazione paradossale.

Questa regione gode di un vasto territorio, con un'ampia diversità di climi, che si distingue per la sua biodiversità e l'esistenza di numerose risorse naturali di valore, come le riserve d'acqua dolce e gli ecosistemi di rilevanza mondiale. Con una popolazione totale di circa 650 milioni di abitanti, la fascia d'età più numerosa, con 237 milioni di persone, è costituita da giovani sotto i 25 anni, il che costituisce uno straordinario bonus demografico. Nella regione, inoltre, predomina la lingua spagnola, che è la seconda lingua più usata al mondo in termini di numero di persone madrelingua e la terza più utilizzata su Internet.

Nonostante tutto questo, però, il continente è sempre stato caratterizzato da uno stato di violenza che attualmente si è trasformato in violenza sociale con un'alta componente criminale che potrebbe compromettere la pace e la stabilità regionale. Il crimine e la delinquenza sono legati a fattori strutturali come la povertà e l'ineguaglianza, la mancanza di opportunità (istruzione, lavoro), il malfunzionamento delle istituzioni o l'esistenza di spazi dove l'azione dello Stato non arriva, così come la disponibilità di armi da fuoco.

Gli scenari di conflitto armato interno, di altre situazioni di violenza, di transizione verso un eterno tentativo di ritorno alla pace, di violenza di genere e di criminalità organizzata sono alcuni dei fattori che ci hanno portato a dirigere la nostra attività accademica nel campo del Diritto internazionale per la protezione integrale della persona umana verso questa straordinaria regione del pianeta.

In questa linea di lavoro, l'IIHL, con il sostegno finanziario del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ha coordinato il lavoro di ricerca nell'ambito del Progetto "La complessa attualità latinoamericana: contributi per un'evoluzione positiva".

Il sottoscritto è stato responsabile del Progetto, che è stato diretto dal professor Roberto Augusto Moreno, responsabile dei progetti speciali e delle attività di formazione per l'America Latina, e che ha visto la collaborazione di un ampio e prestigioso gruppo di istituzioni (università, centri di ricerca, ONG, ecc.) e specialisti esperti, distribuiti nei punti cardine della regione.

Avendo al centro il lavoro di ricerca da svolgere, il Progetto ha incluso diverse attività complementari:

- Un webinar, aperto al pubblico, ma anche con invitati speciali, tenutosi dal 3 al 5 novembre 2021, in cui un gruppo di prestigiosi esperti internazionali ha dibattuto sulla materia e in cui è stato creato un forum per ricevere proposte e preoccupazioni da parte dei partecipanti volte ad alimentare il Progetto stesso;
- Un workshop tenutosi a marzo 2022 con la partecipazione di esperti, leader chiave e ospiti speciali in cui si è discusso il contenuto dei risultati raggiunti: scenari futuri e politiche da attuare;
- La presente pubblicazione di carattere esecutivo, in forma di "rapporto tecnico", la quale raccoglie le parti sostanziali dei risultati, una descrizione degli scenari futuri (post-pandemia) e le principali raccomandazioni da proporre, soprattutto nel campo della cooperazione internazionale.
- Una pubblicazione, a mo' di prodotto accademico, attualmente in fase di edizione. Sarà un lavoro collettivo materializzato come un libro digitale volto a raccogliere le diagnosi di ciascuna delle quattro linee di ricerca (con i relativi riferimenti alle fonti corrispondenti), così come una descrizione completa dei risultati e dei consigli prodotti in conseguenza.

Per concludere, a nome dell'IIHL e a titolo personale, vorrei esprimere la mia profonda gratitudine al Dipartimento di progetti speciali e attività di formazione per l'America Latina e, in generale, a tutti coloro che hanno contribuito, con diversi compiti e funzioni, alla realizzazione di questo lavoro. Un riconoscimento speciale va all'Unità di Analisi e Programmazione del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale per il suo sostegno nel finanziamento del Progetto che gli ha dato origine.

PRESENTAZIONE DEL PROFESSORE ROBERTO AUGUSTO MORENO

Questo Progetto è stato concepito con l'intenzione di permettere, in primo luogo, l'elaborazione di uno scenario adeguato, fattibile e accettabile (AFA), che l'America Latina o la maggior parte dei suoi paesi possano raggiungere in un periodo di tempo ragionevole e in modo socialmente, politicamente ed economicamente fattibile. In secondo luogo, si è cercato di produrre proposte e raccomandazioni di politiche pubbliche e strategie statali a breve, medio e lungo termine a livello regionale che permettano di raggiungere questo scenario. Queste includono, inoltre, azioni di cooperazione internazionali e, in particolare, italiane, che rispondano reciprocamente sia ai bisogni locali che ai propri interessi, contribuendo a rafforzare la loro presenza e il loro *soft power*.

Per raggiungere il primo obiettivo -definire uno scenario che riunisca le qualità sopra menzionate- risultava imprescindibile partire dalla conoscenza delle condizioni che caratterizzano la regione e dei fattori che le determinano. Per comprendere, dunque, la complessa situazione attuale e sempiterna che presenta l'America Latina è stato necessario, in modo da identificarne le sue principali cause, stabilire delle priorità o, in altre parole, stabilire una gerarchia dei problemi dalla cui risoluzione dipende la costruzione di un futuro migliore per la regione.

In breve, ciò di cui si è occupato questo Progetto è stato, in una prima fase, determinare e ordinare per rilevanza le questioni critiche che affliggono l'America Latina per poi promuovere raccomandazioni di politica pubblica praticabili, con l'obiettivo di raggiungere uno scenario futuro desiderabile. Così, gli sforzi di produzione di conoscenza si sono concentrati su quelle questioni di natura strategica e, allo stesso tempo, sul fornire a coloro che prendono le decisioni raccomandazioni volte a superare ulteriori contesti catastrofici o inerziali.

Quali sono le criticità o i problemi principali che rappresentano dei veri “colli di bottiglia” per lo sviluppo dell'America Latina? A priori, dopo aver ascoltato le presentazioni fatte nel webinar¹⁰⁹ tenutosi il 3 e il 5 novembre 2021 e prima di immergersi nei compiti di ricerca svolti

¹⁰⁹ I relatori del webinar erano: il Contrammiraglio Cristián Enrique Araya Escobar dal Cile, col tema: Indigenismo e Stato Nazione in America Latina; la Dottoressa Elena Azaola dal Messico, col tema: Violenza e pace in America Latina; il Professor José Gabriel Paz dall'Argentina, col tema: Diritto attuale e nuove tendenze in America Latina; l'Ambasciatore Adam Blackwell dal Canada, col tema: Considerazioni sulla sicurezza multidimensionale in America Latina; e l'ambasciatore Adam

dai partner del Progetto, sono stati enunciati, a modo orientativo, i seguenti "temi critici" o "problemi" rilevanti:

- Assenza di un progetto di nazione, debolezza istituzionale e crisi di leadership;
- Violazione sistematica dello Stato di diritto, democrazie incipienti e regressione autoritaria;
- Coesistenza di grandi spazi vuoti e megalopoli con mercati informali e deterioramento dell'ambiente;
- Disuguaglianza ed esclusione sociale;
- Dominio della violenza;
- Il problema dell'insicurezza e la concezione strumentale della sicurezza;
- Migrazione disordinata e terreno fertile per la violazione dei diritti umani;
- Il fenomeno delle sparizioni forzate e la sua attuale riconfigurazione.

La ricerca realizzata attraverso questo Progetto, su questa base e, naturalmente, senza limitarsi ad essa, ha esplorato in profondità la realtà latino-americana da quattro diverse prospettive o dimensioni strategiche:

1. Scenario latino-americano

La debolezza dello Stato di diritto e la mancanza di una cultura della pace;
Altri fattori che influenzano la fragilità istituzionale;
Cause profonde del problema latino-americano.

2. L'impatto della pandemia COVID-19

Il diritto alla vita;
Altri diritti umani;
Le modalità di violenza di cui sopra;
La situazione generale preesistente.

3. La situazione attuale in America Latina e il suo impatto sull'applicazione della legislazione vigente sul diritto alla protezione integrale della persona umana

Diritto internazionale dei diritti umani;
Diritto internazionale umanitario;

Blackwell dal Canada, sul tema: Considerazioni sulla sicurezza multidimensionale nelle Americhe; la Dottoressa Gabriella Citroni dall'Italia, col tema: Passato e futuro delle sparizioni in America Latina, con un focus sul diritto alla verità delle famiglie come gruppo vulnerabile e la Dottoressa Loreto Correa Vera dal Cile, col tema: Integrazione latinoamericana. Dalla teoria ai numeri nel XXI secolo.

Diritto internazionale sui rifugiati, migranti e sfollati.

4. Gruppi particolarmente vulnerabili: donne

Ruolo delle donne nella prevenzione;

Il ruolo delle donne nel superamento delle situazioni precedentemente trattate;

Conseguenze della violenza durante la pandemia sull'esercizio dei diritti umani delle donne.

Dal punto di vista di ogni dimensione, i gruppi di lavoro¹¹⁰ hanno proceduto a identificare le principali criticità, stabilire le loro cause e analizzare le loro conseguenze, per potere determinare i modi per superarle al fine di ottenere uno scenario futuro migliore per la regione.

¹¹⁰ Per la "**dimensione 1**", coordinamento: rappresentanti dell'Università di Guadalajara, Messico (UDG); co-coordinamento: rappresentanti dell'Università di Santo Tomás, Colombia (UST) e del Centro di Studi Sociali e Giuridici dell'Ecuador (CESJE); associati: rappresentanti dell'Università di Salvador, Argentina (USAL) e della Fondazione Baltazar Garzón, Spagna (FIBGAR). Per la "**dimensione 2**", coordinamento: rappresentanti dell'UDG, co-coordinamento: rappresentanti di Global Thought MX, Messico (GTM) e CESJE; associati: rappresentanti dell'Universidad Cardenal Herrera (UCH) e CESJE. Per la "**dimensione 3**", coordinamento: rappresentanti di UST; co-coordinamento: rappresentanti dell'Università Milano Bicocca, Italia (UMB) e UCH; associati: rappresentanti di USAL e FIBGAR. Per la "**dimensione 4**", coordinamento: rappresentanti del GTM; co-coordinamento: rappresentanti dell'UCH e del Comando Strategico Congiunto di Transizione Colombiano (CCOET); associati: rappresentanti di Intersecta A.C., Messico (IAC), Gender Issues, Messico (GIM) e CESJE.

CONSIDERAZIONI PRELIMINARI DEL PROFESSOR MARCOS P. MOLOEZNIK

"Un politico diventa uno statista quando invece di pensare alle prossime elezioni, pensa alle prossime generazioni".

Winston Churchill

L'America Latina è una grande regione che si estende dal Rio Grande o Rio Bravo, che separa il confine terrestre del Messico e degli Stati Uniti d'America, fino all'isola di Tierra del Fuego, condivisa da Argentina e Cile sulla punta meridionale del continente.

Al di là della sua diversità geografica, delle sue ricchezze naturali e culturali, così come dei contrasti di diversa natura che la caratterizzano, la regione presenta dei *comuni denominatori* che ci permettono di identificare le seguenti *quattro dimensioni strategiche*, temi critici attorno ai quali ruota questo Progetto di Ricerca:

1. Fattori che influenzano l'attuale stato di fragilità istituzionale e di violenza che caratterizza oggi l'America Latina;
2. L'impatto della pandemia COVID-19;
3. L'attuale situazione latino-americana e il suo impatto sull'applicazione della legislazione vigente in termini di diritto alla protezione integrale della persona umana;
4. Gruppi particolarmente vulnerabili: le donne.

Per quanto riguarda la prima dimensione strategica, è importante ricordare che *l'America Latina è la regione più violenta del mondo*, se si prende come indicatore il tasso di omicidi dolosi per 100.000 abitanti, il che significa che per l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), la situazione in America Latina è di *violenza endemica*.

E se la violenza è un fenomeno multi-causale o multifattoriale, la debolezza istituzionale -le cui caratteristiche dominanti sono l'impunità, la corruzione, la crisi di leadership e i bassi livelli di professionalità nella funzione pubblica- spiega in gran parte l'incapacità dello Stato di prevenire la violenza e il crimine, e di garantire il diritto alla sicurezza della popolazione. Di conseguenza, la violenza e la fragilità istituzionale sono due facce della stessa medaglia.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, una pandemia può essere considerata *un rischio per la sicurezza nazionale* perché è un antagonismo naturale o antropocentrico che non ha un agente identificato, né l'intenzione di causare danni, ma ha un potenziale sufficiente -reale o

percepito- per distruggere o danneggiare gravemente gli interessi nazionali, o impedire il raggiungimento o la piena realizzazione degli obiettivi nazionali permanenti.

In questo contesto, gli effetti negativi del coronavirus si faranno sentire a breve, medio e lungo termine, con danni incommensurabili come gravi effetti sul diritto alla vita, il diritto alla salute e conseguenze negative per l'economia, con la distruzione di micro, piccole e medie imprese, imprese familiari e la conseguente perdita massiccia di posti di lavoro.

Per quanto riguarda la terza dimensione, dobbiamo considerare che i *diritti umani in generale e quelli di prima generazione in particolare (diritti civili e politici) sono permanentemente messi in discussione* da una realtà segnata dal predominio del diritto sulla giustizia, degli interessi dello Stato su quelli della società, di una cultura della trasgressione, dell'assenza di un progetto di nazione in cui le grandi maggioranze si identifichino, di una cultura politica autoritaria e di un gioco a somma zero, con un forte "potere esecutivo" che invalida sia il principio della divisione e separazione delle funzioni del potere, così come il necessario controllo sul suo operato.

Il diritto alla vita, quello all'integrità fisica delle persone, alla libertà, all'accesso alla giustizia, così come il diritto alla soddisfazione dei bisogni e a una vita dignitosa spesso diventano lettera morta perché lo Stato è incapace di garantirli.

Nel contesto dell'ultima dimensione strategica, la tensione, se non la collisione, tra diritto e realtà si manifesta chiaramente nel caso delle *donne latinoamericane, un gruppo socialmente vulnerabile esposto alla cultura e alle pratiche sociali dominanti*.

Così, il manto di protezione giuridica sulle donne è necessario, ma non sufficiente, data la loro innegabile debolezza sotto il dominio di una società marcatamente maschilista. Questo si riflette in tutti gli ambiti della vita quotidiana: dalla violenza di genere e le molestie sessuali, aggravate dal COVID-19, alla discriminazione sul posto di lavoro, dove le donne guadagnano in media il 30% in meno dei loro pari maschi. Questo rende necessario riservare un trattamento speciale alle donne come gruppo sistematicamente vittimizzato.

Oltre a queste quattro dimensioni strategiche, bisogna considerare le seguenti premesse:

1. *Non c'è miglior sistema politico di un sistema democratico*, intendendo con ciò la democrazia liberale, in cui il popolo —nella sua capacità sovrana— governa attraverso i suoi rappresentanti, e la cui caratteristica essenziale è lo Stato di diritto, le cui condizioni minime sono: il dominio della legge (tutto all'interno della legge, lo stato subordinato ad un ordinamento giuridico), il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali (diritti umani), la divisione del potere statale in funzioni (che porta con sé l'equilibrio dei poteri), e la legalità

dell'amministrazione (tutti i funzionari pubblici possono eseguire solo ciò che sono espressamente autorizzati a fare).

2. *Non esiste un sistema economico migliore di quello capitalista*, che si basa sulla concorrenza e sul riconoscimento del ruolo delle imprese come generatrici di ricchezza e produzione, mentre lo Stato agisce come facilitatore e allocatore di risorse per garantire pari opportunità a tutti. Di conseguenza, lo Stato è responsabile della creazione di condizioni che permettano un'equa distribuzione del reddito o della ricchezza della nazione, attraverso strumenti di politica sociale e sussidi rivolti ai gruppi più svantaggiati e danneggiati durante il processo di crescita economica della nazione.
3. Pertanto, lo Stato deve, da un lato, *generare le condizioni per l'investimento produttivo e la creazione di posti di lavoro*; e, dall'altro, *compensare gli squilibri* -prodotti dalla concorrenza-attribuito strumenti di politica sociale. Questo è *il ruolo dello Stato o la cornice istituzionale*, che può essere inteso come l'insieme di regole che i cittadini progettano, concordano e rispettano per governarsi come società, vale a dire delle leggi e un governo capace di applicarle e, a sua volta, attenersi ad esse. In altre parole, in questo modo lo Stato di diritto contribuisce allo sviluppo istituzionale e, quindi, alla crescita della nazione.
4. Nel caso dell'America Latina, la sua ricchezza risiede nel fenomeno dell'*"incrocio di razze"*, "la razza americana è un vero *melting pot* —una mescolanza di un gran numero di gruppi etnici— ulteriormente incrementata a seguito della schiavitù e dalle successive ondate migratorie", nelle parole del Contrammiraglio Araya Escobar¹¹¹.

Sulla base di questo riconoscimento, vengono presentati i quattro principali problemi o questioni critici -che qui chiamiamo "dimensioni strategiche"-, lo scenario regionale futuro più probabile, e lo scenario desiderabile, così come le raccomandazioni per raggiungerlo e il possibile contributo dell'Unione Europea (UE) e dell'Italia.

In altre parole, ciò che si fa o non si fa oggi condiziona il futuro della regione; da qui la necessità imperativa di intervenire attraverso politiche, strategie e linee d'azione adeguate a un obiettivo strategico, al fine di raggiungere un futuro desiderabile il cui corso sia segnato dal benessere generale della popolazione e dal consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto.

¹¹¹ Contrammiraglio Cristián Enrique Araya Escobar (Cile) "Indigenismo y Estado Nacional en Latinoamérica"; presentazione nel contesto del *Webinar* sullo *Scenario strategico dell'America Latina*, mercoledì 03 novembre 2021.

CAPITOLO I

1. DESCRIZIONE DELLA PROBLEMATICATA LATINOAMERICANA

Questo primo capitolo cerca di identificare, dal punto di vista di quattro diverse dimensioni strategiche, i principali problemi che colpiscono la regione e che costituiscono degli ostacoli allo sviluppo e al benessere generale della popolazione.

1.1 Descrizione della problematica dalla "Dimensione strategica 1" Fattori che influenzano l'attuale stato di fragilità istituzionale e di violenza che caratterizza oggi l'America Latina

Le criticità identificate sono diverse, complesse e multi-causali; partendo dalla concezione tradizionale del potere nazionale¹¹², le criticità derivano da ciascuna delle sue cinque componenti:

- Fattore politico
 - Assenza di un progetto di nazione, debolezza istituzionale e crisi di leadership.
 - Violazione sistematica dello Stato di diritto, insoddisfazione e disincanto nella democrazia, regressione autoritaria.
 - Concezione strumentale della sicurezza.
- Fattore economico
 - Bassi tassi di crescita economica.
 - Alti tassi di evasione fiscale e mercati informali.
 - Incapacità di soddisfare le esigenze di base della popolazione.
 - Dispersione o frammentazione regionale.
- Fattore sociale
 - Disuguaglianza ed esclusione sociale.
 - Violenza endemica.
 - Migrazione disordinata e terreno fertile per la violazione dei diritti umani.
- Fattore militare

¹¹² Vedi, per esempio, Konrr, Klaus E. (1981) *El poder de las naciones*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano e Beaufre, André (1978), *Estrategia de la Acción*, Buenos Aires, 2a edizione, Editorial Pleamar.

- Espansione delle missioni e delle funzioni delle forze armate.
- Processo di militarizzazione della sicurezza pubblica.
- Crisi d'identità della professione militare.
- Fattore geopolitico
 - Coesistenza di grandi spazi vuoti e megalopoli.
 - Ricchezza naturale e biodiversità.
 - Deterioramento costante e continuo dell'ambiente.

1.1.1 FATTORE POLITICO

-Progetto di nazione: di solito è concepito come una grande proposta per il futuro collettivo a cui si attribuiscono ragionevoli possibilità di successo. È un regime politico concepito per fare dell'esercizio del potere la soluzione dei grandi problemi nazionali. È anche solitamente definito come un insieme di idee socialmente condivise che spiegano a grandi linee ciò che una nazione vuole essere¹¹³. In termini generali, in America Latina manca un progetto di nazione in cui le grandi maggioranze nazionali si identifichino; in altre parole, l'assenza di un patto sociale.

-Leadership: qualità primordiale intangibile o immateriale, non è all'altezza delle sfide affrontate dai paesi latinoamericani. L'America Latina è governata da leader mediocri e irrazionali, corrotti e senza scrupoli, se non messianici, di fronte a realtà complesse in un contesto di *globalizzazione* e di *incertezza*, aggravato dalla frammentazione dei paesi della regione.

-Violazione sistematica dello Stato di diritto, democrazie incipienti e regressione autoritaria: lo Stato non garantisce nemmeno il rispetto dei diritti umani di prima generazione, cioè i diritti civili e politici. Per non parlare dei diritti umani di seconda e terza generazione, specialmente il diritto alla salute, i cui limiti sono stati esposti dal coronavirus, come sarà evidenziato nel Capitolo II. Anche il diritto all'educazione è costantemente messo in discussione, a causa dei preoccupanti livelli di abbandono scolastico e del deterioramento sistematico della sua qualità. Le università, soprattutto quelle pubbliche, si dedicano a trattare le questioni attuali più in voga e quelle dei paesi centrali invece di contribuire alla soluzione dei grandi problemi nazionali, con il risultato

¹¹³ Meyer, Lorenzo (2020) AGENDA CIUDADANA LA EVANESCENCIA DEL PROYECTO NACIONAL; disponible en: <https://lorenzomeyercossio.com/wp-content/uploads/2020/10/081023.pdf>

di un divorzio tra il governo e le istituzioni di istruzione superiore. Inoltre, c'è una mancanza di necessaria autocritica all'interno dell'università.

L'America Latina manca anche di una tradizione democratica, verificandosi disuguaglianze o squilibri tra il Potere Esecutivo e la sua controparte giudiziaria e legislativa, così che la tradizionale teoria liberale dei pesi e contrappesi rimane in vigore solo a livello formale. C'è anche la tendenza a copiare leggi e sistemi giuridici dei paesi centrali o relativamente più sviluppati, che alla fine sono inapplicabili e inattuabili perché non rispondono alle idiosincrasie dei popoli della regione; come ha sottolineato lo scrittore Octavio Paz quando ha avvertito che "adottare" non è lo stesso che "adattare". Non c'è nemmeno chiarezza sulle questioni che dovrebbero essere prioritarie o che la legge dovrebbe privilegiare; anzi, si legifera su questioni che non hanno importanza o significato; in breve, la legge non offre risposte o soluzioni ai problemi più urgenti.

-Concezione strumentale della sicurezza: il paradigma di sicurezza dominante si basa solo ed esclusivamente sulla risposta dello Stato attraverso l'uso della forza (repressione), lasciando da parte altri strumenti non coercitivi del potere pubblico e rinunciando ai meccanismi preventivi.

1.1.2 FATTORE ECONOMICO

-Bassa crescita economica: le crisi economiche ricorrenti nei paesi della regione sono dovute sia ai bassi tassi di crescita economica, in assenza di incentivi all'attività commerciale, sia al crescente indebitamento pubblico per far fronte alla spesa pubblica. Poiché non vengono generati abbastanza posti di lavoro per coloro che entrano nel mercato del lavoro, lo Stato non riesce a garantire la soddisfazione dei bisogni di base della popolazione, e la povertà aumenta ogni anno.

-Mercati informali: si ha un contesto segnato dal dominio dell'economia informale e di sopravvivenza, in cui: a) lo Stato non riesce a raccogliere entrate attraverso il sistema fiscale; e, b) tende a generare attività altamente inquinanti e distruttive per l'ambiente.

-Dispersione: l'antitesi dell'integrazione economica regionale; piuttosto, lo scenario latino-americano è caratterizzato dalla frammentazione e dalla scarsità di alleanze strategiche e complementarità produttiva e di servizi tra gli Stati.

1.1.3 FATTORE SOCIALE

-Disuguaglianza ed esclusione sociale: la pessima distribuzione del reddito o della ricchezza nazionale fa dell'America Latina la regione più diseguale del mondo, dove

ampi settori sociali non sono in grado di soddisfare nemmeno i loro bisogni fondamentali, in contrasto con l'opulenza di una minoranza privilegiata.

D'altra parte, c'è un debito storico verso i popoli originari che sono stati emarginati; si tratta dell'*indigenismo*, collettivi sociali che conservano i loro usi e costumi, che sono generalmente contrari alle regole del gioco democratico e che contemplan persino la pena di morte.

Anche il sistema carcerario o penitenziario costituisce un microcosmo della realtà dei popoli dell'America Latina; e riflette anch'esso le grandi disuguaglianze sociali, dato che la maggior parte della popolazione carceraria è costituita da poveri, persone che provengono da settori urbani molto emarginati o che non hanno altra scelta che ricorrere al crimine organizzato. Il sovraffollamento e l'autogoverno sono ben lungi dal soddisfare lo scopo teleologico della frase di reintegrazione sociale dell'ideologia liberale. Inoltre, più del cinquanta per cento delle persone private della libertà sono processate e non condannate, dato che c'è un abuso della detenzione preventiva. Le prigioni della regione costituiscono un rischio latente, che generalmente esplode sotto forma di rivolte e spargimenti di sangue.

Inoltre, c'è *confusione tra politica sociale e gli aiuti sociali*, poiché la classe dirigente è più interessata al clientelismo politico che allo sviluppo sociale. Quindi, si preoccupano di preservare i vantaggi o i privilegi, mentre mettono seriamente in discussione le meritocrazie, favorendo l'elemosina o i favori dello Stato, il che porta al debito nazionale. Tutto questo è esacerbato da un'atmosfera di divisione e da un gioco a somma zero, incoraggiato dai governi populistici e autoritari della regione.

-Violenza endemica: l'America Latina rappresenta solo l'otto per cento della popolazione mondiale, ma concentra circa il trentotto per cento degli omicidi dolosi del mondo. Cinque dei paesi del mondo con i più alti tassi di morti violente si trovano nella regione: Venezuela, Honduras, Colombia, El Salvador e Brasile, paesi i cui tassi di omicidi per 100.000 abitanti sono più di trenta volte superiori a quelli dell'Unione Europea.

Con l'aggravante che le principali vittime e perpetratori sono giovani tra i 15 e i 29 anni, e quindi la regione sta sprestando il vantaggio economico comparativo del "bonus demografico". Si tratta principalmente di violenza criminale omicida. C'è un'analogia tra i giovani in conflitto con la legge o i giovani delinquenti e i bambini combattenti, entrambi sono carne da cannone o sacrificabili. Non bisogna nemmeno trascurare le

donne come gruppo vulnerabile, che subiscono violenza di genere e domestica in un contesto dominato da una cultura maschilista.

Così, *la legittimità dello Stato, e in particolare il suo monopolio della forza, sono costantemente messi in discussione da attori non statali*, come gruppi di insorti, crimine organizzato transnazionale, gruppi di autodifesa e collettivi paramilitari, cittadini insoddisfatti alla luce delle disuguaglianze sociali e degli scarsi o inesistenti risultati delle istituzioni statali, e dallo stesso uso/abuso della forza da parte degli operatori del sistema di pubblica sicurezza, che spesso violano i diritti umani e il diritto internazionale umanitario.

In questo scenario, la protesta sociale si diffonde di fronte a canali di comunicazione deboli o inesistenti tra chi detiene il potere e il popolo da cui deriva il potere sovrano; in questi scenari la risposta dello Stato tende ad essere l'uso della forza, che porta a cicli viziosi di violenza. In America Latina, ciò che il Comitato Internazionale della Croce Rossa chiama Altre Situazioni di Violenza (ASV) è la realtà quotidiana, con effetti umanitari più devastanti dei conflitti armati e che comporta il dispiegamento di forze armate che mirano a ristabilire l'ordine pubblico.

Pertanto, c'è una violazione sistematica del sacro diritto alla vita e all'integrità fisica delle persone, perché non si deve trascurare che la vita è la condizione indispensabile per godere del resto dei diritti umani. A questo si aggiungono crimini aberranti di natura imprescrittibile come le sparizioni forzate di persone (vittime dirette come migranti, disabili, donne, bambine e adolescenti, e difensori dei diritti umani —gruppi vulnerabili—, e vittime indirette come le famiglie delle persone scomparse e la società nel suo insieme) che mette in discussione il diritto inalienabile alla verità e quindi colpisce la giustizia alla luce dell'impunità, come sottolinea Gabriela Citroni¹¹⁴ (che porta con sé una vera catastrofe umanitaria in alcuni paesi), e la pratica continua della tortura e di altri trattamenti crudeli, inumani e degradanti, sia da parte delle azioni dello Stato che più recentemente da parte di attori privati o non statali.

-Migrazione disordinata e terreno fertile per la violazione dei diritti umani: il risultato dell'espulsione della popolazione a causa della violenza endemica e dell'incapacità di generare fonti di lavoro e pari opportunità.

¹¹⁴ Citroni, Gabriella (Italia) "Passato e futuro delle sparizioni in America Latina, con un focus sul diritto alla verità delle famiglie come gruppo vulnerabile"; presentazione nel contesto del Webinar sullo Scenario strategico dell'America Latina, venerdì 05 novembre 2021.

L'altra faccia della medaglia sta nelle rimesse, che sono diventate una delle principali fonti di reddito per molti paesi della regione, perché non dobbiamo perdere di vista il fatto che gli Stati Uniti d'America —la potenza egemone regionale— è il mercato di destinazione a cui aspirano i migranti, esercitando un innegabile effetto di richiamo. Coesistono rifugiati, migranti e sfollati interni, gruppi altamente vulnerabili alle azioni del crimine organizzato, in particolare donne, bambine e adolescenti, molte delle quali sono vittime invisibili (cioè tollerate) di sparizioni forzate.

1.1.4 FATTORE MILITARE

I bassi, se non inesistenti, livelli di professionalizzazione dei funzionari pubblici spiegano in gran parte l'espansione delle missioni e delle funzioni affidate alle forze armate, soprattutto nel campo della sicurezza pubblica. Si tratta del processo di militarizzazione della sicurezza pubblica, una tendenza presente in gran parte dell'America Latina e che tende ad essere accompagnata da violazioni dei diritti umani, dato che il personale armato non è sottoposto a un processo di riqualificazione professionale. Questo, a sua volta, porta con sé una crisi della professione militare, dato che i giovani che abbracciano la carriera militare trovano la loro vocazione messa in discussione quando sono impegnati in attività al di fuori della professione delle armi.

1.1.5 FATTORE GEOPOLITICO

-Coesistenza di grandi spazi vuoti e megalopoli: c'è un contrasto tra grandi spazi vuoti e un alto livello di concentrazione della popolazione nelle grandi città (megalopoli), nel contesto di un processo di urbanizzazione accelerato e caotico.

-Deterioramento costante e continuo dell'ambiente: la generazione di energia sporca e il sovra sfruttamento delle risorse rinnovabili e non rinnovabili, così come le eccessive estrazioni di risorse naturali, minano il diritto a vivere in un ambiente sano ed ecologicamente equilibrato, cioè un diritto umano di terza generazione. Questo è aggravato dal cambiamento climatico e dall'effetto serra che colpisce significativamente la regione. Questo pone un paradosso: da un lato, l'America Latina si caratterizza come una regione di grandi ricchezze, risorse e riserve naturali, così come la biodiversità; dall'altro, c'è una realtà di costante e continuo deterioramento dell'ambiente, a causa dello sfruttamento predatorio che va oltre i limiti stabiliti dal quadro giuridico.

1.2 Descrizione della problematica dalla "Dimensione strategica 2" Impatto della pandemia COVID-19

L'attuale pandemia è una calamità o catastrofe, con effetti nocivi permanenti che si faranno sentire a breve, medio e lungo termine. È la peggiore crisi dalla Seconda Guerra Mondiale (1939-1945), che colpisce l'umanità intera, e probabilmente continuerà per anni.

- La peggiore crisi dalla Seconda guerra mondiale (1939-1945).
- Colpisce l'umanità nel suo insieme.
- Diffusione del virus facilitata dalla globalizzazione.
- Colpisce soprattutto il diritto alla vita.
- Mette in discussione l'esercizio effettivo del diritto alla salute.
- Gestione negligente nella maggior parte degli Stati della regione.
- Distruzione delle economie e perdita massiccia di posti di lavoro.

La diffusione del coronavirus COVID-19 e la crisi che ne è seguita hanno alterato la vita quotidiana dei cittadini di tutto il mondo, oltre a mostrare le risposte di ciascuno dei governi esponendo i loro punti di forza, ma anche le loro debolezze. Così, a sud del Rio Grande o Bravo, i numeri di infetti e morti sono molto rilevanti in Argentina, Brasile, Colombia, Messico e Perù. La gestione di questi paesi ha lasciato molto a desiderare. Tuttavia, la percentuale di morti per 100.000 abitanti è molto alta in Perù, dato che questo paese andino è stato molto negligente nella gestione della pandemia. È seguito da Brasile, Argentina, Colombia e Paraguay.

Vale la pena segnalare che, in senso umanitario, l'America Latina è stata la regione del mondo che la pandemia ha colpito più duramente, dato che, con solo l'8,5% della popolazione mondiale, a gennaio 2022 aveva subito il 15,77% del numero totale di infezioni e il 26,58% del numero totale di morti nel mondo¹¹⁵. A questo vanno aggiunte le conseguenze di vario genere —economiche, sociali, psicologiche, ecc.— che hanno afflitto e continuano ad affliggere una regione che, anche prima della pandemia, presentava notevoli squilibri e carenze. Tra queste carenze c'è l'assenza di un'unità latino-americana. Nemmeno la pandemia sembra aver costretto i governi dell'America

¹¹⁵ Vale la pena ricordare che Brasile e Messico sono attualmente tra i primi quattro paesi al mondo in termini di letalità e morti a causa del COVID-19; ed è probabile che nel bilancio finale siano in testa per numero di morti a causa della pandemia, dato che i rispettivi governi hanno deciso di essere semplici spettatori della tragedia, limitandosi a vaccinare le loro popolazioni.

Latina e dei Caraibi ad attuare un impulso sovranazionale che cerchi il bene comune di fronte alla minaccia esistente, dando priorità a soluzioni extraregionali individuali o bilaterali e lasciando la sfera comune latino-americana per risposte parziali, insufficienti, limitate, sovrapposte, non coordinate e frammentate.

Oltre alla letalità, che porta via sempre più vite umane, un effetto dannoso del COVID-19 è la distruzione delle economie, che include danni irreversibili. La pandemia è riconosciuta come la peggiore crisi economica dal Venerdì Nero di Wall Street del 1929. In particolare, il settore dei trasporti (ad esempio le compagnie aeree), il turismo e i beni di lusso come gioielli, orologi, elettronica e automobili sono i più colpiti. La stragrande maggioranza della popolazione della regione si limita a comprare articoli essenziali come cibo, medicine, prodotti per l'igiene e la pulizia. Nel settore sociale, la povertà e la disuguaglianza sono aumentate a dismisura. Il fallimento generalizzato delle imprese e il conseguente aumento della disoccupazione di massa stanno minando la necessaria generazione di ricchezza e il principale indicatore della politica sociale.

Nel caso dell'America Latina e dei Caraibi, il Fondo Monetario Internazionale stima una contrazione del 9,4% del PIL, una caduta che per le tre principali economie della regione si presenta come segue: Brasile -9,1%, Messico -10,5% e Argentina -9,9%; il che spiega un aumento della povertà dal 30,3% della popolazione della regione nel 2019 al 37,2% nel 2020, vale a dire un aumento di 45 milioni di persone sulla soglia di povertà (per raggiungere 230 milioni di poveri)¹¹⁶.

La pandemia del COVID-19 e le sue conseguenze hanno un impatto politico-sociale inevitabile. L'alto livello di informalità lavorativa nella regione, con più del 50% della popolazione latino-americana che vive in questa situazione¹¹⁷ e i bassi investimenti esteri (l'America Latina è la regione che riceve meno investimenti diretti esteri a livello globale dopo l'Africa) generano un clima di instabilità che aumenta la sfiducia dei cittadini nelle sue istituzioni e contribuisce all'erosione democratica di cui sopra.

¹¹⁶ Realuyo, Celina B. (2020) "The Impact of COVID-19 on the Economy, Security and Transnational Organized Crime in the Americas"; in, Regional Insights 2020 Edition, No. 4 (October), William J. Perry Center for Hemispheric and Defense Studies (CHDS) at National Defense University (NDU), Washington, DC.; disponibile su: https://williamjperrycenter.org/sites/default/files/publication_associated_files/The%20Impact%20of%20COVID-19%20.pdf

¹¹⁷ ECLAC. (24 gennaio 2022). Workshop tecnico (virtuale): "Lavoro informale in America Latina e nei Caraibi: Oportunities y desafíos para su estimación y diseño de políticas a nivel subnacional". Recuperato da cepal.org: <https://www.cepal.org/es/eventos/taller-tecnico-virtual-informalidad-laboral-america-latina-caribe-oportunidades-desafios-su#:~:text=La%20informalidad%20laboral%20es%20un,la%20pandemia%20de%20COVID%2D19>

La crisi del COVID-19 ha anche esacerbato la violenza di genere. Durante il confinamento, la maggior parte del lavoro sia per gli uomini che per le donne veniva svolto da casa, il che diventava un generatore di stress unito alle preoccupazioni per la salute, la sicurezza, la mancanza di denaro, ecc. Questo rappresentava una situazione in cui, in presenza di partner violenti, la violenza verso le donne veniva rafforzata. In un contesto di confinamento, un aggressore ha un maggiore controllo sulla sua vittima.

Il gruppo di lavoro di Global Thought è d'accordo con questa valutazione, dato che con il coronavirus lo scenario è diventato ancora più complicato per le donne. La pandemia ha riflesso ed esacerbato le disuguaglianze e la violenza, colpendole sproporzionatamente. La pandemia ha cambiato le dinamiche familiari e molte di esse hanno dovuto rimanere in isolamento con i loro aggressori. La pandemia ha anche portato alla perdita di posti di lavoro, colpendo in modo diverso le donne, che tendono ad avere salari più bassi e a lavorare in settori informali con scarso accesso ai benefici occupazionali. La dipendenza economica era già un fattore di permanenza delle donne in spazi violenti, ma con la pandemia questo rischio è aumentato.

Si tratta di una situazione di regressione segnata da quattro serie di rischi che colpiscono direttamente l'inclusione politica delle donne¹¹⁸: 1) una maggiore precarietà economica e un ritorno ai ruoli di genere tradizionali; 2) una maggiore dipendenza da pratiche informali che rafforzano il dominio politico maschile; 3) disuguaglianze nell'accesso alle piattaforme online; e, 4) una diminuzione della visibilità pubblica delle donne.

Va segnalato che l'intersezione del genere con altre condizioni di vulnerabilità esaspera l'impatto negativo della crisi provocata da COVID-19. Pertanto, è prioritario prestare attenzione ai gruppi più vulnerabili come le donne migranti, rifugiate o richiedenti di asilo, le donne afrodiscendenti e indigene della regione, le donne nelle zone rurali, le donne con disabilità, le lavoratrici domestiche, le donne private della loro libertà e le donne LGBT+¹¹⁹.

D'altra parte, il coronavirus ha portato con sé il consolidamento delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), sia nella pubblica amministrazione, nel mondo del lavoro e nel sistema educativo, dove il processo di insegnamento-

¹¹⁸ Brechenmacher, Saskia e Hubbard, Caroline (2020) "Come il coronavirus ha esacerbato l'esclusione politica delle donne", Carnegie Endowment, INDI.

¹¹⁹ OAS & CIM. (2020). COVID-19 nella vita delle donne. Ragione per riconoscere gli impatti differenziali. Organizzazione degli Stati Americani e Commissione Interamericana delle Donne. Recuperato da <https://www.oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCOVID19-ES.pdf>

apprendimento a distanza è qui per rimanere. Bisogna sottolineare che le TIC sono solo uno strumento che, con la pandemia, sono diventate più utilizzate nelle attività quotidiane. In altre parole, sono un mezzo per raggiungere gli scopi e gli obiettivi che devono essere stabiliti dai diversi livelli della società.

Al contrario, vale la pena sottolineare che, dopo che l'America Latina è diventata un epicentro della pandemia, dall'Argentina al Messico, i media hanno riportato sempre più spesso scandali legati a pratiche corrotte favorite dall'emergenza sanitaria COVID-19. I principali indicatori internazionali che riportano la questione riflettono questa realtà, dato che l'America Latina tende ad essere in cima alle classifiche delle regioni con i più alti indici di percezione della corruzione.

Se negli ultimi anni l'enorme numero di migranti in America Latina rappresentava già una crisi migratoria, con l'arrivo della pandemia COVID-19 il problema migratorio si è aggravato. Questo perché la chiusura delle frontiere e le restrizioni alla mobilità sociale hanno colpito settori economici chiave come il turismo, provocando una profonda crisi economica che ha avuto un forte impatto sui paesi della regione. La crisi migratoria in America Latina non è dovuta solo a cause economiche e lavorative, ma anche a problemi causati dall'insicurezza come la violenza e la delinquenza legata alla presenza del narcotraffico e della criminalità organizzata. L'arrivo del coronavirus ha avuto un forte impatto sull'occupazione, la povertà e la disuguaglianza, ma anche sulla violenza e l'insicurezza. Per questo motivo, indipendentemente dalle restrizioni alla mobilità che la pandemia implicava, molte persone sono emigrate non solo per migliorare le loro condizioni di vita, ma anche per salvarsi.

Negli ultimi cinque anni, l'America Latina ha sperimentato una crescita esponenziale dei flussi migratori, soprattutto dall'America Centrale, oltre alle massicce migrazioni effettuate da paesi come il Venezuela e Haiti, una situazione che è peggiorata con l'arrivo della pandemia COVID-19, causando un aumento dell'emigrazione irregolare nella regione. È chiaro che l'arrivo della pandemia COVID-19 ha avuto un forte impatto sulle migrazioni perché il rallentamento economico che ha causato ha contribuito a peggiorare gli indici di disoccupazione, povertà e disuguaglianza, influenzando così gli indicatori di violenza e insicurezza. Per questo motivo, al di là delle restrizioni di mobilità causate dalla crisi sanitaria, il numero di migranti in America Latina è in aumento.

Secondo Global Thought, quando si tratta delle iniziative degli Stati latinoamericani di fronte alla pandemia, colpisce il linguaggio utilizzato per riferirsi alla sfida di controllare

gli effetti del coronavirus, sottolineando che si trattava di "affrontare una guerra" e, quindi, le misure di emergenza pensate a questo scopo sarebbero state intese come "giustificate"¹²⁰ ed "estese", così come i "danni collaterali" che ne sarebbero derivati¹²¹. Così, secondo la stessa fonte, l'incapacità di stabilire limiti chiari alle azioni delle autorità statali, così come la mancanza di parametri di responsabilità, lascia la porta aperta a un possibile arbitrio, che permette agli individui di decidere quali vite sono più degne di altre. Cosa dovrebbero garantire gli Stati? I diritti individuali prevalgono sui diritti collettivi? Viceversa? Il contenuto fondamentale di alcuni diritti deve avere la priorità, mentre altri passano in *secondo piano*?

In termini di impegni di fronte alla pandemia, spicca la volontà dell'UE di studiare meccanismi che le permettano di sostenere la produzione e la distribuzione di vaccini nella regione, oltre alle donazioni fatte attraverso il meccanismo COVAX e le donazioni di più di dieci milioni di prodotti biologici da parte di alcuni stati dell'UE ai paesi della regione.

In termini di capacità di risposta sanitaria nella regione, spicca il sostegno al Piano di autosufficienza sanitaria per l'America Latina e i Caraibi, elaborato dalla Commissione economica delle Nazioni Unite per l'America Latina e i Caraibi (ECLAC). Allo stesso modo, per quanto riguarda un contributo sostenibile a lungo termine, è stato annunciato che l'UE stanzerà 3,4 miliardi di euro per l'America Latina e i Caraibi, che entreranno nella regione attraverso lo strumento di Vicinato, Cooperazione allo Sviluppo e Cooperazione Internazionale —Europa globale (2021-2027).

1.3 Descrizione della problematica dalla "Dimensione strategica 3" ***La situazione attuale in America Latina e il suo impatto sull'applicazione della legislazione vigente sul diritto alla protezione integrale della persona umana***

Tra la molteplicità di fattori che caratterizzano la regione latino-americana, spiccano i problemi della migrazione irregolare, le sparizioni forzate e l'emarginazione dei popoli indigeni.

1.3.1 MIGRAZIONE IRREGOLARE

¹²⁰ Christoyannopoulos, Alexandre. (7 de abril de 2020). Stop calling coronavirus pandemic a 'war'. *The Conversation*. The Conversation, 7 de abril de 2020, <https://theconversation.com/stop-calling-coronavirus-pandemic-a-war-135486>.

¹²¹ Tisdale, Simon. "Lay off those war metaphors, world leaders. You could be the next casualty". *The Guardian*, 21 de marzo di 2020, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/mar/21/donald-trump-boris-johnson-coronavirus>.

La migrazione irregolare è un fenomeno determinante nella regione, che è stata definita come la più disuguale del pianeta nel 2005¹²², e confermata come tale durante lo sviluppo della pandemia Covid-19 nel 2021¹²³, oltre ad essere la più colpita economicamente nel mondo a causa di essa¹²⁴.

Va notato che, nonostante il fatto che garantire i diritti fondamentali della popolazione migrante sia, tra l'altro, una sfida complessa, i governi della regione, guidati dalla Repubblica Argentina, la Repubblica Federativa del Brasile, la Repubblica del Cile, la Repubblica di Colombia, la Repubblica di Costa Rica, la Repubblica dell'Ecuador, gli Stati Uniti Messicani, la Repubblica di Panama, la Repubblica del Paraguay, la Repubblica del Perù e la Repubblica Orientale dell'Uruguay, hanno interpretato questa situazione firmando, nel settembre 2018, il Patto globale per la migrazione e la Dichiarazione di Quito sulla migrazione umana dei cittadini venezuelani nella regione, conformata da 18 punti¹²⁵.

In questo senso, le condizioni interne della popolazione di ogni Stato sono definite dalla combinazione di fattori endogeni ed esogeni; allo stesso modo, la situazione della popolazione migrante in condizione di irregolarità ha un ampio spettro di fragilità, essendo esposta a fenomeni come il contrabbando, il traffico di esseri umani e la compromissione della propria integrità, che si aggrava a causa della limitata performance amministrativa dei governi dei paesi di accoglienza¹²⁶, caratterizzata anche da un alto tasso di impunità. Questo porta alla ripetizione delle violazioni dei diritti umani, il che facilita la loro commissione. Se questo non viene affrontato, un futuro caratterizzato dalla stabilità o dalla sicurezza non può essere previsto o contemplato.

1.3.2 SPARIZIONI FORZATE

¹²² Kliksberg, Bernardo (2005) "América Latina: la región más desigual de todas", Revista de Ciencias Sociales [online]. vol.11, n.3; http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-95182005000300002

¹²³ ECLAC (2020), "Panorama Social de América Latina"; https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/version_final_panorama_social_para_sala_prebisch-403-2021.pdf

¹²⁴ Nazioni Unite (2021), "L'America Latina è la regione in via di sviluppo più colpita dalla pandemia"; <https://news.un.org/es/story/2021/03/1489112>

¹²⁵ Ministero degli Affari Esteri dell'Ecuador (2018) "Dichiarazione di Quito sulla mobilità umana dei cittadini venezuelani nella regione"; <https://www.cancilleria.gob.ec/2018/09/04/declaracion-de-quito-sobre-movilidad-humana-de-ciudadanos-venezolanos-en-la-region/>

¹²⁶ Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine - UNDOC - (2020) "Impatto della pandemia Covid-19 sul traffico di persone"; https://www.unodc.org/documents/ropan/2020/Impacto_del_Covid_19_en_la_trata_de_personas.pdf

Le sparizioni forzate sono un altro fenomeno che caratterizza la regione e di solito colpiscono la popolazione più vulnerabile. Questa include bambini, donne, adolescenti¹²⁷, difensori dei diritti umani, persone con disabilità, migranti e, in molti casi, persone appartenenti a popolazioni indigene.

Il fenomeno della sparizione forzata provoca tre livelli di vittimizzazione: il livello più evidente è quello della vittima diretta (la persona sparita); poi c'è un livello molto più ampio che comprende tutta la sua famiglia e la sua cerchia sociale. Per quanto riguarda quest'ultimo, la stessa giurisprudenza e il diritto internazionale hanno riconosciuto che nei casi di sparizione forzata l'intera famiglia è vittima. Infatti, non si tratta solo dell'intima tortura di non sapere cosa sia successo, dello sbattere contro le porte della giustizia, dell'impossibilità di ottenere risposte, ma anche di implicazioni economiche, sociali e culturali molto forti: dover affrontare la scomparsa di una persona cara implica, per i circoli sociali e per intere famiglie, essere lasciati in una situazione di ulteriore vulnerabilità¹²⁸. Molte persone perdono tutto per dedicarsi alla ricerca della persona amata, e questa è una forma chiara di rivittimizzazione.

Infine, c'è un terzo livello di vittimizzazione costituito dalla società nel suo insieme. In questo senso, nessuna società può guardare al futuro senza stabilire cosa è successo alle persone scomparse e stabilire le responsabilità per loro. Uno slogan ricorrente nei contesti post-conflitto o post-dittatura è "voltare pagina". Tuttavia, la pagina non può essere voltata senza averla prima letta.

Vale la pena ricordare che nel settembre 2020 il gruppo di lavoro delle Nazioni Unite sulle sparizioni forzate o involontarie ha pubblicato un rapporto sugli standard e le politiche pubbliche per un'indagine efficace sulle sparizioni forzate¹²⁹, in cui si segnala che "l'impunità può avere un effetto moltiplicatore, causando ulteriori sofferenze e angosce alle vittime e alle loro famiglie". Questa considerazione dovrebbe essere il punto di partenza di qualsiasi politica futura: se l'impunità non viene affrontata, nessun progresso sarà possibile.

¹²⁷ WGEID (2012). General Comment on Women Affected by Enforced Disappearances; disponibile su: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/WGEID/98/2>; e WGEID (2012), General Comment on Children and Enforced Disappearances; disponibile su: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/WGEID/98/1>.

¹²⁸ WGEID, Studio sulle sparizioni forzate o involontarie e i diritti economici, sociali e culturali, UN Doc. A/HRC/30/38/Add.5, 9 luglio 2015.

¹²⁹ Il rapporto è disponibile al seguente link: <https://www.undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/45/13/Add.3>. Il paragrafo citato è il 94.

Lo stesso studio del gruppo di lavoro sottolinea che "la comunità internazionale non deve rimanere neutrale di fronte a tali sofferenze, ma deve rafforzare le iniziative di cooperazione, aumentare l'assistenza disponibile per le vittime e condurre indagini giudiziarie e procedimenti a livello locale e internazionale". Così, verità e giustizia vanno di pari passo: non c'è giustizia senza verità e non c'è verità senza giustizia. Questa situazione pone delle sfide ai governi dei paesi della regione, che devono trasformarle in soluzioni funzionali che garantiscano il diritto alla protezione integrale della persona umana nel tempo, e rispettare gli strumenti sottoscritti nel campo del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario.

1.3.3 MARGINALIZZAZIONE DELLE POPOLAZIONI INDIGENE

Il caso dei popoli indigeni: i diritti dei dimenticati

Secondo la Banca Mondiale, ci sono circa 476 milioni di popoli indigeni in più di novanta paesi del mondo¹³⁰, che si caratterizzano come universi sociali basati su comunità con organizzazioni proprie, costumi, tradizioni, reti sociali e pratiche ancestrali che generano diritti e obblighi per i loro membri.

Nonostante le loro differenze culturali, i popoli indigeni di tutto il mondo condividono questioni comuni relative al riconoscimento delle loro identità, dei loro modi di vita e del diritto di usare i loro territori e le loro risorse naturali tradizionali. Con quest'ultimo in particolare, i popoli indigeni hanno legami ancestrali collettivi da cui dipendono la loro identità culturale, i mezzi di sussistenza e il benessere fisico e spirituale.

Molto spesso le loro culture sono minacciate e la protezione e la promozione dei loro diritti minacciate, al punto che, in diverse aree del mondo, i popoli indigeni continuano a vivere l'eredità della colonizzazione e sono spesso emarginati e soggetti a discriminazione. Sono a rischio di povertà, razzismo, violenza e abusi, così come il degrado e il saccheggio, o addirittura l'espulsione dalle loro terre, che sono spesso ricche di risorse naturali e quindi di interesse per gli attori statali e non statali al fine di realizzare grandi progetti economici estrattivi, come lo sfruttamento del petrolio, le miniere, le infrastrutture che alterano l'ecosistema, o l'agricoltura di monocultura, a scapito della flora e della fauna nativa, tra gli altri.

Coloro che osano lottare per i loro diritti e denunciare le ingiustizie finiscono per subire attacchi violenti e minacce, sorveglianza illegale, divieti di viaggio, ricatti, molestie

¹³⁰ Banca Mondiale, Popoli indigeni, 2021: <https://www.bancomundial.org/es/topic/indigenouspeoples#1>

sessuali e forme ancora più grandi di violenza e discriminazione come omicidi o sparizioni forzate, spesso con il sostegno o la connivenza dello Stato.

Nel suo ultimo rapporto, presentato nel 2020 durante la 45° sessione del Consiglio dei Diritti Umani, Antonia Urrejola Noguera, l'allora Relatrice speciale sui diritti dei popoli indigeni, ha messo in allarme il "gap di attuazione" e la crescente violenza e criminalizzazione contro i popoli indigeni in molti paesi del mondo¹³¹.

La situazione è profondamente allarmante, soprattutto in America Latina dove, nonostante i progressi fatti nel riconoscimento giuridico dei popoli indigeni e in relazione ai loro diritti nei quadri giuridici degli Stati, gli attacchi ai diritti umani individuali e collettivi di questi popoli continuano ad essere di grave preoccupazione.

1.4 Descrizione della problematica dalla "Dimensione strategica 4". *Gruppi particolarmente vulnerabili: donne*

L'America Latina è una regione di povertà, disuguaglianza, violenza, istituzioni politiche instabili e regimi democratici non consolidati. Una delle variabili che aggrava questo scenario è che lo Stato, data la crescente urbanizzazione degli spazi, non arriva ovunque in termini di servizi sociali, prestazioni, protezione, giustizia o sicurezza.

Questo significa che sia nelle città che negli spazi vuoti, l'esercizio dei diritti umani delle persone è limitato, in particolare per coloro che si trovano in situazioni vulnerabili come le donne; vulnerabilità che può essere spiegata da questioni di genere, in cui si presume socialmente che le donne, a causa del loro sesso, siano inferiori agli uomini e abbiano meno capacità di azione nella vita pubblica degli Stati.

Significa anche che i gruppi di criminalità organizzata proliferano per riempire questi "vuoti", rendendo più difficile rompere il circolo vizioso della povertà e della disuguaglianza.

- Povertà, disuguaglianza, violenza, istituzioni politiche instabili e regimi democratici non consolidati.
- Proliferazione di gruppi di criminalità organizzata.
- Le donne come gruppo sociale vulnerabile.

¹³¹ Consiglio dei diritti umani 45a sessione, Rapporto del relatore speciale sui diritti dei popoli indigeni, 2020: <https://undocs.org/es/A/HRC/45/34>

Pertanto, l'America Latina è caratterizzata da povertà e disuguaglianza declinate al femminile. In primo luogo, l'accesso delle donne all'istruzione e alla professionalizzazione continua ad essere limitato in alcune regioni a causa dell'assegnazione di ruoli domestici alle donne, facendo sì che le loro competenze siano considerate di scarso valore sul posto di lavoro e, di conseguenza, i loro salari e benefici sociali siano precari. In molti casi, nonostante lavorino innumerevoli ore fuori casa, non sono in grado di soddisfare i bisogni personali e familiari, il che comporta una violenza economica.

Durante la pandemia di COVID-19, le donne sono state colpite nell'esercizio dei loro diritti, specialmente quelli relativi a una vita libera dalla violenza, i diritti economici come il diritto al lavoro e a un salario adeguato, così come i diritti relativi al libero sviluppo della persona.

La reclusione attuata dalla maggior parte dei paesi della regione ha aumentato i fattori di vulnerabilità delle donne escludendole dal mercato del lavoro, aumentando il loro carico di lavoro non retribuito, soprattutto nella cura della famiglia, e in alcuni casi, favorendo l'aumento della violenza psicologica, fisica e sessuale all'interno delle loro case.

Tutto ciò rappresenta un problema per gli Stati in termini di responsabilità stabilite nella Convenzione Americana dei Diritti Umani e negli strumenti regionali per la protezione delle donne, come la Convenzione Interamericana sulla Prevenzione, Punizione ed Eliminazione della Violenza contro le Donne "Convenzione di Belem Do Para", attraverso la quale essi si impegnano a adottare con ogni mezzo politiche volte a prevenire, punire ed eliminare la violenza contro le donne. Quanto sopra, anche in situazioni di emergenza e di fronte a dichiarazioni di eccezionalità, per il fatto che i diritti protetti fanno parte del nucleo duro dei diritti umani.

CAPITOLO II

"[...] Nessuno ha detto che tutto è la conseguenza di una sola ragione: le semplificazioni sono buone solo per i libri di testo, e le ragioni possono essere molte, contraddittorie, o sconosciute, se non addirittura inesistenti"¹³².

1 ANALISI DELLE CAUSE MEDIANE E IMMEDIATE DELLE PROBLEMATICHE SOPRA DESCRITTE

Alla luce della complessità che caratterizza la regione, non esiste un'unica causa dei suoi problemi o delle sue criticità; in altre parole, di solito c'è una molteplicità di cause o fattori che, combinati, generano o mantengono le componenti di ciascuna delle quattro dimensioni strategiche.

1.1 Analisi delle cause dalla "Dimensione strategica 1" *Fattori che influenzano l'attuale stato di fragilità istituzionale e di violenza che caratterizza oggi l'America Latina*

L'attuale stato di fragilità istituzionale e di violenza che caratterizza oggi l'America Latina è dovuto a molteplici cause o fattori, tra cui sta l'eredità storica di problemi strutturali e la crisi della leadership politica dei suoi Stati membri.

- Fattore politico
 - Una cultura della simulazione, che ha le sue radici nell'epoca coloniale, quando all'arrivo di un decreto reale, l'autorità locale (come il viceré) lo poneva sopra la sua testa, pronunciando la frase "è obbedito, ma non rispettato".
 - L'impunità, intesa come l'assenza di punizione, che significa che "il crimine paga", e che è un incentivo alla corruzione e contribuisce alla generazione e allo sviluppo di una cultura della trasgressione a scapito di una cultura della legalità.
 - Crisi dei partiti politici dovuta alla loro incapacità di selezionare leader all'altezza delle sfide della regione.

¹³² Levi, Primo (2012). Trilogia di Auschwitz, Barcellona, Océano, p. 602.

- De-professionalizzazione della funzione pubblica che, invece di rispondere allo Stato, si basa sulla fedeltà ai partiti politici.
- Il populismo, che ha portato a tendenze autoritarie sotto la forza dell'idea di uguaglianza sulla libertà.
- Fattore economico
 - Mancanza di incentivi per creare imprese, generare ricchezza e attrarre investimenti diretti esteri.
 - Leadership commerciale debole, abitudine di ricevere benefici statali.
 - Sviluppo di mercati informali in assenza di opportunità di lavoro.
 - Incapacità dello Stato di distribuire equamente la ricchezza.
 - Un focus sullo Stato imprenditoriale attraverso la nazionalizzazione delle imprese.
- Fattore sociale
 - Confusione tra politica e assistenza sociale, che privilegia la cooptazione delle clientele elettorali.
 - Proliferazione delle armi leggere.
 - L'esclusione sociale accompagnata dal ritiro dello Stato.
 - Espulsione della popolazione di fronte alla mancanza di opportunità e alla violenza.
 - Aumento delle attività illecite e del crimine organizzato.
- Fattore militare
 - Sopravvivenza del ruolo svolto dalle forze armate nel passato.
 - Mancanza di conoscenza della natura delle istituzioni militari.
 - Espansione delle missioni e delle funzioni assegnate alle forze armate.
 - Aumento della potenza di fuoco e del controllo territoriale da parte del crimine organizzato.
- Fattore geopolitico
 - Mancanza di pianificazione urbana.
 - Trascuratezza delle politiche e delle strategie ambientali.

-Crisi profonda di natura politica: a differenza di un progetto di nazione, in America Latina non c'è una visione o obiettivi chiari, né una guida del cammino da seguire, né i mezzi da utilizzare per raggiungere o realizzare qualsiasi tipo di obiettivo; né una visione a medio o lungo termine; al contrario, domina il qui e ora, cioè l'orizzonte

temporale a breve termine. Si reagisce al sorgere dei problemi. Pertanto, lo Stato manca di iniziativa strategica, non c'è una pianificazione consapevole e deliberata dello sviluppo, si muove come un giocattolo del destino, e l'inerzia e la situazione attuale tendono a prevalere.

-Lo Stato come bottino dei partiti politici: l'apparato statale è diventato il bottino dei partiti politici, a scapito della necessaria professionalizzazione della funzione pubblica; la fedeltà ai partiti politici è privilegiata rispetto alle capacità e alle attitudini dei cittadini che aspirano ad abbracciare la carriera amministrativa come progetto personale di vita. Questa è una forma di corruzione che affligge la regione, quella di accettare un posto o una posizione per la quale non si ha il profilo ideale, i meriti, le conoscenze e il curriculum per il corretto svolgimento dei propri compiti.

Una delle cause più importanti che ha implicazioni dirette nei molteplici problemi dell'America Latina è senza dubbio il fatto che i paesi della regione non sono stati in grado di raggiungere il consolidamento democratico. Attualmente, le democrazie latinoamericane non sono state in grado di rispondere in modo efficace ed efficiente alle diverse richieste dei cittadini, nemmeno a quelle più fondamentali, come sradicare la povertà o ridurre l'enorme divario di disuguaglianza che ha caratterizzato e continua a caratterizzare la regione da decenni.

La crescente insicurezza e la violenza endemica in America Latina sono il risultato, da un lato, della mancanza di pianificazione a breve, medio e lungo termine dei governi democratici per affrontare i rischi e le minacce che minano lo stato. E, d'altra parte, l'eminente corruzione che risulta dalla collusione del governo con il traffico di droga e il crimine organizzato in generale.

La corruzione è stata quindi una delle cause strutturali più evidenti della fragilità istituzionale, che si traduce in una paralisi governativa, che si concretizza in alti livelli di impunità che finiscono per erodere le basi su cui si costruisce il sistema politico democratico e lo Stato di diritto. Inoltre, il rafforzamento dei gruppi criminali che contestano il monopolio dello Stato sull'uso della forza ha dimostrato la perdita del controllo territoriale e la fragile capacità coercitiva dello Stato di adempiere alle funzioni per cui è stato creato.

D'altra parte, secondo la CEPAL, l'America Latina è stata considerata la regione più disuguale del pianeta, dove il 10% più ricco della popolazione ha una quota di reddito maggiore che in qualsiasi altra regione (37%) e dove i più poveri ricevono la quota

minore (13%). Si potrebbe dire che questa disuguaglianza risale all'epoca coloniale, quando la disuguaglianza fu stabilita attraverso la riconfigurazione delle caste o delle classi sociali, dove la popolazione indigena o afrodiscendente è stata da allora la più colpita¹³³.

La fragilità istituzionale del sistema democratico e le difficoltà riscontrate nel consolidare la sua impalcatura e dimostrare la sua superiorità su altri sistemi di governo ha contribuito a minare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni pubbliche, contribuendo così alla delegittimazione della democrazia come migliore forma di governo.

1.2 **Analisi delle cause dalla "Dimensione strategica 2"**

Dal 2020 con l'avvento della pandemia COVID-19, l'America Latina e i Caraibi hanno sperimentato una contrazione del livello di attività nell'ordine del -7% ed è considerata la più alta tra le regioni. Oggi, tuttavia, la regione sta cercando di riprendersi, e lo sta facendo in modo molto disomogeneo.

In questo contesto segnato dall'impatto della pandemia, è importante concentrarsi sulle cause principali che spiegano gli effetti indesiderati della stessa:

- **Fattore politico**
 - Tensione e collisione tra legalità e realtà.
 - Sistemi sanitari deboli.
 - Deficit di dati e di informazione precoce o di allarme precoce su rischi come la pandemia.
 - Mancanza di politiche e strategie per affrontare la pandemia.
- **Fattore economico**
 - Scarsa assegnazione di risorse alla salute.
 - Maggioranza della popolazione senza copertura medica.
 - Carenza di medicine.
 - Debolezza dell'industria farmaceutica nazionale.
- **Fattore sociale**
 - Basso livello di conoscenza dei problemi di salute.
 - Nessuna prevenzione delle malattie.

¹³³ Organizzazione internazionale del lavoro (2021); https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_819022.pdf

- Migrazione disordinata.
- Fattore militare
 - Espansione delle missioni e delle funzioni delle forze armate per includere il settore sanitario.
- Fattore geopolitico
 - Spazi vuoti occupati dal crimine organizzato.

Uno dei grandi difetti del sistema democratico in America Latina è che, oltre alla sua mancanza di consolidamento, esso non ha mai cercato di costruire la cittadinanza, cioè cittadini consapevoli dei loro diritti, ma anche dei loro obblighi e responsabilità verso lo Stato. La democrazia nella regione è prevalentemente procedurale, dato che la maggiore attività democratica dei cittadini ha luogo quando essi esercitano il loro diritto di voto e poi scompaiono dalla scena pubblica e non controllano nemmeno il buon andamento di chi è al potere.

Questo contesto ha portato a una debole cultura della legalità come conseguenza di un'impalcatura istituzionale fragile per rispondere in modo efficace ed efficiente alle richieste dei cittadini. Una delle più grandi carenze che è stata esposta in America Latina durante la pandemia è stata l'assenza di politiche strategiche per affrontare la crisi sanitaria.

La mancanza di capacità di previsione dei governi della regione ha fatto sì che l'America Latina diventasse la regione più colpita al mondo dalla pandemia a causa dei suoi indicatori di povertà, disuguaglianza e disoccupazione¹³⁴. Ciò è dovuto alla visione a breve termine dei governi al potere e all'assenza di pianificazione governativa di fronte a crisi o situazioni di instabilità.

L'arrivo della pandemia ha dimostrato le carenze di molteplici sistemi sanitari nei paesi latinoamericani, portando alcuni di essi al collasso dell'occupazione ospedaliera, privando le persone del diritto alla salute e, quindi, in molti casi, del diritto alla vita. Uno degli aspetti più rilevanti da considerare è che nella regione, una quantità significativa della popolazione non ha assicurazione e copertura sanitaria, oltre al fatto che gli enormi tassi di disoccupazione hanno fatto sì che le persone non potessero usufruire dell'assicurazione medica o, se ne avevano una, fossero

¹³⁴ Nazioni Unite (2021); <https://news.un.org/es/story/2021/03/1489112c>

costrette a cancellarla a causa delle limitazioni finanziarie per sostenere queste spese¹³⁵.

Questo ha mostrato la mancanza di capacità di prevenzione e di rilevamento precoce dei sistemi sanitari della regione di fronte a situazioni sanitarie che richiedono risposte immediate, come le pandemie. Questo è stato dimostrato anche nella carente capacità di acquisire vaccini, dove il Cile è stato l'unico paese della regione che ha dimostrato una certa celerità nella risposta poiché, oltre ad avere un'ottima assistenza medica in tutto il suo territorio, è riuscito ad acquisire il numero di vaccini necessari per tutta la sua popolazione. Il Cile è diventato un esempio globale per la sua buona gestione della pandemia. Secondo la classifica di resilienza COVID-19, il Cile si classifica tra le 53 nazioni come il miglior paese per la resilienza durante il boom della variante omicron.

In sintesi, la pandemia ha avuto un impatto maggiore in America Latina che in altre regioni del mondo, a causa della debolezza dei suoi sistemi sanitari, l'incapacità di anticipare rischi come il coronavirus, la generale assenza di politiche e strategie per affrontarli, così come il basso livello di conoscenza della società su questioni di salute e profilassi, tra le altre cause.

1.3 Analisi delle cause dalla "dimensione strategica 3"

La tensione, se non la collisione, tra legalità e realtà è ricorrente in America Latina, e può essere illustrata come segue:

1.3.1 MIGRAZIONE IRREGOLARE

Nell'ambito delle cosiddette cause mediate, è pertinente segnalare che, nel contesto latino-americano, queste si sono sviluppate principalmente a causa di fattori sociali, economici, politici, ecc.

Tra i fattori sociali che guidano la migrazione c'è il fatto che, in molti casi, i paesi non sono in grado di soddisfare le esigenze di base dei loro cittadini, il che genera una mobilitazione alla ricerca di opportunità da parte delle diverse popolazioni, per esempio, da Haiti, Nicaragua, Porto Rico, tra gli altri, verso paesi sviluppati come gli Stati Uniti e il Canada.

¹³⁵ Per maggiori dettagli, vedere <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20210329-salud-america-latina-pandemia-crisis-coronavirus>.

D'altra parte, un secondo fattore che incoraggia questo comportamento è quello economico, che si riferisce al limite delle risorse per i diversi nuclei della comunità e rende la vita quotidiana non praticabile per i cittadini di questi paesi.

Infine, uno dei fattori più frequenti è quello politico, come si può vedere in America Latina nei casi di migranti o rifugiati da regimi che non rispettano le libertà fondamentali, o dove non si rispetta l'indipendenza delle funzioni del potere pubblico, dato che gli organismi sono stati cooptati da forze che non permettono la democrazia partecipativa in questi territori.

1.3.2 SPARIZIONI FORZATE

Per guardare al futuro, è necessario prima affrontare il passato. Per quanto riguarda le sparizioni forzate, c'è ancora un radicato stereotipo che esse siano un fenomeno "del passato" e legato solo ad alcuni stati latinoamericani e dittature militari. Purtroppo, nulla potrebbe essere più lontano dalla verità: non si tratta di qualcosa che è "nel passato" e, in America Latina, è una realtà che continua ad affliggere l'intero continente e ha anche nuove caratteristiche e forme. In generale, è un crimine che ha una portata globale, a tutte le latitudini, e anche oggi¹³⁶.

È di per sé problematico parlare di "sparizioni del passato" perché, giuridicamente, si tratta di un crimine in corso e di una violazione continua di molteplici diritti umani¹³⁷, il che significa che anche se la sparizione forzata di una persona è iniziata, per esempio, negli anni '70, ma la sua sorte e la sua ubicazione rimangono sconosciute, il crimine viene commesso ancora oggi e i diritti umani sia della persona scomparsa che dei suoi parenti vengono ancora violati. Questo ha implicazioni legali, ma anche sociali: una società, per andare avanti, ha bisogno di conoscere la verità su ciò che è accaduto in passato e, in particolare, sulla perpetrazione di gravi crimini.

Questo è chiaramente visibile in un contesto in cui la criminalità organizzata sta proliferando: accanto alla "classica" sparizione forzata, infatti, ci sono ora nuovi attori

¹³⁶ A questo proposito, si veda Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances (WGEID), Annual Report 2021, UN Doc. A/HRC/48/57 del 4 agosto 2021, disponibile al seguente link: <https://www.undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/48/57>.

¹³⁷ Citroni G., "¿Hasta cuándo? Reflexiones sobre el carácter continuo o permanente de la desaparición forzada de personas y las correspondientes obligaciones estatales y derechos de las víctimas", in Spigno, Estrada Marún, Balderas Cardona (coord.), "El Estudio Internacional y Regional de los Derechos Fundamentales: Los derechos de las víctimas de desaparición forzada de personas en el sistema interamericano", Tirant Lo Blanch, Mexico City, 2020, pp. 347-393.

che utilizzano lo stesso reato e lo usano in modo diverso, aumentando il numero, la gamma di persone vittimizzate e, in definitiva, colpendo l'intera comunità¹³⁸.

Purtroppo, possiamo vedere come questo fenomeno sia presente ancora oggi nella società latino-americana, poiché l'assenza di risposte efficaci ha permesso che le violazioni si ripetessero e che addirittura peggiorassero la situazione.

Il caso del Messico è uno degli esempi più evidenti¹³⁹, in quanto è stato riconosciuto dalle stesse autorità come una vera e propria "crisi umanitaria" in quella che era conosciuta come la "guerra sporca", e oltre a nuovi autori del crimine, ci sono anche nuove categorie di vittime. I casi di quel periodo rimangono in gran parte irrisolti, in termini di impunità e assenza di verità.

Al momento, tra le migliaia e migliaia di vittime conosciute in Messico, ci sono pochi casi che corrispondono al ritratto o al profilo tipico di vittima conosciuto in passato. Tuttavia, se storicamente la maggioranza degli scomparsi erano uomini (e, in questo quadro, le donne sono state considerate vittime in qualità di parenti della persona sparita che reclamano verità e giustizia), oggi in Messico c'è un numero considerevole di donne (ragazze e adolescenti) scomparse.

D'altra parte, il Messico e i paesi del Triangolo Nord (cioè El Salvador, Guatemala e Honduras, così come il Nicaragua) stanno vivendo un fenomeno che non ha precedenti, cioè la scomparsa dei migranti. Si è osservato che, nel viaggio verso il "Nord", sia esso gli Stati Uniti o il Canada, la stragrande maggioranza delle persone in situazione di mobilità umana che scompaiono lo fanno o in Messico o già alla frontiera con gli Stati Uniti.

La sparizione forzata di migranti ha caratteristiche proprie e una complessità specifica: anche se la sofferenza per le persone coinvolte è la stessa, le difficoltà che affrontano i parenti di queste persone scomparse sono uniche¹⁴⁰. A questo proposito,

¹³⁸ Ansolabehere K., Frey B., Payne L. (coord.), *Disappearances in the Post-Transition Era in Latin America*, Oxford University Press, 2021.

¹³⁹ Vedi anche: Corte interamericana dei diritti umani (IACtHR), Caso di Radilla Pacheco contro il Messico, Sentenza del 23 novembre 2009, Ser. C n. 209, disponibile al seguente link:

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf, Case of Alvarado Espinoza et al. v. Mexico, Sentenza del 28 novembre 2018, Ser. C No. 370, disponibile al seguente link:

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf; e La desaparición forzada en México: una mirada desde los organismos del sistema de Naciones Unidas, 2019, disponibile al seguente link:

https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-09/lib_DesaparicionForzadaMexicoUnaMirada.pdf.

¹⁴⁰ Citroni G., "I primi tentativi in Messico e in America Centrale di affrontare il fenomeno dei migranti scomparsi e dispersi", in *Rivista Internazionale della Croce Rossa*, n. 905, 2017, pp. 735-757; Duhaime B., Thibault A, Protection of Migrants from Enforced Disappearance: A Human Rights Perspective, in *International Review of the Red Cross*, No. 905, 2017, pp. 569-587; e WGEID, Report on Enforced Disappearances in the Context of Migration, UN Doc.

va sottolineata la complessità che la caratterizza, in quanto coinvolge parenti che si trovano a latitudini diverse e che, di conseguenza, non sono in grado di informare le autorità competenti della scomparsa del loro parente.

Comincia anche ad emergere un elemento importante: la sparizione forzata è un crimine di estrema gravità. Tuttavia, quando colpisce certe persone, che appartengono a categorie vulnerabili come i migranti, questo fenomeno è spesso più tollerato o considerato "accettabile". Qualsiasi futuro per l'America Latina deve includere una risposta a questo fenomeno e affrontarne le cause, oltre a riconoscere che non è possibile considerare che ci sono persone invisibili, usa e getta o la cui scomparsa forzata è "accettabile".

Bisogna anche notare che gli Stati in cui le sparizioni forzate si verificano più frequentemente sono quelli che sono anche caratterizzati da un alto tasso di impunità. Di conseguenza, l'impunità va di pari passo con la ripetizione delle violazioni dei diritti umani e facilita la loro commissione, e questa può essere considerata una delle tante cause che rendono possibile questo fenomeno oggi.

1.3.3 EMARGINAZIONE DELLE POPOLAZIONI INDIGENE

La lotta per il riconoscimento e la difesa dei diritti dei popoli indigeni ha fatto parte del graduale processo globale di riconoscimento della dignità umana.

La Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 e i due Patti internazionali sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali, entrambi del 1966, hanno portato all'affermazione di quelli che vengono chiamati rispettivamente diritti di prima e seconda generazione, proclamando come ideale comune a tutti i popoli e nazioni del mondo la proprietà individuale dei diritti. Tuttavia, questo riconoscimento dei diritti individuali si è evoluto ed esteso alla diversità e, di conseguenza, alla proprietà collettiva dei diritti, con una considerazione speciale della realtà delle culture indigene.

Sebbene la questione indigena sia stata incorporata nel dibattito internazionale fin dalla seconda decade del secolo XX, è stato dopo la fine della Guerra Fredda, e con l'avanzare della globalizzazione, che è iniziato il processo di spostamento dall'ordine privato a quello pubblico, e dal diritto individuale a quello collettivo¹⁴¹ che ha portato

A/HRC/36/39/Add.2 del 28 luglio 2017, disponibile al seguente link: <https://www.undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/36/39/Add.2>.

¹⁴¹ Castro Lucic, Milka, Los Pueblos Indígenas en Latinoamérica: eEn Entre la movilización y el derecho, in Revista Del Cesla, vol. 1, no. 13, 2010, pp. 197-210 Uniwersytet Warszawski Warsaw, Polonia.

alla riaffermazione della lotta in corso che i popoli indigeni stavano portando avanti nella ricerca del riconoscimento dei loro diritti specifici.

Infatti, fino agli anni '70, solo l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) aveva espresso un interesse per i diritti dei popoli indigeni. Il diffuso sfruttamento del lavoro indigeno era stato al centro dei primi studi condotti dall'OIL già nel 1921, che hanno portato all'adozione del primo strumento internazionale che si occupa esclusivamente dei diritti dei popoli indigeni: la Convenzione sulle popolazioni indigene e tribali (Convenzione n. 107) del 1957. Purtroppo, il peso integrazionista, etnocentrico e paternalista della Convenzione ha generato un forte rifiuto da parte di molti popoli indigeni, che alla fine ha portato alla breve storia dello strumento¹⁴².

In quel momento, la necessità di un riconoscimento specifico dei diritti indigeni è diventata evidente. Il movimento indigeno si è gradualmente rafforzato, anche in ambito internazionale, con questo riconoscimento come obiettivo. Negli anni '60 e '70 sono state create un gran numero di organizzazioni non governative nazionali e internazionali che hanno portato alla luce la discriminazione e la violazione sistematica dei diritti umani subita dai popoli indigeni in tutto il mondo.

In questo modo, grazie al rafforzamento sociopolitico dei movimenti etnici e dei movimenti antirazzisti e antidiscriminatori, così come all'accelerazione dei processi di decolonizzazione, i diritti dei popoli indigeni arrivarono gradualmente all'attenzione degli organismi e delle agenzie delle Nazioni Unite per i diritti umani.

La questione dei diritti dei popoli indigeni è stata sollevata per la prima volta nel 1970, alla 23° sessione della Sottocommissione per la prevenzione della discriminazione e la protezione delle minoranze, nel contesto del suo mandato principale di presentare raccomandazioni alla Commissione per i diritti umani sulla prevenzione della discriminazione di qualsiasi tipo in relazione ai diritti umani, alle libertà fondamentali e alla protezione delle minoranze razziali, nazionali, religiose e linguistiche.

Nel 1971, la Sottocommissione per la prevenzione della discriminazione e la protezione delle minoranze nominò uno dei suoi membri, José R. Martínez Cobo, come Relatore speciale, incaricato di condurre un ampio studio sulla discriminazione

¹⁴² Rodríguez-Piñero Royo, L., "Pueblos indígenas y Derecho internacional: una historia incómoda", in *Ciudadanía y derechos indígenas en América Latina: poblaciones, Estados y orden internacional*, Laura Giraudó (ed.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, p. 94.

contro i popoli indigeni e gli fu chiesto di fare raccomandazioni sulle misure nazionali e internazionali per sradicarla.

Nel suo rapporto, notoriamente conosciuto come lo Studio Martínez Cobo, i popoli indigeni erano intesi come quei gruppi che:

*"presentano una continuità storica con le società che hanno preceduto la conquista e la colonizzazione dei loro territori, che si considerano distinte dagli altri settori della società dominante che oggi controlla questi territori. Oggi costituiscono settori minoritari della società e sono determinati a preservare, sviluppare e trasmettere alle generazioni future i loro territori ancestrali e la loro identità etnica, sulla base della loro esistenza continua come popolo, secondo i propri sistemi culturali, sistemi giuridici e istituzioni sociali"*¹⁴³.

Questo rapporto ha gettato le basi per la creazione, nel 1982, del primo meccanismo dell'ONU con il mandato di occuparsi esclusivamente delle questioni dei popoli indigeni: il Gruppo di lavoro sulle popolazioni indigene.

Nel 1985, con la risoluzione 40/131 dell'Assemblea Generale, l'ONU ha istituito il Fondo volontario delle Nazioni Unite per le popolazioni indigene per fornire assistenza finanziaria ai rappresentanti delle comunità e delle organizzazioni indigene per partecipare alle deliberazioni del Gruppo di lavoro sulle popolazioni indigene.

Nel 1986, l'OIL ha rivisto la Convenzione n. 107 del 1957, sostituendola con la Convenzione sui popoli indigeni e tribali del 1989 (n. 169), che per la prima volta ha riconosciuto i diritti dei popoli indigeni in un trattato internazionale. Ancora oggi, la Convenzione 169 rappresenta l'unico strumento internazionale legalmente vincolante che riconosce specificamente i diritti dei popoli indigeni e tribali.

A questo vanno aggiunti gli accordi internazionali raggiunti a partire dagli anni '90, che hanno rappresentato una svolta nella difesa dei diritti dei popoli indigeni, riconoscendone la dignità intrinseca e il contributo unico allo sviluppo e alla pluralità della società. Tra i più importanti: il Summit della Terra (Rio de Janeiro, 1992), la Conferenza Mondiale sui Diritti Umani (Vienna, 1993), la Conferenza Internazionale sulla Popolazione e lo Sviluppo (Cairo, 1994) e la Quarta Conferenza Mondiale sulle Donne (Pechino, 1995).

Allo stesso tempo, varie iniziative sono state sviluppate all'interno del sistema delle Nazioni Unite, con una crescente attenzione ai diritti dei popoli indigeni. Questi

¹⁴³ Traduzione non ufficiale. "Studio del problema della discriminazione delle popolazioni indigene" (E/1982/34).

includono la proclamazione del 1993 come Anno Internazionale dei Popoli Indigeni del Mondo e l'adozione, con le risoluzioni 48/163 e 59/174, del Primo (1995-2004) e del Secondo (2004-2015) Decennio Internazionale dei Popoli Indigeni del Mondo, rispettivamente, che sono stati accompagnati dalla creazione di fondi fiduciari per finanziare progetti e programmi per entrambi i Decenni.

Così, alla fine del secolo XX, i popoli indigeni si sono imposti come nuovi e inaspettati attori nelle agende delle organizzazioni internazionali, che sono state costrette a riconoscerli come soggetti collettivi con dimensioni economiche, giuridiche e politiche proprie¹⁴⁴.

Nel 2000, il Forum permanente sulle questioni indigene è stato istituito come organo consultivo del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite con il mandato di esaminare le questioni indigene relative allo sviluppo economico e sociale, alla cultura, all'istruzione, alla salute, all'ambiente, ai diritti umani, e di fare raccomandazioni al sistema delle Nazioni Unite.

Nel 2001 è stato nominato il primo Relatore speciale sulla situazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali dei popoli indigeni (poi rinominato relatore speciale sui diritti dei popoli indigeni), i cui compiti comprendono: esaminare i modi per superare gli ostacoli esistenti alla piena ed effettiva protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali dei popoli indigeni; identificare, scambiare e promuovere le buone pratiche; raccogliere, richiedere, ricevere e scambiare informazioni e comunicazioni da tutte le fonti pertinenti sulle presunte violazioni dei loro diritti umani e delle loro libertà fondamentali, nonché formulare raccomandazioni e proposte su misure e attività appropriate per prevenire e porre rimedio a tali violazioni.

Nel 2007, con la risoluzione 6/36, il Consiglio dei diritti umani ha istituito il Meccanismo di esperti sui diritti dei popoli indigeni per fornire al Consiglio dei diritti umani una consulenza tematica in relazione ai diritti dei popoli indigeni.

Nello stesso anno, il 13 settembre 2007, dopo più di 22 anni di discussioni nel gruppo di lavoro sulle popolazioni indigene istituito dalla Commissione per i diritti umani, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato la storica Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni. Questa Dichiarazione è il prodotto di un lungo processo iniziato nel 1993, che ha coinvolto, oltre al Gruppo di lavoro in

¹⁴⁴ Castrillón Orrego, Juan Diego, *Globalización y derechos indígenas: el caso de Colombia*, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, 117.

collaborazione con le agenzie governative, partecipanti indigeni e organizzazioni non governative¹⁴⁵.

L'articolo 1 di questa Dichiarazione stabilisce che i popoli indigeni hanno diritto, sia come popoli che come individui, al pieno godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali che sono stati riconosciuti nei principali strumenti internazionali in materia. Così, lo standard minimo dei diritti dei popoli indigeni è, a sua volta, articolato in cinque dimensioni: il diritto alla non discriminazione; il diritto allo sviluppo e al benessere sociale; il diritto all'integrità culturale; il diritto alla proprietà, uso, controllo e accesso alle terre, territori e risorse naturali; e il diritto alla partecipazione politica¹⁴⁶. Importanti iniziative sono state promosse anche a livello regionale, tra cui l'adozione da parte dell'Organizzazione degli Stati Americani (OAS) della Dichiarazione Americana sui Diritti dei Popoli Indigeni il 14 giugno 2016, dopo un processo negoziale durato 17 anni.

Anche così, come abbiamo visto nel Capitolo II di questo rapporto, nonostante i progressi fatti nella protezione dei diritti dei popoli indigeni, gli strumenti internazionali dei diritti umani non sono sufficienti a garantire la loro sopravvivenza, il loro benessere e la loro dignità, se non c'è un forte impegno da parte degli Stati a mettere in pratica queste norme.

Nel 2019, i movimenti indigeni sono scesi in piazza insieme a giovani, contadini, pensionati, sindacalisti, femministe e il movimento LGTBIQ+ per esprimere il loro malcontento in grandi proteste e scoppi sociali che, dopo una pausa all'inizio della pandemia del COVID-19, sono riemersi con forza in diversi paesi della regione nel 2020 e 2021, segnando l'attuale situazione politica in America Latina. In tutti questi casi, si è osservata una costante criminalizzazione della protesta sociale contro i popoli indigeni.

In Colombia, nel 2021 le organizzazioni indigene della Minga Nazionale, Sociale e Comunitaria hanno aderito allo Sciopero Nazionale, un movimento di protesta nato per chiedere soluzioni economiche, educative e di ordine pubblico contro la profonda disuguaglianza nella distribuzione della ricchezza, contro la povertà e la estrema

¹⁴⁵ La Dichiarazione è stata adottata per la prima volta dal Consiglio dei diritti umani durante la sua prima sessione nel giugno 2006 e l'anno successivo presentata all'Assemblea generale per l'adozione.

¹⁴⁶ Il Forum delle istituzioni nazionali dei diritti umani dell'Asia e il Pacifico e l'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani (OHCHR), La Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni: un manuale per le istituzioni nazionali dei diritti umani, 2018;

https://www.ohchr.org/documents/publications/undripmanualforhris_sp.pdf

povertà e per garantire l'accesso ai diritti economici, sociali e culturali, in particolare l'educazione, il lavoro e la salute, denunciando gli alti livelli di violenza e impunità, così come la discriminazione etnico-razziale e di genere.

In Paraguay, collettivi indigeni e contadini sono scesi nelle strade di Asunción nel settembre 2021 per protestare contro una legge sulla terra che ha aumentato la pena detentiva da quattro a sei anni per chi "occupa illegalmente" una proprietà privata.

In Bolivia, i collettivi indigeni continuano a protestare contro la politica economica del governo e la situazione di "emarginazione" vissuta dalle comunità indigene del paese.

In Brasile, l'agenda del presidente Jair Bolsonaro ha portato alla decostruzione delle politiche economiche e sociali pubbliche, il che ha portato a un aumento degli incendi nelle aree di conservazione dell'ambiente, alle invasioni illegali, alla taglialegna e la estrazione di minerali, e a un aumento delle morti dei leader dei movimenti per la conservazione della foresta amazzonica e della popolazione indigena. Contro l'agenda anti-indigena e in difesa dei loro territori, nell'estate del 2021 ha avuto luogo la più grande mobilitazione nella storia del movimento indigeno in Brasile, che ha riunito gruppi etnici e organizzazioni indigene nella capitale, Brasilia, con l'obiettivo di essere presi in considerazione dal Congresso e dalla Corte Suprema nella discussione pubblica dei progetti economici che mettono in serio pericolo il futuro dei loro diritti e territori.

Il Cile è stato uno dei casi più emblematici in America Latina, dove i diritti dei popoli indigeni sono limitati da disposizioni costituzionali che permettono l'appropriazione delle loro risorse naturali, come l'acqua e i minerali del sottosuolo. Sebbene il Cile abbia ratificato la Convenzione n. 169 dell'OIL e abbia aderito alle dichiarazioni dell'ONU e dell'OSA sui diritti dei popoli indigeni, il quadro legislativo cileno limita l'applicazione di questi standard internazionali.

Nel 2019, quando il paese è stato colpito da un'esplosione sociale senza precedenti, che ha poi portato alla convocazione di un processo costituente, i popoli indigeni, soprattutto i Mapuche che vivono nelle regioni di Araucanía e Biobío, sono molto spesso soggetti a persecuzioni e stigmatizzazioni, hanno manifestato insieme a studenti, lavoratori, pensionati e collettivi di donne contro l'ingiusta espropriazione delle loro terre ancestrali, diventando un simbolo della resistenza cittadina al sistema autoritario ed escludente del presidente Piñera.

Le politiche di criminalizzazione della protesta sociale Mapuche, l'uso eccessivo della forza per reprimerla e la militarizzazione delle comunità applicate dal governo del presidente Piñera sono state mantenute e persino accentuate durante il 2020 e il 2021, aggravando l'emarginazione storica già esistente.

Nel 2021, la lotta indigena ha raggiunto anche la città scozzese di Glasgow, dove si è tenuta la COP26, la conferenza sul cambiamento climatico, ricordando l'importante contributo che i popoli indigeni possono dare per garantire una migliore conservazione e adattamento al cambiamento climatico, oltre alle strategie per la sua mitigazione.

Per concludere, per quanto riguarda le cause dell'emarginazione delle comunità indigene, è anche opportuno segnalare che l'esclusione a cui sono state sottoposte dagli organismi governativi, in alcuni casi, o dai singoli, è una costante che le ha lasciate senza fonti di rappresentanza sociale, poiché non sono state considerate fino alla metà del secolo XX, quando il ruolo delle comunità indigene ha cominciato ad essere protagonista e decisivo, anche se fino ad oggi non sono riuscite ad affermare pienamente i loro interessi.

Detto questo, si può concludere che ci sono diversi fattori in gioco in questa situazione, soprattutto in America Latina, data la significativa presenza di popoli indigeni nella regione.

1.4 Analisi delle cause dalla "Dimensione strategica 4". *Gruppi particolarmente vulnerabili: donne*

Le cause mediate e immediate del problema dei diritti delle donne in America Latina nel contesto dell'emergenza sanitaria del COVID-19 hanno a che fare con la disuguaglianza e l'iniquità di genere che esisteva nella regione prima della pandemia. Nonostante i progressi in materia di regolamentazione, così come l'incorporazione delle donne in varie sfere della vita pubblica, come le posizioni di alto livello e manageriali e una maggiore partecipazione al mercato del lavoro, le donne continuavano a svolgere un lavoro non retribuito, soprattutto nell'economia di cura, il che significava un carico di lavoro addizionale e, quindi, salari più bassi rispetto agli uomini.

L'economia della cura è un aspetto scarsamente regolato che colpisce in particolare le donne e le bambine, e le rende vittime dirette di discriminazioni, abusi e aggressioni. I lavori legati alla cura, sia formali che informali, ricadono principalmente

sulle donne perché si presume che siano la loro responsabilità naturale e sono tra i più precari nel mercato del lavoro.

Allo stesso modo, dati gli scenari di violenza nella regione, le donne erano già colpite non solo da violenza domestica, ma anche da questioni di violenza legate alle strategie statali per contenere il crimine organizzato, che ha portato ad un aumento delle morti violente delle donne, specialmente con armi da fuoco.

Inoltre, l'esistenza di spazi in cui lo Stato di diritto non è adeguatamente implementato e in cui gruppi di criminalità organizzata o criminali comuni, la maggior parte dei quali sono governati da aspetti di mascolinità violenta, generano un'ulteriore vulnerabilità delle donne a crimini come la violenza diretta di genere, il traffico di esseri umani, il maltrattamento sociale e lavorativo o l'invisibilità dei loro bisogni.

Durante la pandemia, questi fattori sono stati esacerbati perché il confinamento ha impedito alle donne di rimanere nella forza di lavoro, dato che il peso dei doveri domestici ricadeva principalmente su di loro. Inoltre, coloro che vivevano con i loro abusanti erano costretti a rimanere nello stesso spazio per lunghi periodi di tempo, il che ha aumentato significativamente le chiamate di emergenza nella regione per la violenza domestica. Inoltre, il cambiamento nelle relazioni familiari ha aumentato la violenza psicologica sperimentata da donne e bambine.

Si accentuarono i ruoli di genere e nel campo del lavoro, i datori di lavoro favorirono il mantenimento delle risorse umane maschili, supponendo che le donne fossero più adatte a occuparsi dei bisogni immediati delle famiglie, piuttosto che continuare a partecipare alla vita economica e remunerata delle aziende e delle istituzioni.

Lo Stato di diritto presuppone l'esistenza di meccanismi di prevenzione, protezione e sanzione dei comportamenti dannosi nei confronti delle donne, che implicano discriminazione o violenza. Il crollo dello Stato di diritto fa sì che questi meccanismi non funzionino correttamente, e questo mette le donne a rischio. Per esempio, l'America Latina ha alti tassi di impunità, il che significa che quando le donne presentano denunce, è molto difficile che i procedimenti siano completati e che i loro diritti siano ripristinati e i colpevoli puniti.

Le regressioni autoritarie sperimentate nella regione a seguito delle misure restrittive impiegate durante la pandemia fanno sì che le forze di sicurezza statali e le forze armate ottengano un ruolo essenziale e in queste situazioni; soprattutto nei paesi

dove la presenza delle donne in questi organismi è carente, ciò significa un peggioramento delle situazioni di vulnerabilità delle donne.

L'assenza di una prospettiva di genere nelle politiche statali elimina le donne dalla sfera pubblica a tutti i livelli e questo influenza la degenerazione della democrazia paritaria. L'invisibilità delle donne nel processo decisionale e negli organi decisionali ha un effetto che si moltiplica sulla discriminazione e sull'assenza di partecipazione democratica e quindi sullo stato attuale delle democrazie nella regione.

Il ruolo ridotto delle donne nella prevenzione delle situazioni sopra descritte è dovuto alla loro invisibilità come cittadine, e alla loro difficoltà a partecipare alla sfera pubblica: sociale, economica e politica, in condizioni di parità con gli uomini.

La difficoltà di eliminare e sensibilizzare al cambiamento dei ruoli tradizionali di genere fa sì che molte società rendano difficile per le donne uscire di casa ed entrare nella sfera pubblica e viceversa, cioè l'ingresso degli uomini in casa (che permette la conciliazione e la parità nella famiglia e nella cittadinanza) il che facilita la partecipazione e l'apertura di spazi per le donne.

Il ruolo dello Stato, con la sua incapacità e il suo indebolimento, non integra politiche di prevenzione che tengano conto delle donne, lasciando l'empowerment o il recupero delle vittime ai loro circoli o reti locali, che dipenderanno molto da ciascuno, e quindi la protezione delle donne diventa qualcosa di soggettivo. Inoltre, in alcuni casi c'è una perpetuazione del vittimismo delle donne attraverso le donne stesse che, essendo vittime, riproducono questa condizione come naturale a causa della mancanza di formazione e di intervento per rompere la catena della violenza.

CAPITOLO III

1 IDENTIFICAZIONE DELLE CONSEGUENZE DELLE PROBLEMATICHE SOPRA DESCRITTE

Gli effetti che si vedono a partire dalle quattro dimensioni strategiche sono un circolo vizioso che impedisce uno sviluppo sostenuto e un'equa distribuzione della ricchezza, perpetuando i problemi della regione e impedendole di fare il necessario salto di qualità.

1.1 Identificazione delle conseguenze dalla "Dimensione strategica 1"

Oltre ai problemi strutturali che caratterizzano la maggior parte dei paesi latinoamericani, come la povertà e la squallida distribuzione del reddito, c'è anche l'incapacità dello Stato -in processi di transizione alla democrazia- di garantire i diritti umani di prima generazione e di soddisfare i bisogni fondamentali della popolazione. Di conseguenza, lo scenario è dominato dal disincanto nei confronti della democrazia e dall'avanzata di governi marcatamente autoritari e populistici che, nella logica amico o nemico, favoriscono un gioco a somma zero dividendo la società in due posizioni inconciliabili. Questa è la polarizzazione sociale incoraggiata dai più alti livelli della leadership politica, che mina l'unità nazionale intorno a uno stesso progetto di nazione.

Quindi, c'è una chiara insoddisfazione nei confronti della democrazia nella regione che spiega in larga misura la regressione autoritaria come tendenza, sotto l'idea che varrebbe la pena rinunciare a certi diritti fondamentali per ottenere, da un lato, tranquillità, ordine pubblico e pace sociale, e dall'altro, accesso alle risorse; cioè, sacrificare certi diritti umani sull'altare della sicurezza e delle soddisfazioni sociali. Quando l'intangibile dell'unità nazionale è più imperativo, cioè laddove le maggioranze nazionali si identifichino con un progetto nazionale, la leadership politica scommette sulla divisione della società in due posizioni inconciliabili, generando un clima rarefatto. In generale, spiccano i seguenti tre elementi preoccupanti:

- Un diffuso disincanto nei confronti della democrazia, alla luce dei suoi scarsi risultati nell'affrontare i principali problemi nazionali (secondo il sondaggio *Latinobarómetro*, solo la metà dei cittadini della regione considera la democrazia

preferibile ad altre forme di governo, e il 13% giustificerebbe addirittura un governo autoritario se desse risultati migliori);

- La sfiducia sia nelle istituzioni fondamentali della repubblica e dello Stato che nei propri cittadini, cioè la sfiducia interpersonale; e,
- Il dominio di una cultura della trasgressione che mina la cultura della legalità, intesa come la convinzione personale che la legge debba essere il regolatore della vita sociale e che, pertanto, debba essere rispettata e fatta rispettare. *L'impunità o la mancanza di sanzioni accompagnata dalla corruzione ai più alti livelli della leadership politica può spiegare l'assenza di una cultura della legalità.*

La carenza e l'insufficienza della capacità istituzionale di rispondere attraverso le politiche pubbliche e di risolvere i vari problemi sociali ha portato all'indebolimento del regime democratico nella regione, e con esso la sua conseguente delegittimazione. Questo ha portato al ritorno al potere di governi di sinistra e al caratteristico discorso populista che, come colpo di grazia, finisce per disincantare i cittadini dal regime democratico troncando le loro aspirazioni a migliorare le loro condizioni di vita.

In una democrazia, la supremazia del potere civile sulle forze armate elimina l'incertezza della fedeltà dei militari all'autorità civile. Tuttavia, negli ultimi anni, il rafforzamento delle forze armate e la loro interferenza nelle questioni di sicurezza interna fanno presagire, in un certo senso, il ritorno dell'autoritarismo che si pensava fosse stato superato nella regione.

L'apparato di sicurezza e intelligence è anche incapace di contribuire alla tranquillità pubblica e alla pace sociale, data la crescita senza pari del crimine organizzato — soprattutto il traffico di droga— e l'alto tasso di impunità, se non i legami con la classe politica. Questa situazione erode sia la cultura della legalità che lo Stato di diritto, e costringe lo Stato a impegnare le forze armate in missioni e funzioni di polizia o di para-polizia (militarizzazione della sicurezza pubblica), e allo stesso tempo apre la strada alla nascita e allo sviluppo di un gran numero di imprese che forniscono servizi di sicurezza (privatizzazione della sicurezza pubblica). Anche se la violenza è dovuta a varie cause o fattori, la debolezza e l'incapacità dello Stato favorisce la violenza criminale omicida, che è responsabile di circa il 70% degli omicidi commessi nella regione, considerata la più violenta del mondo. Negli ultimi quattro decenni (paradossalmente con l'avvento della democrazia), la preminenza del mercato sullo

Stato ha contribuito a ridurre quest'ultimo e, quindi, a diminuire l'efficacia e l'efficienza delle sue azioni.

Il clientelismo politico ha portato a confondere il sussidio con la politica sociale, a scapito di una cultura del lavoro e dello sforzo. L'incertezza, la certezza del diritto costantemente messa in discussione, l'eccesso di regolamenti e di ostacoli burocratici e la smania dello Stato di riscuotere le tasse scoraggiano le attività commerciali e l'attrazione degli investimenti diretti esteri, per cui l'apparato statale non garantisce la generazione delle fonti di lavoro che il mercato richiede su base annuale.

La concezione strumentale della sicurezza si limita a misure reattive piuttosto che preventive, che hanno portato al fallimento dello Stato con effetti indesiderati come la militarizzazione della sicurezza pubblica, che in alcuni paesi include la gestione e il funzionamento delle prigioni nelle mani delle forze armate.

Da parte loro, le disuguaglianze sociali si riflettono nell'impunità nel suo duplice aspetto: a) che la maggior parte dei crimini non vengono investigati, non vengono risolti, né il colpevole o l'esecutore vengono puniti o penalizzati, perché non esiste una politica penale statale che stabilisca delle priorità (per esempio, in Germania quasi tutti gli omicidi sono criminalizzati, ma solo il 35% delle rapine viene punito, perché viene data priorità al perseguimento penale dell'omicidio); e, b) che c'è un settore privilegiato che non viene mai toccato dal lungo braccio della legge, come i politici senza scrupoli, i riciclatori di denaro (arricchimento illecito), e i grandi uomini d'affari che evadono le tasse. La grande sfida, quindi, è un'efficace applicazione della legge, riducendo gli alti livelli di impunità media e superando la *simulazione* prevalente.

-Indigenismo: Ciò che è preoccupante è come questi gruppi etnici stiano attualmente usando la violenza per rivendicare i loro diritti e persino con fini separatisti. Da attitudini e misure di protesta, di protesta e di contestazione, stanno attraversando una transizione di chiara ribellione armata contro lo Stato, con il rischio di un'escalation di violenza che potrebbe portare a un conflitto armato di carattere non internazionale (CANI) e trascendere le frontiere nazionali. Finora, si tratta di atti di violenza sporadici e isolati (altre situazioni di violenza) ma con il potenziale di intensificarsi e convertirsi in CANI.

Nei paesi della regione, lo Stato sta abdicando al suo ruolo centrale di arbitro e guida dei conflitti sociali e all'esercizio del legittimo monopolio della forza; sempre più gruppi

diversi della società ricorrono alla violenza per far valere i loro diritti, se non alla vendetta privata al di fuori del sistema penale.

-Incrocio politico: la regione affronta un decennio di difficoltà. L'impatto della pandemia e la crisi di leadership e di rappresentanza che l'America Latina sta soffrendo da anni potrebbero produrre una deriva autoritaria nel subcontinente. Oggi, come sottolineano gli indici più prestigiosi, la maggior parte delle nazioni si trova a un incrocio. Al momento, ci sono due grandi blocchi e gli altri paesi che non fanno parti di essi, tendono a muoversi verso alcuni di questi blocchi:

- Nazioni autoritarie: Cuba, Venezuela e Nicaragua.
- Nazioni con democrazie liberali consolidate: Uruguay e Costa Rica.

Il resto dei paesi si trova in una situazione intermedia (le cosiddette "democrazie elettorali") con il rischio che, nel prossimo decennio, si muovano verso l'autoritarismo. I recenti risultati elettorali difficilmente contribuiscono all'ottimismo sul futuro politico dell'America Latina. Nel 2021, Cile, Honduras e Perù hanno aperto la porta a governi di sinistra o di estrema sinistra con caratteristiche marcatamente antidemocratiche. Alcuni, come l'Honduras, sono strettamente legati al Venezuela e al Forum di San Paolo. I governi emersi dai processi elettorali che hanno avuto luogo l'anno scorso stanno cercando un cambiamento costituzionale (in Cile sono già immersi in questo processo), che senza dubbio aumenterà l'instabilità politica e sociale in questi paesi.

1.2 Identificazione delle conseguenze dalla "Dimensione strategica 2"

L'America Latina rischia di diventare la regione con la maggiore letalità in virtù della pandemia, data la sua assenza di una strategia comune, la debolezza dei sistemi sanitari e il deficit di una cultura della prevenzione e dell'igiene nella sua popolazione. Quanto sopra nella misura in cui c'è una combinazione tra la debolezza dello Stato nella salute pubblica, una società caratterizzata da una scarsa educazione e profilassi sanitaria, e un comportamento sociale che, in generale, non ha rispettato le misure stabilite da alcune nazioni. La conseguenza principale, quindi, è la messa in discussione del diritto alla vita, alla luce dell'alto tasso di morti dirette (contagi) e indirette (mancanza di cure perché il sistema sanitario è stato costretto a concentrare tutti i suoi sforzi e risorse per assistere alla pandemia) come conseguenza del COVID-19.

Così, nel 2021, l'America Latina ha rappresentato quasi il 28% dei decessi dovuti al COVID-19 a livello globale, nonostante il fatto che la regione ospiti solo l'8,4% della popolazione mondiale; la pandemia ha approfondito le disuguaglianze strutturali già presenti nella regione come risultato di alti livelli di informalità, bassa produttività e mancanza di protezione sociale¹⁴⁷.

La carenza e l'inadeguatezza dei sistemi sanitari e la fragile capacità di risposta immediata alla crisi sanitaria hanno fatto sì che i governi della regione si rivolgessero alle forze armate per risolvere il problema. Il conseguente potenziamento delle forze armate nello scenario post-pandemico è complesso e pericoloso perché rappresenta il ritorno dei militari sulla scena politica che si pensava superato con la fine delle dittature, il che potrebbe rappresentare una seria minaccia al consolidamento democratico in America Latina.

L'arrivo della pandemia ha avuto un impatto considerevole su molti dei fattori che guidano l'emigrazione, esacerbando così la crisi migratoria che la regione stava vivendo negli ultimi anni. Secondo il rapporto della CEPAL *La sfida sociale in tempi di COVID-19*, nel 2020 il numero totale di persone in povertà ha raggiunto i 214,7 milioni, cioè in quell'anno c'erano 28,7 milioni di persone in povertà in più rispetto al 2019, mentre la povertà estrema ha raggiunto i 93,4 milioni di persone, il che rappresenta un aumento di 15,9 milioni di persona in estrema povertà rispetto all'anno precedente. Inoltre, anche i livelli di violenza e insicurezza erano in aumento. Inoltre, durante la pandemia di COVID-19, la maggior parte dei paesi dell'America Latina e dei Caraibi ha registrato un forte aumento degli omicidi¹⁴⁸.

L'arrivo della pandemia COVID-19 ha portato a un aumento degli alti tassi di indebitamento e di povertà estrema nella regione, causando un calo di quest'ultimo indicatore di 27 anni, dal 13,1% nel 2020 al 13,8% nel 2021, cioè il numero di persone che vivono in povertà estrema in America Latina e nei Caraibi è passato da 81 milioni a 86 milioni. Secondo la CEPAL, i maggiori aumenti della povertà hanno avuto luogo in Argentina, Colombia e Perù, dove hanno raggiunto o superato i 7 punti percentuali. Nel frattempo, in paesi come Cile, Costa Rica, Ecuador e Paraguay, la povertà è cresciuta tra i 3 e i 5 punti percentuali, e in Bolivia, Messico e Repubblica Dominicana

¹⁴⁷ Nazioni Unite (2021); <https://news.un.org/es/story/2021/03/1489112>

¹⁴⁸ Commissione economica per l'America Latina e i Caraibi (ECLAC) (2020) El desafío social en tiempos del COVID-19; <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45527-desafio-social-tiempos-covid-19>

è cresciuta di meno di 2 punti percentuali. Il Brasile è stato l'unico paese della regione a registrare una diminuzione della povertà e della povertà estrema nel 2020¹⁴⁹.

La crisi sanitaria ha avuto gravi impatti sul settore economico, come una diminuzione della produzione e in altri casi ha portato alla chiusura di imprese. Secondo le Nazioni Unite, quasi tre milioni di imprese hanno chiuso nel 2020 a causa della pandemia, causando un aumento del numero di disoccupati, che evidentemente ha aumentato il tasso di informalità del lavoro nella regione. Secondo l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), il tasso di occupazione nel 2020 è sceso del 10% rispetto all'anno precedente, il che significa che circa 26 milioni di persone hanno perso il lavoro. Nel primo trimestre del 2021, circa il 76% dei lavoratori autonomi e poco più di un terzo dei salariati erano nel settore informale, il che significa che il governo sarà meno in grado di raccogliere reddito¹⁵⁰.

1.3 Identificare le conseguenze dalla "Dimensione strategica 3"

La debolezza, se non l'assenza, dello Stato di diritto porta con sé effetti indesiderati che allontanano i paesi della regione dall'ideale di essere paesi di legalità. Questo può essere visto nella commissione di crimini aberranti e nella rinuncia dello Stato al suo ruolo di arbitro e guida nei conflitti sociali.

1.3.1 MIGRAZIONE IRREGOLARE

Per quanto riguarda le conseguenze di questo fenomeno, bisogna notare che il paese ospitante ha spesso grandi difficoltà a garantire i vari beni e servizi a questa nuova popolazione, cioè c'è un impoverimento da parte dello Stato, che, oltre ad affrontare un nuovo carico amministrativo, deve fare maggiori sforzi per fornire servizi di base che garantiscano un livello minimo di protezione dei diritti umani fondamentali.

In questo senso, i servizi pubblici non sono stati in grado di dare una risposta efficace ai bisogni della popolazione migrante, poiché hanno sovraccaricato i sistemi sanitari, abitativi e di offerta di lavoro. Nonostante, gli Stati continuano a cercare di

¹⁴⁹ ECLAC (2022); <https://www.cepal.org/es/comunicados/pobreza-extrema-la-region-sube-86-millones-2021-como-consecuencia-la-profundizacion-la>

¹⁵⁰ Organizzazione Internazionale del Lavoro (2021); https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_819024/lang-es/index.htm#:~:text=%E2%80%9CEIn%20il%20primo%20quarto%20della%20informalizzazione%C3%B3n%20di%20precendenti%20occupazioni%20

promuovere la cooperazione e a fare appello alla solidarietà dei paesi del mondo per ottenere piani sovvenzionati, così come per realizzare programmi e progetti per questa popolazione per garantire i loro diritti fondamentali, come il diritto alla vita, alla libertà, all'integrità personale, alla famiglia, all'educazione, tra gli altri.

1.3.2 SPARIZIONI FORZATE

Il fenomeno delle sparizioni forzate porta con sé molteplici conseguenze di cui cercheremo di rendere conto nei paragrafi seguenti.

Prima di tutto, bisogna ricordare che la sparizione forzata di persone viola tutta una serie di diritti umani stabiliti nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 ed enunciati nei Patti internazionali sui diritti umani del 1966.

Una lista, per nulla esaustiva, di diritti civili o politici che possono essere violati nel contesto di una sparizione forzata include: il diritto al riconoscimento come persona di fronte alla legge; il diritto alla libertà e alla sicurezza; il diritto a non essere sottoposto a tortura o ad altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti; il diritto alla vita, in caso di morte della persona scomparsa; il diritto all'identità; il diritto a un processo equo e a un giusto processo; il diritto a un ricorso effettivo, compreso il risarcimento e l'indennizzo; il diritto a conoscere la verità sulle circostanze della sparizione¹⁵¹.

Per quanto riguarda la violazione dei diritti economici, sociali e culturali, possiamo citare il diritto alla salute fisica e mentale, il diritto a un adeguato standard di vita e persino il diritto al lavoro.

Nel 2006, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato la Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata, uno strumento internazionale giuridicamente vincolante che mira a prevenire questo fenomeno e a riconoscere il diritto delle vittime e delle loro famiglie alla giustizia, alla verità e al risarcimento¹⁵². In America Latina, ad aprile 2022, la Convenzione è stata ratificata da Argentina, Bolivia, Brasile, Cile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Honduras, Messico, Panama, Paraguay, Perù e Uruguay¹⁵³.

¹⁵¹ Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, Scheda informativa sui diritti umani, Scheda informativa n. 6/Rev.3 Sparizioni forzate o involontarie;

https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet6Rev3_sp.pdf

¹⁵² OHCHR - Ufficio regionale per il Sud America, Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni

¹⁵³ Alla seguente pagina web è possibile consultare i paesi che hanno ratificato la Convenzione: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-16&chapter=4

Bisogna notare che il fenomeno delle sparizioni forzate e le sue conseguenze, cioè tutte le violazioni dei diritti umani menzionate sopra, non colpisce solo l'individuo scomparso, cioè il primo livello di vittimizzazione di cui abbiamo parlato nei paragrafi precedenti, ma colpisce chiaramente tutta la sua famiglia e la sua cerchia sociale, cioè il secondo livello di vittimizzazione, e anche la società nel suo insieme, di cui parleremo più avanti.

Detto questo, possiamo osservare, infatti, che negli ultimi due decenni c'è stata una crescente preoccupazione per l'impatto sull'ambiente familiare e sociale della persona sparita: un'importante innovazione nella Convenzione del 2006 è l'articolo 24, dove la definizione di vittima è stata ampliata per includere qualsiasi persona fisica che abbia subito un danno diretto come conseguenza di una sparizione forzata, il che include senza dubbio i parenti e gli affini della vittima diretta.

Questo ci porta, allora, a riflettere su come le conseguenze a livello "legale" delle sparizioni forzate, cioè la violazione dei suddetti diritti, vadano di pari passo con conseguenze che si manifestano a livello psicosociale, e che si espandono in una logica dal particolare al generale. Ciò che si intende è che, dalla violazione dei diritti di un singolo individuo, vediamo come questa si espande fino a raggiungere la sua famiglia e il suo ambiente sociale che, subendo rilevanti danni psicosociali, finisce per avere un impatto su tutta la comunità.

Uno studio sul caso colombiano¹⁵⁴, che potrebbe essere applicato ad altri paesi dell'America Latina, spiega come "*profondi sentimenti di impotenza, paura, e colpa di fronte alla possibilità quasi inesistente di ritrovare il proprio parente*" siano dominanti in chi è vicino alla persona sparita. Allo stesso modo, lo studio afferma che "*la negazione della pratica, gli alti livelli di impunità e la stigmatizzazione delle vittime producono una crescente perdita di fiducia nelle istituzioni e nello stesso Stato, così come l'eliminazione dei valori fondamentali per la convivenza. Questo è l'evidenza di una violenza strutturale e culturale fortemente radicata che porta gradualmente a una mancanza di azione sociale di fronte alle violazioni dei diritti umani, così come l'assimilazione di azioni fisiche violente come valide*"(traduzioni non ufficiali).

Tutti questi aspetti contribuiscono a una società frammentata nel suo insieme, senza fiducia nei suoi rappresentanti e nei processi di giustizia, come dimostrano numerosi

¹⁵⁴ Enciso B. Beatriz Eugenia, Pulido Ginna, *Traumas y efectos psicosociales de la desaparición forzada: caso colombiano*, Articolo in Psicología Jurídica; <https://psicologiajuridica.org/archives/4571>

studi¹⁵⁵. Un'altra conseguenza, come risultato di tutto ciò, è anche una crescente riluttanza a fidarsi della retorica dei diritti umani, vedendoli continuamente violati, così come degli attori statali come figure che possono trovare soluzioni al grave problema delle sparizioni e, soprattutto, che possono prestare attenzione ai bisogni dei parenti e delle persone vicine alla vittima diretta senza essere giudicati negativamente o stigmatizzati.

1.3.3 MARGINALIZZAZIONE DELLE POPOLAZIONI INDIGENE

Sebbene lo sviluppo giuridico e la portata delle politiche attuate in ogni amministrazione statale siano molto disuguali, i cambiamenti avvenuti negli ultimi tre decenni, che hanno portato all'inclusione dei popoli indigeni nelle costituzioni di molti paesi latinoamericani, alla regolamentazione dei territori indigeni attraverso l'autogoverno e alla comparsa di nuove formazioni politiche indigene e alla loro presenza nelle istituzioni nazionali e regionali, hanno significato la fine di un lungo periodo di invisibilità, favorendo l'emergere politico delle etnie.

Dopo questo lungo processo di gestazione e consolidamento, i movimenti indigeni irrompono sulla scena pubblica, con l'obiettivo di affermarsi come attori fondamentali della politica latino-americana e di lottare per l'inclusione dei loro diritti tra le priorità delle agende politiche. In questo modo hanno aumentato il loro attivismo e le richieste di accesso politico e sociale, contro l'eredità di violenza, sfruttamento e cancellazione culturale lasciata dal colonialismo.

Negli ultimi anni, in corrispondenza con le nuove politiche economiche che promuovono gli investimenti privati nazionali e transnazionali per lo sviluppo di progetti di sfruttamento delle risorse naturali (minerali, idrocarburi e risorse idriche per la produzione di elettricità, tra gli altri), i processi di riconoscimento e protezione legale dei diritti di proprietà della terra delle popolazioni indigene sono progressivamente rallentati, risultando in una mancanza di protezione dei loro diritti e sottoponendoli a nuove minacce¹⁵⁶.

¹⁵⁵ È possibile, tra l'altro, consultare l'ultimo Rapporto di Latinobarometro 2021 che dettaglia la fiducia dei cittadini latinoamericani verso le istituzioni democratiche (da pagina 62): file:///C:/Users/iihl%20laptop%2021/Downloads/F00011665-Latinobarometro_Informe_2021.pdf

¹⁵⁶ ECLAC (2020). Los pueblos indígenas de América Latina - Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible Tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial, disponibile in: <http://www.filac.org/wp/wp-content/uploads/2020/06/Los-Pueblos-Indigenas-de-Am%C3%A9rica-ILatina-y-la-Agenda-2030-para-el-Desarrollo-Sostenible.pdf>

In particolare, le forti dispute territoriali, le richieste di autodeterminazione e i problemi ambientali dovuti alla spietata oppressione e allo sfruttamento della popolazione indigena, uniti al modello economico di estrazione eccessiva e di monocultura, hanno portato a un notevole aumento dei conflitti etnici, che coinvolgono sia lo Stato che le imprese private.

Così, le lotte dei popoli indigeni hanno acquisito una crescente importanza simbolica e strategica, al punto che in alcuni paesi i gruppi indigeni sono in prima linea nei movimenti di lotta contro le disuguaglianze sociali, come l'organizzazione indigena conosciuta come la Minga Nazionale Sociale e Comunitaria in Colombia.

1.4 Identificazione delle conseguenze dalla "Dimensione strategica 4"

Come già detto, una delle principali conseguenze dei problemi sopra descritti per i gruppi vulnerabili, come le donne, si trova nella riduzione delle circostanze e dei meccanismi che favoriscono il pieno esercizio dei loro diritti fondamentali, in particolare quelli legati al diritto a una vita libera dalla violenza, riducendo così la loro capacità di godere dello "stato sociale" ottimale, sia per inesistenza, inaccessibilità o lontananza, aumentando le disuguaglianze tra uomini e donne.

Nello scenario post-pandemia, le donne dell'America Latina si trovano di fronte ad un allargamento dei divari di genere nella sfera lavorativa, privata, sociale e politica che erano stati moderatamente ridotti prima della pandemia di COVID-19. Questo implica, per esempio, che la loro partecipazione al mercato del lavoro ha subito una battuta d'arresto di dieci anni, secondo i dati della CEPAL, con conseguente peggioramento dell'accesso delle donne all'economia formale e a una giusta remunerazione, rendendo impossibile conciliare efficacemente lavoro, vita personale, familiare e sociale.

D'altra parte, secondo UN Women, la violenza contro le donne in casa è aumentata durante la pandemia rispetto agli anni precedenti, aumentando così i fattori di vulnerabilità che le donne stanno vivendo attualmente. Inoltre, ciò si riflette nell'aumento della violenza politica di genere contro le donne, che limita la partecipazione delle donne a tutti i livelli della vita pubblica e politica degli Stati, perdendo così l'opportunità di porre nell'agenda pubblica i problemi più imminenti di questo gruppo vulnerabile della popolazione.

Un'altra conseguenza importante ha a che fare con l'Agenda 2030 e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDG—*Sustainable Development Goals*). Poiché la componente di genere è un elemento centrale nel raggiungimento dei 17 SDGs, le battute d'arresto che sono state generate nell'esercizio dei diritti umani delle donne durante la pandemia influenzeranno gravemente i progressi che possono essere riportati dall'America Latina in questo settore. In particolare, quelli relativi all'SDG 5 sulla parità di genere e all'SDG 16 sulla pace, la giustizia e le istituzioni forti.

Questo si riflette in un aumento della vulnerabilità delle donne alla discriminazione, alla violenza e all'esclusione dallo spazio pubblico. Sono state create le condizioni per diminuire l'attivismo delle donne, il che diventa un circolo vizioso in cui meno attivismo e meno partecipazione significano anche meno visibilità e più emarginazione delle donne. Le donne sono scoraggiate dal denunciare la famiglia, la comunità, il lavoro o altre situazioni in cui i loro diritti sono violati.

La mancanza di presenza delle donne nelle sfere pubbliche porta a una diminuzione della democrazia paritaria, e quindi a una battuta d'arresto nell'agenda democratica dell'America Latina. Inoltre, c'è una maggiore dipendenza dalle pratiche informali che rafforzano il dominio sociale e politico maschile, aumentando il ritorno ai ruoli di genere tradizionali ed emarginando le donne.

Per quanto riguarda i sistemi di sicurezza e di giustizia, non sono stati generati incentivi per aumentare la fiducia nelle autorità e, di conseguenza, la denuncia degli atti di violenza, portando a un allungamento dei processi e a un aumento dell'impunità, il che significa anche un aumento della vulnerabilità.

I costumi e le mentalità si radicano nella società, il che significa che anche la presenza delle donne non sempre fa la differenza quando non sono preparate e formate per guidare progetti o organizzazioni con capacità di cambiamento, contribuendo invece alla perpetuazione dei ruoli tradizionali.

D'altra parte, e in relazione alla realizzazione dell'Agenda 2030, i progetti per la prevenzione sociale della violenza possono omettere i bisogni differenziati e gli impatti delle donne nel problema da affrontare, oltre a sminuire l'importanza della loro partecipazione e del loro ruolo in esso, concentrandosi solo sugli uomini.

Si è generata un'invisibilità della "prevenzione" in senso globale, dato che ci sono situazioni non prevedibili perché non visibili e quindi inesistenti, non solo in relazione

alle donne, ma viste da una prospettiva di genere, in tutti i campi sopra citati che definiscono la prevenzione in senso lato.

CAPITOLO IV

1 POSSIBILI SCENARI FUTURI: soluzione, mitigazione o trasformazione dei problemi descritti sopra

La costruzione di scenari futuri è un esercizio che di solito si realizza nell'ambito della pianificazione strategica degli Stati e la cui metodologia varia secondo gli sviluppi dottrinali di ogni paese. Ai fini di questo progetto, si utilizza la metodologia proposta da un ex segretario generale dell'Organizzazione del Trattato Nord Atlantico¹⁵⁷.

1.1 PROBABILE SCENARIO FUTURO

Dall'analisi delle criticità e dello sviluppo storico degli ultimi tre decenni (il cui inizio coincide con l'avvento della democrazia), emerge uno **scenario futuro che segue le tendenze attuali e tende alla catastrofe**.

Questo è un futuro indesiderabile, caratterizzato dal consolidamento delle debolezze identificate, in particolare: crisi di leadership, insoddisfazione generalizzata nei confronti della democrazia, regressioni all'autoritarismo, corruzione e impunità in entrambe le sue accezioni, violazione sistematica dei diritti umani, violenza endemica, perdita di spazi pubblici a favore di attori non statali, indebitamento, bassi tassi di crescita economica, peggioramento delle disuguaglianze sociali e aumento di altre situazioni di violenza, tra gli altri.

1.2 SCENARIO FUTURO AUSPICABILE

Democrazia liberale, Stato di diritto e certezza del diritto

Uno **scenario futuro desiderabile** sarebbe l'antitesi dello scenario futuro che segue le tendenze attuali e tende alla catastrofe e includerebbe le seguenti note per quanto riguarda le componenti del potere nazionale:

- Fattore politico
 - Progetto nazionale, rafforzamento istituzionale e leadership democratica.
 - Rispetto e consolidamento dello Stato di diritto e del sistema democratico di governo.

¹⁵⁷ Beaufre, André (1977), Construir el porvenir, Buenos Aires, Editorial Rioplatense.

- Impegno verso i paradigmi della sicurezza umana e multidimensionale.
- Alleanze strategiche tra nazioni che condividono valori democratici, una cultura della legalità e riconoscono negli affari il potere di integrare e combinare i fattori di produzione e, quindi, di crescita economica.
- Fattore economico
 - Alti tassi di crescita economica.
 - Alti tassi di riscossione delle tasse e riduzione dell'informalità del mercato.
 - Soddisfazione dei bisogni fondamentali della popolazione.
 - Integrazione regionale e attrazione di investimenti diretti esteri.
- Fattore sociale
 - Bassi tassi di violenza.
 - Equa distribuzione della ricchezza e inclusione sociale.
 - Migrazione ordinata e controllata.
- Fattore militare
 - Definire e regolare le missioni e le funzioni delle forze armate.
 - Demilitarizzazione della sicurezza pubblica.
 - Rivalutazione della professione militare.
- Fattore geopolitico
 - Occupazione di spazi vuoti e sistema di città di medie dimensioni.
 - Recupero di spazi pubblici ceduti ad attori non statali.
 - Sfruttamento razionale e conservazione delle risorse naturali e della biodiversità.

Si tratterebbe di scommettere sulla qualità delle democrazie, concepita come un prisma con diverse facce: lo Stato di diritto, la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, la partecipazione ugualitaria e piena dei cittadini, la responsabilità e la trasparenza. Ogni faccia rappresenta una nuova condizione di governabilità e rifrange o riflette e scompone le questioni sociali restituendo un'immagine composita - l'arcobaleno- della governabilità democratica, la cui pietra angolare è rappresentata dai cittadini che nelle società moderne sono progressivamente diventati soggetti attivi con diritti, libertà e responsabilità.

La governabilità democratica così definita rappresenta un prerequisito fondamentale per società pacifiche e sviluppate. Da un lato, istituzioni accessibili che sono responsabili e sostengono l'applicazione dello Stato di diritto e l'esercizio dei diritti

umani portano necessariamente a una capacità rafforzata di sostenere una pace duratura. D'altra parte, istituzioni efficaci e politiche sane in democrazia sono noti catalizzatori di sviluppo.

Tutto questo, *aspirando ad essere paesi di diritto*, nel quadro del pieno rispetto del Diritto Internazionale dei Diritti Umani e del Diritto Internazionale Umanitario, accompagnato dal rafforzamento dell'apparato statale, di pari passo con un personale umano altamente professionale e meritocratico.

Allo stesso tempo, il paradigma della sicurezza umana dell'UNDP e, in particolare, quello della sicurezza multidimensionale, presentato dall'ambasciatore Alan Blackwell¹⁵⁸, deve essere abbracciato alla luce delle sfide della regione. È una visione onnicomprensiva, che contempla varie dimensioni che vanno oltre il riduzionismo che identifica la sicurezza come una questione puramente poliziesca o militare, così come una nuova narrazione e strategie basate su prove, lezioni apprese e buone pratiche, trasparenza e responsabilità dei governi e resilienza della comunità (ricostruzione e rafforzamento del tessuto sociale), accompagnato da alleanze strategiche e meccanismi di cooperazione internazionale —compresa la necessaria prospettiva di integrazione regionale e un'agenda comune, *unità di fronte alle enormi sfide regionali*, come ha dimostrato Loreto Correa¹⁵⁹— e sotto la supervisione di osservatori cittadini ed esperti.

Nel caso delle democrazie elettorali che dominano la scena regionale, si raccomanda di migliorare la loro qualità per diventare vere democrazie liberali.

Tuttavia, il primo passo dovrebbe essere quello di recuperare il legittimo monopolio della forza dello Stato, così come il suo ruolo centrale come arbitro e guida dei conflitti sociali, sotto una leadership impegnata con le prossime generazioni e capace di stabilire un'alleanza strategica con l'iniziativa privata e la società civile, in un quadro di certezza del diritto e di costruzione della pace.

Il secondo passo dovrebbe concentrarsi sul crimine atroce della sparizione forzata, da cui la necessità di adottare misure comuni, come la sua criminalizzazione e l'adozione di politiche pubbliche specifiche. Inoltre, sono necessarie misure "concrete" volte a identificare la popolazione più vulnerabile a questo crimine e poi

¹⁵⁸ Ambasciatore Alan Blackwell (Canada) "Considerazioni sulla sicurezza multidimensionale nelle Americhe"; presentazione nel quadro del Webinar sugli scenari futuri: proposte e raccomandazioni, venerdì 05 novembre 2021.

¹⁵⁹ Professor Loreto Correa Vera (Cile) "L'integrazione latinoamericana. Desde la teoría a los números en el siglo XXI"; presentazione nel quadro del Webinar sugli scenari strategici per l'America Latina, venerdì 05 novembre 2021.

concentrarsi sulla prevenzione. Tuttavia, per non ripetere le violazioni del passato, è necessario capire chi deve essere protetto e quali misure di protezione devono essere rafforzate. Ciò richiede l'adozione di misure specifiche e, a questo proposito, sono stati stabiliti dei principi guida a livello internazionale¹⁶⁰.

Per quanto riguarda l'applicazione del diritto alla verità, si suggerisce di avvicinarsi al Principio II dei Principi delle Nazioni Unite contro l'impunità adottati nel 2005, che afferma¹⁶¹: "Ogni popolo ha il diritto inalienabile di conoscere la verità sugli eventi passati riguardanti la perpetrazione di crimini atroci e sulle circostanze e i motivi che hanno portato, attraverso violazioni massicce o sistematiche, alla perpetrazione di questi crimini. L'esercizio pieno ed effettivo del diritto alla verità fornisce una salvaguardia fondamentale contro il ripetersi di tali violazioni".

Il diritto alla verità è stato inizialmente riconosciuto nel quadro del Diritto internazionale umanitario (art. 32 del primo protocollo aggiuntivo alle convenzioni di Ginevra). Successivamente, questo diritto è stato affermato nel quadro della giurisprudenza e del Diritto internazionale dei diritti umani, fino ad essere sancito dall'art. 24.2, della Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata.

Per quanto riguarda i movimenti sociali, si suggerisce di offrire consigli affinché acquisiscano la connotazione di organizzazioni sociali e da lì agiscano come vigili dei cittadini, garanti del controllo dei diritti civili, costituendo un vero canale di denuncia delle inadempienze dello Stato. In questo quadro, il modello pedagogico delle organizzazioni sociali prende forza attraverso l'apprendimento attraverso il fare, l'apprendimento attraverso la resistenza e l'apprendimento attraverso la difesa¹⁶².

Tuttavia, la fragile situazione dei diritti umani nella regione latino-americana dovrebbe essere riconosciuta. Da qui la rilevanza della nuova iniziativa regionale "Squadra Europa" sulla sicurezza e la giustizia per sostenere la cooperazione biregionale sulla sicurezza dei cittadini, la criminalità organizzata e lo Stato di diritto, con l'obiettivo di incorporare la formazione relativa al rafforzamento della cultura democratica,

¹⁶⁰ Vedi i principi guida adottati congiuntamente dal Gruppo di lavoro e dal Comitato sulle sparizioni forzate, disponibili al seguente link: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disappearances/Guidelines-COVID19-EnforcedDisappearance.pdf>.

¹⁶¹ Traduzione non ufficiale. I principi sono disponibili in inglese al seguente link: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/109/03/PDF/G0510903.pdf?OpenElement>.

¹⁶² Piratova. E. (2018) Tendenze attuali dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario in Colombia. "Consideraciones sobre la pertinencia de la educación en derechos humanos: un camino para la consolidación de la paz y la democracia en Colombia". P. 271.

l'educazione ai diritti umani dalla prima infanzia, la partecipazione dei cittadini specificamente in relazione alla definizione di mobilitazioni e proteste sociali all'interno dello Stato di diritto, la coesistenza e la trasformazione dei conflitti.

Ma i diritti umani dovrebbero essere una questione trasversale nelle politiche pubbliche, cioè dovrebbero riflettersi nei piani, programmi e progetti del governo, soggetti a consenso e responsabilità.

In linea con quanto detto sopra, è fondamentale che i governi latinoamericani progettino e implementino immediatamente politiche pubbliche con una prospettiva di genere. Questo dovrebbe implicare pensare ai bisogni differenziati degli uomini e delle donne nella società in termini di categoria biologica del sesso, ma anche comprendere le dimensioni che il genere come costruito sociale porta alla diversità della cittadinanza. Deve anche considerare l'effettiva assegnazione dei bilanci per includere una prospettiva di genere nelle questioni più urgenti come la sicurezza e l'amministrazione della giustizia, la salute, l'economia e i diritti del lavoro.

I divari di genere, peggiorati durante la pandemia di COVID-19, richiedono molteplici modifiche ai quadri giuridici nazionali e agli aspetti della cultura istituzionale che rafforzano gli stereotipi di genere e finiscono per diventare una discriminazione contro le donne. È quindi necessario attuare politiche nazionali solide, permanenti e praticabili incentrate sulla cura in tutti i paesi della regione. D'altra parte, è importante che le istituzioni di sicurezza e giustizia agiscano con una prospettiva di genere, da aspetti basilari come la disaggregazione dei dati per sesso e genere, a questioni come la formazione e la creazione di meccanismi che garantiscano un'azione non discriminatoria e generino una cultura di prevenzione della violenza contro le donne. Per quanto riguarda il divario nell'occupazione formale, i governi dovrebbero generare incentivi e politiche pubbliche che permettano il reinserimento delle donne nel mercato del lavoro con salari equi e carichi di lavoro per uomini e donne che permettano di conciliare la vita familiare e lavorativa. In questo modo, il diritto al libero sviluppo degli individui e, in particolare, il diritto delle donne a una vita libera dalla violenza, può essere garantito più adeguatamente.

2 PROPOSTE PER RAGGIUNGERE QUESTI SCENARI

2.1 Democrazia liberale, Stato di diritto e certezza del diritto

Sostenere la democrazia come sistema politico implica il suo rafforzamento, accompagnato dallo Stato di diritto e dalla certezza del diritto. Le proposte volte a raggiungere uno Stato di diritto democratico dovrebbero essere a breve termine (fino a 3 anni), medio termine (da 3 a 7 anni) e lungo termine (più di 7 anni).

2.1.1 A BREVE TERMINE

- Chiedere un *patto di pace* tra i partiti politici e le organizzazioni più rappresentative della società civile: ciò comporterebbe la firma di un accordo tra i principali attori statali e sociali, con l'obiettivo di ridurre gli alti tassi di omicidi dolosi per garantire il diritto alla vita. L'apparato di sicurezza-intelligence dovrebbe, con la legittimità conferita dalla firma del patto, allocare le sue risorse e capacità, così come le energie sociali per affrontare quei gruppi di criminalità organizzata responsabili di causare il maggior numero di morti tra la popolazione, agendo sempre nel rispetto dei diritti umani e includendo una prospettiva di genere nei suoi protocolli di lavoro. Il recupero della pace sociale, degli spazi ceduti agli attori non statali e della tranquillità pubblica sarebbe l'obiettivo strategico di una politica penale statale, indipendentemente dagli alti e bassi politico-elettorali.
- *Stabilire alleanze strategiche con il settore produttivo e i sindacati*: il cui significato sarebbe quello di porre le basi per gli investimenti produttivi e la generazione di posti di lavoro ben retribuiti, così come le politiche di assistenza che li riconoscano all'interno del settore produttivo e ridurre così il divario salariale tra uomini e donne. I vantaggi comparativi di ogni nazione (cioè i punti di forza) dovrebbero essere promossi e l'attività imprenditoriale in queste attività produttive dovrebbe essere incoraggiata al fine di ottenere la necessaria crescita economica e la capacità dello Stato di raccogliere risorse finanziarie attraverso il sistema fiscale. Allo stesso tempo, promuovere alleanze strategiche con altri paesi della regione, attraverso la negoziazione di una divisione del lavoro e la complementarità della produzione.
- *Eliminare tutti i meccanismi di assistenza sociale*: chi riceve una risorsa dallo Stato dovrebbe fornire un servizio pubblico in cambio, per mettere fine ai privilegi e sostituire la cultura del minimo sforzo con quella del lavoro. In questo senso, i sistemi di sostegno rivolti alle donne dovrebbero lavorare fondamentalmente a partire da una nozione di politica pubblica e non di assistenza sociale, il che implica

l'assegnazione di risorse specifiche, il monitoraggio e la valutazione delle azioni intraprese e la comunicazione dei loro risultati.

2.1.2 A MEDIO TERMINE

- Generare e sviluppare un corpo di alti amministratori statali: un'élite professionale di funzionari pubblici, attraverso concorsi pubblici e uno stampo comune nelle scuole di formazione in accordi con le più prestigiose università della regione, con scambi e mobilità e con un approccio di servizio pubblico incentrato sui diritti umani e non sul clientelismo.
- Investire nel capitale sociale in termini di investimenti nella educazione e nella salute: questo si tradurrebbe in a) aumento della qualità della educazione a tutti i livelli, che può essere misurata da indicatori come l'esame PISA dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) e l'epurazione del personale docente; b) espansione della copertura sanitaria, includendo —per gradi— vari settori sociali, a partire dai neonati e dai bambini.

2.1.3 A LUNGO TERMINE

- Andare gradualmente verso l'integrazione regionale, cominciando dalla dimensione economica e continuando con quella politica e sociale.
- Avere democrazie consolidate ed economie competitive, basate su imprese socialmente responsabili, compreso il rispetto scrupoloso dell'ambiente.
- Vivere in società più giuste, meno violente e meno sessiste, dove donne e uomini godano di pari opportunità e dove gli stereotipi di genere non siano un limite al libero sviluppo degli individui.

3 SUGGERIMENTI SUI CONTRIBUTI DELLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE CHE RENDERANNO POSSIBILE REALIZZARE GLI SCENARI DEFINITI: in particolare dalla Comunità Europea, e specialmente dall'Italia

I paesi con una maggiore tradizione democratica e un relativo sviluppo, così come l'esperienza di integrazione sovranazionale, potrebbero aiutare l'America Latina a rompere il circolo vizioso che impedisce il suo sviluppo armonioso e lo Stato di diritto democratico. Ciò comporterebbe il sostegno di progetti pilota che affrontano le questioni strategiche della regione.

3.1 Democrazia liberale, Stato di diritto e certezza del diritto SOSTENERE LE DEMOCRAZIE E SANZIONARE I REGIMI POLITICI AUTORITARI

- Stabilire, *su base selettiva*, linee di cooperazione tra le quali potrebbero essere identificate le seguenti:
- Condividere le buone pratiche e fornire strumenti alle forze di polizia per contribuire alla loro professionalizzazione e per affrontare l'impunità, ad esempio attraverso meccanismi per individuare e neutralizzare il riciclaggio di denaro, mentre si risponde ad altre situazioni di violenza (ASV).
- Fornire tecnologia al settore della sicurezza (forze armate, polizia e servizi di intelligence), subordinando il suo trasferimento al miglioramento dei protocolli d'azione che garantiscono il rispetto dei diritti umani.
- Incoraggiare gli investimenti delle imprese europee e italiane in attività produttive e generare così fonti di occupazione nella regione.
- Progettare e condurre seminari, corsi e workshop specifici per gli istituti di formazione del corpo dirigenziale dello Stato (leadership).
- Sostenere la creazione e lo sviluppo di scuole di leadership politica attraverso le fondazioni.

Conviene insistere sul fatto che i meccanismi di cooperazione devono essere selettivi.

3.2 Genere e diritti umani RAFFORZARE LA CULTURA DEI DIRITTI UMANI CON UNA PROSPETTIVA DI GENERE

- Stabilire meccanismi più efficaci per rispettare gli obblighi acquisiti nella "Convenzione di Belem Do Para" e la "CEDAW", sulla base di accordi di cooperazione nel quadro delle lezioni apprese.
- Collaborare con entità governative focalizzate sullo sviluppo sociale, al fine di implementare programmi di intervento specifici in contesti in cui sono noti maggiori fattori di vulnerabilità per le donne, focalizzati sul rafforzamento delle loro capacità sociali e di resilienza.

- Progettare programmi "macro" finalizzati alla creazione e all'attuazione di politiche pubbliche incentrate su un sistema nazionale di assistenza e su schemi di lavoro che riducano il divario tra uomini e donne.
- Generare forum di discussione e scambio sull'importanza di incorporare una prospettiva di genere nel lavoro di governo per raggiungere gli obiettivi dell'Agenda 2030.

4 CONCLUSIONI

L'America Latina è a un crocevia: la pandemia COVID-19 ha messo in luce le sue debolezze e i suoi limiti, con un costo economico e sociale che si farà sentire a medio e lungo termine. Quello che fa o non fa plasmerà il futuro della regione. Uno scenario futuro che segue le tendenze attuali sarebbe la cosa peggiore che potrebbe accadere, con effetti catastrofici sotto forma di più violenza, maggiore presenza del crimine organizzato, inflazione, indebitamento, deterioramento ambientale, allargamento delle differenze di genere e assenza di un futuro per le prossime generazioni, tra gli altri aspetti indesiderati.

La crisi di leadership, la corruzione, l'impunità, la violenza endemica e le disuguaglianze sociali lacerano il tessuto sociale e rendono impraticabile qualsiasi progetto di governo. In questo contesto, l'emergere di regimi politici populistici e autoritari costituisce una regressione che mina i piccoli progressi e le conquiste degli ultimi quattro decenni.

La traiettoria dei paesi di maggiore tradizione democratica raccomanda di consolidare il sistema democratico di governo, di riconoscere il ruolo delle imprese nel combinare i fattori di produzione e la generazione di ricchezza, e di accettare il ruolo dello Stato come facilitatore, identificando le sue funzioni sostanziali come la giustizia, la sicurezza nelle sue varie dimensioni, la preservazione dello stato di diritto, il godimento dei diritti umani, le relazioni con il resto del mondo, la migrazione ordinata, la salvaguardia della sovranità e dell'integrità territoriale. Allo stesso tempo, però, lo Stato dovrebbe intervenire attraverso strumenti di politica sociale nella ricerca delle pari opportunità, per compensare le disuguaglianze derivanti da una crescita squilibrata, e per estendere un manto protettivo —che vada oltre la dimensione giuridica— sui gruppi più vulnerabili, soprattutto le donne.

L'agenda di genere, e specialmente l'attenzione alle donne, non dovrebbe essere vista come una moda, ma come una necessità urgente per cambiare il corso catastrofico della regione in cui la disuguaglianza è presente in tutti gli aspetti. Le donne, come soggetti attivi di diritti, sono indispensabili per ricostruire il tessuto sociale danneggiato dalla violenza, per generare ricchezza nelle nazioni e per garantire la pace e la sicurezza, e questo può essere possibile solo in un contesto dove le donne vivono libere dalla violenza.

Il futuro è di per sé la grande sfida della regione; stabilire obiettivi strategici —basati su un progetto nazionale in cui le grandi maggioranze nazionali si identificano— e i mezzi per raggiungerli attraverso politiche, strategie e linee d'azione, richiede una leadership democratica, ma con una visione del futuro, nelle parole di Winston Churchill, statisti piuttosto che politici.

Este Proyecto ha sido diseñado, en primer término, con la intención de permitir, luego de haber determinado y ordenado por relevancia los principales asuntos críticos y conflictivos que acosan a Latinoamérica, elaborar un escenario apto, factible y aceptable, que la región o la mayor parte de los países que la componen puedan alcanzar en un lapso razonable y de un modo social, político y económico viable.

En segundo término, se ha tratado de producir propuestas y recomendaciones de políticas públicas y estrategias estatales de corto, mediano y largo plazo a nivel regional que posibiliten alcanzar dicho escenario. Ellas incluyen, además, acciones de cooperación internacionales y, en particular, italianas que atiendan, reciprocamente, a las necesidades locales como a sus propios intereses.