

PROYECTO

"LA COMPLEJA ACTUALIDAD LATINOAMERICANA:

APORTES PARA UNA EVOLUCIÓN POSITIVA"

Publicación

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, Programación, Estadística y Documentación Histórica del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional italiano



International Institute of Humanitarian Law
Institut International de Droit Humanitaire
Istituto Internazionale di Diritto Umanitario

INSTITUTO INTERNACIONAL DE DERECHO HUMANITARIO

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

Roberto Augusto Moreno

(Director)

Marcos Pablo Moloeznik

(Coordinador)

CONSEJO EDITORIAL INTERNACIONAL

***Agustín Maciel-Padilla* (Emiratos Árabes Unidos)**

Profesor de Seguridad Internacional, *American University in the Emirates*.

***Boris Martynov* (Federación Rusa)**

Profesor titular y Jefe de la Cátedra de Relaciones Internacionales y Política Exterior de Rusia de la Universidad MGIMO del Ministerio de Relaciones Exteriores de Rusia.

***Dante Jaime Haro Reyes* (México)**

Profesor-Investigador de la Universidad de Guadajara e Investigador Nacional del Sistema Nacional de Investigadores, CONACYT México.

***David Shirk* (Estados Unidos)**

Profesor de la University of San Diego y Director de Justice in Mexico Project

***Fausto Pocar* (Italia)**

Presidente Emérito del Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo y Profesor Emérito de la Universidad de Milán, Italia; fue Presidente del Tribunal Penal para la Ex Yugoslavia.

***Janiel David Melamed Visbal* (Colombia)**

Catedrático de la Universidad del Norte de Colombia.

***José Gabriel Paz* (Argentina)**

Director del Instituto de Investigaciones en Geopolítica, Defensa y Seguridad de la Universidad del Salvador, donde se desempeña como Profesor desde hace poco más de tres décadas.

***Mario Sznajder* (Israel)**

Doctor en Ciencia Política por la Universidad Hebrea de Jerusalén (Israel), de la que tiene la distinción de Profesor Emérito

***Philipp Wolfesberger* (Alemania)**

Investigador Posdoctoral de la Universität Bielefeld, a cargo del Center for InterAmerican Studies.

La compleja actualidad latinoamericana: aportes para una evolución positiva

Roberto Augusto Moreno (Director)

Marcos Pablo Moloeznik (Coordinador)

Instituto Internacional de Derecho Humanitario, Sanremo (Italia)

Primera edición 2022

ISBN: 9788894674712

Todos los trabajos fueron dictaminados a doble ciego.

Esta publicación fue elaborada en el marco del Proyecto “La compleja actualidad Latinoamericana: aportes para una evolución positiva” desarrollado por el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo (Italia) con la colaboración y el aporte económico de la *Unità di Analisi e Programmazione Statistica e Documentazione Storica del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale* italiano.

Corrección de estilo a cargo de Penélope Elizabeth Gambi.

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.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	6
PRIMERA PARTE – DIMENSIÓN ESTRATÉGICA I <i>Factores que inciden en el actual estado de fragilidad institucional y violencia que hoy caracteriza a Latinoamérica</i>	9
CAPÍTULO I - LA FRACTURA DEL ORDEN LEGAL EN AMÉRICA LATINA	10
CAPÍTULO II – LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA. RADIOGRAFÍA CRÍTICA DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO	17
CAPÍTULO III – LA DEMOCRACIA LIBERAL EN AMÉRICA LATINA: UN ANÁLISIS DE SITUACIÓN.....	36
SEGUNDA PARTE – DIMENSIÓN ESTRATÉGICA II <i>Impacto que la pandemia COVID-19</i>	58
CAPÍTULO IV – IMPACTOS DE LA PANDEMIA COVID-19 EN LA MIGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA	59
CAPÍTULO V – EL PLAN GLOBAL DE RESPUESTA HUMANITARIA ANTE LA PANDEMIA DEL COVID-19. UNA APROXIMACION GENERAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. EL CASO DE HAITÍ.....	75
CAPÍTULO VI – LA RESPUESTA A LA PANDEMIA DEL COVID-19 COMO OPORTUNIDAD PARA LA ADOPCIÓN DE UN ENFOQUE REALISTA PERIFÉRICO EN FAVOR DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA	96
TERCERA PARTE – DIMENSIÓN ESTRATÉGICA III <i>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</i>	115
CAPÍTULO VII – INDIGENISMO Y ESTADO NACIONAL EN LATINOAMÉRICA.....	116
CAPÍTULO VIII – PASADO Y FUTURO DE LAS DESAPARICIONES EN AMÉRICA LATINA, CON ENFOQUE SOBRE EL SOBRE EL DERECHO A LA VERDAD DE LAS FAMILIAS COMO GRUPO VULNERABLE	120
CUARTA PARTE – GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERADOS: LAS MUJERES	127
CAPÍTULO IX – GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERADOS: LAS MUJERES	128
A. Consecuencias de la violencia durante la pandemia en el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres	128
B. Rol de las mujeres en situaciones complejas.....	136
C. Rol de las mujeres en la prevención.....	144
QUINTA PARTE - APORTES DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE ITALIA PARA UN ESCENARIO LATINOAMERICANO DESEABLE.....	147
CAPÍTULO X – ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS Y DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE DESAPARICIONES FORZADAS	148
CAPÍTULO XI – MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO Y DE LA SEGURIDAD CIUDADANA: EL MODELO ITALIANO Y EUROPEO	167

PRESENTACIÓN

LA COMPLEJA ACTUALIDAD LATINOAMERICANA: APORTES PARA UNA EVOLUCIÓN POSITIVA

Roberto Augusto Moreno
(Director)

Marcos Pablo Moloeznik
(Coordinador)

América Latina constituye una amplia región que se extiende desde el sur del río Bravo o Grande hasta los confines australes del continente americano. En contraste a su gran superficie territorial, concentra apenas el ocho por ciento de la población mundial, dominada por jóvenes menores de veinticinco años (bono demográfico); paradójicamente, en un escenario de urbanización acelerada y caótica, aglutinándose la mayor parte de la población en grandes urbes e incluso en megalópolis, como los casos de San Pablo y Ciudad de México.

Dos características la separan y diferencian del resto del orbe: a) la violencia endémica, al encabezar sus países la tasa de homicidios dolosos o intencionales por cada cien mil habitantes y, b) la región de mayor inequidad social del mundo. Tratándose de la violencia, el llamado triángulo norte de América Central, en el que confluyen ámbitos territoriales de El Salvador, Guatemala y Honduras, es el de mayor letalidad; solo comparable con Venezuela, cuya violencia es un componente de la crisis humanitaria por la que atraviesa la población de dicho Estado, de la mano de un éxodo equivalente al doce por ciento del total de sus habitantes.

En este marco, conviene destacar que las principales víctimas de la violencia son jóvenes comprendidos entre los quince y veintinueve años, la mayoría por armas de fuego, cuya proliferación explica en gran medida los inquietantes datos de mortalidad.

Por su parte, Argentina, Brasil y México se erigen en las grandes economías de Latinoamérica, por su capacidad de generación de riqueza y, en reconocimiento a ello, integran el G-20. En todo caso, las ventajas comparativas y el potencial económico de la región la ubican en los estratos medios del orbe, acompañadas por la incapacidad de brindar una justa distribución de la renta; por tanto, más que la pobreza, es la desigualdad social la que desgarrar a Latinoamérica y coloca a las personas de nivel socioeconómico de más bajo ingreso en situación de mayor riesgo y, por ende, expuestas a la violencia. La vulnerabilidad sobreviniente ubica a quien la padece en una situación de desventaja para el ejercicio pleno de sus Derechos Humanos; siendo las mujeres el grupo social más vulnerable de la región.

Todo ello en un contexto de debilidad del Estado y crisis de liderazgo, agravada por la irrupción de la pandemia, que explica los casos de Brasil y México que se presentan entre los primeros cuatro países de mayor letalidad y defunciones del mundo producto de la Covid-19.

Las situaciones descritas precedentemente, *ex ante* y durante la crisis sanitaria, cuestionan severamente la vigencia del Estado de Derecho, la tranquilidad y la paz social, condiciones imperativas para el desarrollo y la plena aplicación de la normativa internacional, especialmente en el campo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDDHH) y del Derecho Internacional Humanitario (DIH). Además, erosionan las incipientes democracias de la región, cuya legitimidad se ve permanentemente cuestionada por actores no estatales (grupos insurgentes, crimen organizado transnacional, ciudadanos insatisfechos a la luz de las desigualdades sociales y la debilidad de las instituciones estatales) y por el propio uso de la fuerza de los operadores del sistema de seguridad pública (que suelen quebrantar los derechos fundamentales).

Investigar los alcances de la problemática latinoamericana actual, recrudecida por la aparición de la pandemia Covid-19, analizar sus causas mediatas e inmediatas, identificar sus consecuencias, examinar el modo en que todo ello ha podido afectar la efectiva vigencia del orden jurídico (en particular, del DIDDHH y el DIH) e impactar sobre los grupos de personas de mayor vulnerabilidad, son los alcances del Proyecto “La compleja realidad latinoamericana: aportes para una evolución positiva”, a cargo del Instituto Internacional de Derecho Humanitario, con el patrocinio del *Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale* de la República Italiana.

Y es que Europa, en general, e Italia en particular, en el amplio marco de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas (ONU) sobre objetivos de desarrollo sostenible, se encuentran comprometidas en potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, para garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad distributiva; espíritu que atraviesa este esfuerzo colectivo.

Mientras que la política exterior italiana en relación con la región latinoamericana responde a dos directrices fundamentales: a) la necesaria relación con los compatriotas e ítalo-descendientes (estimados en alrededor de 40 millones de personas), y b) la colaboración económica (Italia es uno de los principales países inversores en la región con más de 3.000 empresas). En su declarada intención de volver a situar a Latinoamérica en el centro de su agenda y de la europea, la presente obra es producto de un trabajo de investigación que se propone y se orienta a brindar un aporte genuino a dicho propósito y, paralelamente, proporcionar líneas guía útiles, en el marco de la propia región, con miras a afianzar los derechos y libertades.

En otras palabras, se trata del resultado de un esfuerzo multi e interdisciplinario que hoy se pone a consideración del lector, integrado por once (11) capítulos distribuidos en cinco (5) secciones o bloques

temáticos: los primeros tres guardan correspondencia con el mismo número de dimensiones estratégicas identificadas –*factores que inciden en el actual estado de fragilidad institucional y violencia que hoy caracteriza a Latinoamérica, impacto que la pandemia COVID-19, y 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*–, el cuarto se centra en la mujer como grupo especialmente vulnerado, y el quinto con aportes de la Unión Europea e Italia para alcanzar un escenario latinoamericano deseable.

Recapitulando, “La compleja realidad latinoamericana: aportes para una evolución positiva” recoge las mejores contribuciones seleccionadas por el Consejo Editorial Internacional, en el marco del Proyecto de Investigación que lleva el mismo nombre y cuenta con el apoyo del *Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale* de la República Italiana.

Sanremo, Italia, 13 de abril de 2020

PRIMERA PARTE – DIMENSIÓN ESTRATÉGICA I

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

CAPÍTULO I - LA FRACTURA DEL ORDEN LEGAL EN AMÉRICA LATINA

Elena Azaola

*“Cada hora, tres adolescentes mueren por violencia en América Latina”.*¹

El debilitamiento del Estado de Derecho

De acuerdo con los resultados más recientes de la Encuesta Latinobarómetro, que mide las percepciones en torno a la democracia y las instituciones en América Latina, 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 confianza en las instituciones (iglesia, fuerzas, armadas, policía, partidos políticos y poderes ejecutivo, legislativo y judicial) también ha ido en picada durante los últimos 25 años en la región.²

Aunque analizar las causas del deterioro de la cultura democrática sería motivo de otro estudio, no podemos dejar de destacar que éste constituye uno de los síntomas más visibles de la inoperancia o, si se quiere, la fractura del estado de derecho en la región.

En un foro recientemente convocado en el marco del Programa de Asistencia contra el Crimen Organizado Transnacional Europa-América Latina, la responsable de la Agencia de Cooperación Española, Ana Terrón, advirtió que la crisis económica, que se profundizó a raíz de la pandemia, podría hacer crecer los niveles de violencia asociados a la desesperación en América Latina. La precariedad podría conducir, dijo, a muchos jóvenes al espejismo del refugio que les ofrecen los grupos criminales ante la falta de oportunidades. Las cifras son contundentes: cada hora tres adolescentes mueren por homicidio en América Latina y cinco de los países del mundo con los índices más altos de muerte por violencia se encuentran en la región: Venezuela, Honduras, Colombia, El Salvador y Brasil, países cuyas tasas de homicidio superan por más de treinta veces a las de la Unión Europea. “Estos datos coronan la punta del iceberg de una de las realidades más duras de nuestro siglo: el estrechamiento de las oportunidades para prosperar de toda una generación”, sostuvo Terrón.³ En el mismo sentido, diversos estudios llevados a cabo en la región dan cuenta de las

¹ Bugarín, Índer. (2021). Jóvenes en América Latina, carne de cañón de bandas criminales, en: *El Universal*, 1° octubre, 2021.

² Latinobarómetro. (2021). Informe 2020, www.latinobarometro.org, Banco Interamericano de Desarrollo, Santiago de Chile, Chile y, Beltrán, Yuri. (2021). “Democracia sin confianza”, *El Universal*, 8 de octubre 2021.

³ Bugarín, 2021, Op.cit. y, Banco Mundial. (2020). Homicidios intencionales por cada cien mil habitantes a nivel mundial, <https://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5>

historias y las circunstancias que llevan, cada vez con mayor frecuencia, a que niños y adolescentes ingresen como sicarios a las filas del crimen organizado.⁴

Para poder arrojar luz sobre lo que denominamos la fractura del orden legal en América Latina, hemos escogido como escenario a las prisiones. Nos referiremos a los rasgos comunes que las caracterizan, pues nada mejor que estos espacios para poner en evidencia la ruptura que cotidianamente tiene lugar en la aplicación de la ley en esta región. Las prisiones son, ante todo, un microcosmos privilegiado para observar la naturaleza y la calidad de los vínculos entre el Estado y los ciudadanos.

Las prisiones latinoamericanas

Diversos estudios han documentado las transformaciones que han tenido lugar durante los últimos años en las prisiones latinoamericanas. Desde principios de la década de los 90 Latinoamérica experimentó un incremento exponencial en las tasas de encarcelamiento que, en algunos países, significó que se quintuplicara su población penitenciaria. Esto ocasionó una severa crisis en los sistemas carcelarios de la región. En un número significativo de países, dicho incremento en las tasas de encarcelamiento llevó a que se desbordara la población de los centros penitenciarios y a que el Estado perdiera el control de muchos de estos espacios que quedaron en manos de las personas privadas de la libertad, quienes tomaron el control de las prisiones y de la vida diaria en las mismas. Esto produjo un régimen paralelo o pseudo legal en el que grupos de internos asumieron el control e impusieron su propio orden en ausencia de las autoridades.⁵ Un caso extremo fue el del penal de Piedras Negras, al norte de México, donde, entre 2010 y 2011, el cartel de “Los Zetas” tomó bajo su control la prisión y llevó ahí a cientos de miembros de otros grupos delictivos a los que asesinó y calcinó, sepultando sus restos dentro de la misma prisión con la complicidad de las autoridades.⁶

⁴ Azaola, Elena. (2020). *Nuestros niños sicarios*, Fontamara, Ciudad de México y, REDIM, Red por los Derechos de la Infancia en México. (2021). *Reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes por grupos delictivos*, REDIM – Observatorio Nacional Ciudadano, Ciudad de México.

⁵ Macaulay, Fiona. (2019). Prisoner capture. Welfare, Lawfare, and Warfare in Latin American’s Overcrowded Prisons, en: Rachel Sieder, K. Ansolabehere and Tatiana Alonso, *Routledge Handbook of Law and Society in Latin America*, Routledge, NY, pp. 243- 258; Slokar, Alejandro. (2021). Necropolítica de los cautivos. Crisis y destino de la construcción jurídico-penal, en: Fernando Tenorio y Luis González Placencia, coordinadores, *Cuando el temor merodea. Ensayos sobre pandemia y sociedad*, UBIJUS-Universidad de Tlaxcala, Ciudad de México, pp. 99-107 y, Ciani, Italy. (2021). Prólogo, en: Fernando Tenorio y Luis González Placencia, coordinadores, *Cuando el temor merodea. Ensayos sobre pandemia y sociedad*, UBIJUS-Universidad de Tlaxcala, Ciudad de México, pp. 17-24.

⁶ Aguayo, Sergio y Jacobo Dayán. (2017). *El Yugo Zeta. Norte de Coahuila, 2010-2011*, Seminario Violencia y Paz de El Colegio de México, [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.gob.mx%2Fcms%2Fuploads%2Fattachment%2Ffile%2F274076%2FEI_yugo_Zeta_FINAL_11-16-17.pdf&cflen=6978265&chunk=true](https://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.gob.mx%2Fcms%2Fuploads%2Fattachment%2Ffile%2F274076%2FEI_yugo_Zeta_FINAL_11-16-17.pdf&cflen=6978265&chunk=true)

El crecimiento de la población penitenciaria fue el resultado del expansionismo penal, también llamado “populismo punitivo”, mediante el cual se crearon nuevos tipos penales, se endurecieron las penas y se incrementó el número de presos sin condena que, en la mayoría de los países latinoamericanos, supera al de las personas privadas de la libertad que cuentan con una sentencia.

El expansionismo penal obtuvo su sustento bajo el paradigma del derecho penal del enemigo aplicado de manera desproporcionada en contra de los sectores vulnerabilizados a raíz del achicamiento del estado de bienestar. A partir de entonces, de acuerdo con distintos autores, las cárceles en Latinoamérica son los sitios encargados de alojar a la clase urbana marginal que no tiene adónde más ir.⁷

La política de “guerra contra las drogas” impuesta por Estados Unidos ha sido aplicada de manera desproporcionada en contra de los consumidores pobres de barrios marginales. A su vez, el predominio del discurso de la guerra contra el crimen propicia y justifica los estados de excepción que se sitúan por encima de las garantías constitucionales.⁸

Vale la pena recordar que, de acuerdo con Agamben, "la declaración del estado de excepción ha sido sustituida de forma progresiva por una generalización sin precedentes del paradigma de la seguridad como técnica habitual de gobierno". “El estado de excepción es un espacio anómico en que está en juego una fuerza-de-ley sin ley” y hoy, cuando ha alcanzado su máximo despliegue a nivel global, el "aspecto normativo del derecho puede ser así impunemente cancelado y contrariado por una violencia gubernamental que -ignorando en el exterior el derecho internacional y produciendo en el interior un estado de excepción permanente- pretende, no obstante, seguir aplicando todavía el derecho".⁹

Como nos recuerda Slokar, el estado de excepción de Agamben retoma la Tesis VIII de la *Filosofía de la Historia* de Benjamin cuando dice: “la tradición de los oprimidos nos enseña que la regla es el estado de excepción en el que vivimos”.¹⁰

La protagonista del libro de Agamben es ‘la vida nuda’, o sea, la vida que se puede quitar y sacrificar, dado que la figura del *homo sacer* proviene de una oscura figura del derecho romano arcaico que incluye a la vida humana en el orden jurídico sólo en forma de exclusión, es decir, en la posibilidad de darle muerte sin sanción.¹¹

⁷ Macaulay, 2019, Op.cit., y Wacquant, Loïc. (2009). *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*, Duke University Press, Durham, NC.

⁸ Zaffaroni, Raúl. (2020). *Manifiesto de Criminólogos y Penalistas Críticos*, Asociación Latinoamericana de Derecho Penal y Criminología (ALPEC), Buenos Aires.

⁹ Agamben, Giorgio. (2004). *Estado de Excepción (Homo Sacer II)*, Pre-Textos, Valencia, citado por Carvajal, Patricio. (2006). *Revista Chilena de Derecho*, vol. 33 N°1, pp. 197 – 205.

¹⁰ Agamben, 2004, Op.cit., citado por Slokar, 2021, Op.cit., p. 104.

¹¹ Bassets, Lluís. (2006). El Estado de excepción, en: *El País*, Sección Internacional, 4 de octubre, 2006.

En nuestras cárceles, una de las expresiones más preocupantes del régimen de excepción, es el número creciente de establecimientos penitenciarios de máxima seguridad que hace prácticamente imposible el cumplimiento de derechos. Estos espacios de excepción se caracterizan porque, quienes ahí se encuentran, se hallan al mismo tiempo sujetos a la ley, pero exentos de su protección.¹²

En efecto, de manera muy desafortunada, el modelo norteamericano de prisiones de máxima seguridad se ha expandido en Latinoamérica a pesar de que existen evidencias sólidas de que segregar a los internos durante 23 horas al día, como dispone este modelo, no hace a las prisiones más seguras sino justamente lo contrario. La investigación científica sugiere que, las características comunes del régimen de segregación, esto es, el aislamiento social, la estimulación ambiental limitada y la pérdida de control sobre todos los aspectos de la vida diaria, pueden producir impactos que incluyen: hipersensibilidad a los estímulos; distorsión de la percepción y alucinaciones; ansiedad y nerviosismo; disminución en el control de impulsos; depresión crónica y severa; pérdida de apetito y de peso; palpitations cardiacas; hablar consigo mismo; trastornos de sueño; pesadillas; auto mutilaciones; dificultades en el pensamiento, la concentración, la memoria y bajos niveles de funcionamiento cerebral. También se ha establecido que aun cuando la persona sea liberada del régimen de segregación, los efectos psicológicos señalados tienen el potencial de permanecer y provocar daños permanentes. Como resulta evidente, un régimen como éste no puede beneficiar a nadie excepto a quienes pretenden ahorrar recursos dejando de proveer todo tipo de servicios y apoyos a las personas privadas de libertad.¹³

La problemática hasta aquí expuesta fue recientemente denunciada por diversas organizaciones en una audiencia que tuvo lugar el pasado mes de octubre ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en la que se hizo énfasis en el agravamiento de las precarias condiciones en que sobreviven 2 millones de personas privadas de la libertad en Latinoamérica como consecuencia de la pandemia. Ahí también se denunció el incremento de casos de tortura ante la restricción de la supervisión por parte de organismos de derechos humanos, así como casos de motines y masacres.¹⁴ Tras escuchar las denuncias de castigos, aislamientos sin justificación, malos tratos contra los inconformes y las afectaciones a sus procesos, la relatora de la CIDH, Esmeralda Arosemena, hizo notar que la vida de estas personas parece no tiene ningún valor para los Estados y lo único que se espera es su muerte, por lo que señaló que se requiere de políticas que reconozcan la “dignidad de estas personas”. Las organizaciones también destacaron que, al

¹² Agamben, 2004, Op.cit. y, Macaulay, 2019, Op.cit.

¹³ ASCA-Liman. (2014). *Time-In-Cell: The ASCA-Liman 2014 National Survey of Administrative Segregation in Prison*, The Liman Program of Yale Law School and The Association of State Correctional Administrators, New Haven, Connecticut y, Vera Institute of Justice. (2015). Safe Alternatives to Segregation, en: www.safealternativestosegregation.org

¹⁴ Urrutia, Alonso. (2021). La pandemia intensificó abusos contra presos en América Latina denuncian ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *La Jornada*, 29 de octubre, p. 19.

restringirse las visitas familiares como medida de prevención frente a la pandemia, se ha generado ansiedad entre los internos, afectando su salud mental, así como han dejado de recibir los alimentos que la familia les llevaba, agravándose el hambre que ya padecían. De igual modo, denunciaron las masacres que han tenido lugar durante los últimos meses en los penales de Ecuador, Colombia, Argentina y Perú, entre otros, y el endurecimiento de la disciplina y los malos tratos en aquellos establecimientos que, cada vez con mayor frecuencia, se encuentran bajo el control militar.¹⁵

Como lo ha hecho notar Raúl Zibechi, la militarización es un proceso que ha cobrado fuerza en América Latina y, en todos los casos, la consecuencia ha sido la vulneración del estado de derecho y la violación sistemática a los derechos humanos. Es por ello que Zibechi sostiene que la militarización contribuye a destruir naciones y sociedades, porque supone entregarle porciones significativas de poder a una institución no democrática que se coloca a sí misma por encima de cualquier control. El militarismo en América Latina ha crecido a la par que la violencia, las desapariciones forzadas, la tortura y los feminicidios. En este sentido, la militarización es tanto un proyecto como un modo de gobernar que, mediante el uso o la amenaza de la fuerza, consigue trastocar la legalidad, así como las normativas presupuestales, lo que, de nueva cuenta, nos permite evocar el estado de excepción propuesto por Agamben.¹⁶

El futuro

Por lo que hasta aquí hemos venido señalando, recuperar la legalidad en los espacios carcelarios de América Latina requeriría de una gran cantidad de esfuerzos sostenidos en el tiempo y de una determinación y visión políticas que, por ahora, no se perciben en la región. Si esto es así, lo que cabe esperar para el futuro próximo es un deterioro aun mayor del régimen de derechos y de las condiciones de vida de las personas privadas de libertad y, de manera concomitante, niveles aún más elevados de violencia y criminalidad respecto a los que hoy prevalecen.

Como resulta evidente, las prisiones nunca han ocupado un lugar relevante entre las instituciones que forman parte de una misma cadena cuya función es proporcionar a los ciudadanos seguridad y justicia. No se visualiza el papel decisivo que el sistema carcelario desempeña para que estos objetivos puedan realizarse. Se asume que violar los derechos de los privados de la libertad no tiene importancia ni tendrá consecuencias, cuando que las tiene, pues permite que prevalezca el régimen de excepción que cuestiona la naturaleza misma del Estado.

¹⁵ Urrutia, 2021, Op.cit.

¹⁶ Raúl Zibechi, Raúl. (2021). La militarización, fase superior del extractivismo, *La Jornada*, 26 de marzo, 2021.

Con todo, no debemos dejar de preguntarnos por las políticas que podrían contribuir a recuperar la legalidad en los sistemas penitenciarios de la región y, sobre todo, el respeto a los derechos de las personas privadas de libertad. A continuación, esbozamos algunas propuestas.

Algunas propuestas

Con el fin de contribuir a reducir el régimen de excepción que prevalece en las prisiones latinoamericanas, habría un conjunto de políticas públicas que podrían impulsarse y que contribuirían a restablecer la legalidad.¹⁷ Entre ellas, cabe destacar las siguientes:

1. Efectuar una revisión a fondo de los Códigos Penales de la región, con el fin de asegurar un uso racional y proporcional de la pena de prisión, tomando en cuenta un adecuado balance entre costos y beneficios.
2. Reducir el uso de la prisión preventiva y, en particular, de la prisión preventiva oficiosa.
3. Mejorar la infraestructura y evitar el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios, asegurando que en cada dormitorio sólo habite el número de personas para las que fue diseñado.
4. Asegurar que los centros penitenciarios cuenten con el abasto de agua y alimentos suficientes y de buena calidad.
5. Diseñar medidas que permitan un control efectivo para impedir actos de corrupción y extorsión en los establecimientos penitenciarios, que afectan tanto a los privados de libertad como a sus familiares.
6. Tomar todas las medidas necesarias para impedir actos de tortura, humillación y malos tratos en contra de las personas privadas de libertad.
7. Prohibir el régimen de control basado en la segregación o aislamiento de los privados de libertad.
8. Mejorar sustantivamente los servicios de salud que prestan las prisiones y asegurar el abasto de medicamentos para todas las personas privadas de libertad.
9. Recuperar el control y la gobernabilidad de las prisiones que se hallan en poder de grupos delictivos.
10. Dignificar y mejorar la calidad de vida tanto de las personas privadas de libertad como del personal penitenciario y promover la cultura del buen trato en las prisiones.
11. Proporcionar actividades laborales, educativas, deportivas y culturales suficientes y de buena calidad para las personas privadas de libertad.

¹⁷ Estas propuestas fueron incluidas en el estudio: Azaola, Elena. (2021). El sistema penitenciario en México a 10 años de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos: Principios y realidades, en: SEGOB, *Reflexiones a 10 años de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos*, SEGOB, Ciudad de México, México, pp. 55-66.

12. Situar a las personas privadas de libertad en los centros más cercanos a su domicilio, a fin de que puedan preservar el vínculo con sus familias.
13. Promover la visita familiar y conyugal y brindar un trato digno a quienes acudan a visitar a las personas privadas de la libertad.
14. Crear observatorios ciudadanos de los centros penitenciarios e involucrar a las comunidades en la defensa de las condiciones y la calidad de vida de las personas privadas de la libertad.
15. Establecer en los centros penitenciarios un sistema de rendición de cuentas y evaluación de resultados para medir el desempeño de acuerdo con indicadores de un régimen basado en la legalidad y el respeto a los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

Las experiencias y buenas prácticas que hubieran mostrado su eficacia en el campo penitenciario para promover un régimen basado en el respeto a los derechos humanos, tanto en los países que integran la Unión Europea, en general, como en Italia, en particular, podrían ser, sin duda, un aporte invaluable y sustantivo para mejorar la seguridad y la justicia en la región latinoamericana. No cabe sino desear que iniciativas de este tipo puedan ser impulsadas en beneficio de todas las partes.

Conclusiones

Para concluir, quisiera destacar que el encarcelamiento masivo y legalmente cuestionable que ha tenido lugar en la región latinoamericana ha exacerbado, en lugar de haber inhibido, la actividad delictiva que crece en la medida en que lo hace la población de los que no tienen ninguna posibilidad de insertarse en el mercado de trabajo.

El haber exacerbado la expansión del sistema penal, que trajo como resultado la encarcelación masiva, terminó, paradójicamente, por debilitar al estado de derecho y por producir una pluralidad de órdenes regulatorios donde los internos han podido recuperar un cierto nivel de control sobre sus vidas a pesar de la más absoluta indiferencia del Estado por el bienestar de quienes han sido capturados por la maquinaria punitiva.¹⁸

En suma, no podemos hablar de construcción de paz en América Latina mientras subsistan espacios dominados por un régimen de excepción que niega los derechos y la condición humana de las personas privadas de la libertad quienes, al mismo tiempo, se hallan sujetos a la ley, pero exentos de su protección.

¹⁸ Macaulay, 2019, Op.cit., y Wacquant, 2009, Op.cit.

CAPÍTULO II – LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA. RADIOGRAFÍA CRÍTICA DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO

Alessia Schiavon

Introducción

Según la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), la corrupción es un fenómeno social, político y económico complejo que afecta a todos los países.

Pese a su alcance global, durante la última década este fenómeno ha tomado dimensiones alarmantes en América Latina, que han quedado en evidencia con la prolífera revelación de casos, los cuales parecen no solo haberse multiplicado sino transnacionalizado, en los que funcionarios públicos, políticos, empresas y ciudadanos han abusado de sus funciones y de los recursos públicos para conseguir ganancias privadas, colocando a la corrupción entre las principales preocupaciones en el contexto de una recesión económica regional y de incertidumbre global.

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 Covid-19¹⁹.

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 corrupción.

El indicador de Corrupción CESLA elaborado para los países de América Latina en 2021, que analiza y sintetiza la información que sobre el fenómeno de corrupción suministran las instituciones internacionales (Banco Mundial, Transparencia Internacional, Foro Económico Mundial, Fundación Heritage, Freedom House y Fundación Bertelsmann) registra un alto nivel de corrupción y debilidad extrema en las políticas anticorrupción de la mayoría de los países de la región (Paraguay, República Dominicana, México, Bolivia, Ecuador, Colombia, El Salvador, Brasil, Cuba, Panamá y Perú)²⁰.

En la misma línea, Transparencia Internacional, la primera y mayor organización de lucha contra la corrupción a nivel global, califica de "frustrante" la situación regional, en su último Índice de Percepción

¹⁹ Toledo-Leyva, Camilo, *COVID-19 en América Latina: escándalos de corrupción no dan tregua*, DW, 2021. <https://www.dw.com/es/covid-19-en-am%C3%A9rica-latina-esc%C3%A1ndalos-de-corrupci%C3%B3n-no-dan-tregua/a-58181894>

²⁰ Círculo de Estudios Latinoamericanos [CESLA], *Indicador de Corrupción para América Latina*, 2021: <https://www.cesla.com/pdfs/Informe-de-corrupcion-en-Latinoamerica.pdf>

de la Corrupción (IPC) 2021²¹. Con base en evaluaciones de expertos, el índice clasifica a los países en una escala de 0 a 100, teniendo en cuenta sobornos, malversación de fondos públicos, utilización de cargos públicos para beneficio privado, conflictos de intereses y el nivel de protección legal que existe para quienes denuncian la corrupción. En el IPC 2021, los países iberoamericanos obtuvieron una puntuación media de 43 por tercer año consecutivo, algunos con puntajes a un nivel similar a países que se encuentran bajo una dictadura o que han sido devastados por la guerra, como Corea del Norte y Afganistán, respectivamente. Según TI, *“los países de las Américas están paralizados en la lucha contra la corrupción. A pesar de tener un amplio desarrollo legislativo y un compromiso regional para luchar contra este mal, la corrupción en las Américas continúa debilitando la democracia y los derechos humanos.”*²²

La corrupción como manifestación del ethos antidemocrático

Según el Informe sobre el Estado Global de la Democracia 2021 elaborado por IDEA Internacional²³, a pesar de que las democracias en el mundo sigan aumentando, desde el comienzo de la tercera ola de democratización en la década de 1970 no se registraba en el mundo un proceso de retroceso democrático tan extenso.

El informe destaca que, a pesar de la resiliencia mostrada por la democracia durante la pandemia, la calidad democrática continúa deteriorándose en la región latinoamericana. Barbados, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Uruguay transitan hacia un proceso de erosión democrática, cuya versión agravada la encontramos en el caso de Brasil, que está experimentando un verdadero retroceso democrático.

Ya a finales de 2019, antes del inicio de la pandemia, una serie de protestas sociales alertaron sobre el creciente malestar ciudadano en Ecuador, Colombia y Chile. Estos levantamientos, que fueron severamente reprimidos por el Estado, son un reflejo del descontento popular con los resultados socioeconómicos de la democracia, de la enorme falta de confianza de la ciudadanía en la clase gobernante, y de una profunda crisis de legitimidad de las instituciones democráticas, especialmente de los partidos políticos y los parlamentos, advirtiendo sobre el deterioro que la democracia estaba experimentando en gran parte de la región.

²¹ Transparencia Internacional, *Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2021*, 2022:

<https://transparencia.org.es/ipc2021/>

²² Transparencia Internacional, *IPC 2021 para las Américas: un región en crisis*, 2022: <https://www.transparency.org/es/news/cpi-2021-americas-a-region-in-crisis>

²³ IDEA Internacional, *Informe sobre el Estado Global de la Democracia 2021*, 2022: <https://www.idea.int/gsod/sites/default/files/2021-12/estado-de-la-democracia-en-el-mundo-2021-resumen.pdf>

Este proceso de progresivo deterioro democrático se enmarca en un contexto político y socioeconómico crecientemente complejo y desafiante, y se enmarca en el fenómeno más general del debilitamiento del Estado de Derecho.

La creciente debilidad de los Estados latinoamericanos es una tendencia confirmada por el Índice de Estado de Derecho 2021, desarrollado por la organización World Justice Project (WJP), en el que se mide el desempeño de 139 países y jurisdicciones con respecto al Estado de Derecho, incluyendo a la región Latinoamericana²⁴; y también por el Latinobarómetro de 2021, la encuesta anual realizada por una empresa chilena, la Corporación Latinobarómetro, en 17 países entre el 26 de octubre de 2020 y el 15 de diciembre²⁵. Estos índices son formas válidas, significativas y confiables de medir y evaluar tanto el progreso como la calidad de la democracia en sí, ya que evalúan el estado de democratización de acuerdo con unas determinadas características que son condiciones esenciales de una democracia. Una de ellas es la del control de la corrupción, es decir la capacidad de los Estados en detener a la corrupción.

La corrupción es una expresión que evoca una gran variedad de delitos, entre ellos el fraude público y privado, el tráfico de influencias, el soborno, la extorsión, la malversación de fondos públicos, el nepotismo, el enriquecimiento ilícito, y el tráfico de influencias, por mencionar los más comunes.

De acuerdo con el Banco Mundial la corrupción es, en esencia, el uso del cargo público en beneficio propio²⁶. Alejándose de la definición que se centra en los cargos públicos, Transparencia Internacional sostiene que la corrupción es el abuso del poder encomendado para la obtención de beneficio propio²⁷.

Así pues, este fenómeno puede presentar distintas formas y suceder a distintas escalas, atravesando todos los sectores sociales, tanto en la esfera pública como en la privada, insinuándose en aquellas situaciones donde el poder converge y llegando a consolidarse y a ser una constante cuando existe un monopolio del poder, como en una dictadura o en un régimen autoritario.

En la función pública las actividades corruptas representan un abuso fundamental de la confianza pública y de la rendición de cuentas que alimenta el recelo en los gobiernos y abre las puertas a la delincuencia organizada, permitiéndole que eche raíces. En el sector privado las consecuencias llegan a ser igualmente negativas.

²⁴ World Justice Project (WJP), *Índice de Estado de Derecho 2021*, 2022: <https://worldjusticeproject.org/>.

²⁵ Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2021*, 2022: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

²⁶ Banco Mundial, *Políticas y programas anticorrupción: un marco para la evaluación*, 1997: <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documentsreports/documentdetail/578241468767095005/anti-corruption-policies-and-programs-a-framework-for-evaluation>

²⁷ Transparencia Internacional, *¿Qué es la corrupción?*, 2016: <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption#define>

En cualquiera de estas formas y modalidades, la corrupción tiene efectos negativos para la gobernabilidad democrática y el Estado de Derecho.

Efectivamente, la corrupción se caracteriza por dilapidar los recursos públicos, socavar el desarrollo inclusivo y sostenible y las sociedades pacíficas.

Pues al desviar recursos, perjudica la prosperidad y el crecimiento económico y también al afectar la competitividad empresarial, impide el desarrollo. Asimismo, al alimentar las desigualdades sociales, erosiona la calidad de vida de las personas y al minar la confianza en el Estado y en las instituciones, corroe el tejido social y daña la buena gobernanza. De esta manera, la corrupción afecta a los derechos humanos en su integralidad –civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales–, debilita la gobernabilidad y las instituciones democráticas, fomenta la impunidad, socava el Estado de Derecho y exagera la desigualdad²⁸.

De esta manera, la corrupción rompe el acuerdo de convivencia bajo el ideal democrático, es decir la forma democrática de gobierno, que pierde legitimidad ante la sociedad. Además, pervierte la forma en que se estructura el poder, osea el Estado de Derecho, generando desconfianza en las instituciones democráticas. Asimismo, descompone el marco común basado en el principio de igualdad, el imperio de la ley y la garantía de los derechos humanos.

En pocas palabras, la corrupción afecta la convivencia democrática²⁹. Todo esto no sorprende ya que el concepto de corrupción, en sí mismo, implica una idea de decadencia, de algo que se echa a perder, se daña o altera, perdiendo sus calidades iniciales. De hecho, el sustantivo corrupción proviene del latín *corruptio* que proviene a su vez del verbo *corrumpere* que significa echar a perder, descomponer, destruir, pervertir. En esta visión sustantiva de la democracia, la corrupción se sitúa en el marco de la ética política³⁰, como manifestación de un ethos antidemocrático.

América Latina es una región que se ha caracterizado por la desigualdad social, la debilidad en las instituciones estatales, la prevalencia de una cultura política que tiende a promover la desconfianza no sólo entre los individuos, sino también en las instituciones, y finalmente un incumplimiento de las normas formales. Estas características han estado tan honda y tradicionalmente presentes, que en décadas pasadas tuvieron aceptación las visiones que atribuían a la corrupción un fundamento cultural. Estas concepciones

²⁸ Tablante, Carlos, Morales Antoniazzi Mariela, *Impacto de la Corrupción en los Derechos Humanos*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro México, 2018: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37786.pdf>.

²⁹ Nash Rojas, Claudio, Fuchs, Marie-Christine, *Corrupción, Estado de Derecho y Derechos Humanos*, Konrad Adenauer Stiftung, Berlín, 2019, pg. 20-: <https://www.kas.de/es/web/rspla/veranstaltungsberichte/detail/-/content/corrupcion-estado-de-derecho-y-derechos-humanos>

³⁰ Zalaquett, José, Palacios, Patricia, *Transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción en América*, Santiago, Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho - Universidad de Chile, 2004: <http://www.derecho.uchile.cl/publicaciones/libros/transparencia-rendicion-de-cuentas-y-lucha-contra-la-corrupcion>

entendían que la corrupción en ese tipo de países era no sólo inevitable, sino incluso conveniente para favorecer el clima propicio para los negocios, ya que permitía vencer las resistencias burocracias a la hora de emprender.

Sin embargo, todos estos factores, que sin duda están presente en la región y que son un caldo de cultivo de comportamientos corruptos, pueden explicarse mejor desde la perspectiva de los procesos de consolidación democrática, marcados por la complejidad de un Estado de Derecho en formación.

Por lo tanto, no sorprende que el proceso de erosión democrática que experimenta la región desde la primera década de este milenio y que se ha ido aumentando con la llegada de la pandemia y la consiguiente crisis socio-económica que está plagando de retos e incertidumbres todos los países, haya desencadenado una creciente convergencia de preocupación institucional hacia un problema que debilita la gobernabilidad, limita el crecimiento económico, y dificulta la seguridad.

La encrucijada de la anticorrupción

En América Latina la instauración de sistemas democráticos ha sido un proceso paulatino y creciente.

Después de experimentos democráticos tempranos hasta finales de la Segunda Guerra Mundial y la proliferación de iniciativas democráticas (o semidemocráticas) tras la derrota del fascismo europeo, la democracia sufrió un revés con el inicio de la Guerra Fría hasta finales de los años Setenta cuando se desencadenaron los procesos de lo que Samuel P. Huntington, profesor de ciencias políticas en la Universidad de Harvard, denominó la “tercera ola de la democratización”, que seguía las dos olas democratizadoras de 1828-1926 y 1943-1962.³¹

Antes, el continente había sufrido crueles y largas dictaduras. Desde mediados de los sesenta hasta mediados de los setenta, América Latina fue escenario de una cadena de golpes de estado que se extendieron por la región: Brasil (1964), República Dominicana (1965), Argentina (1966 y 1976), Panamá y Perú (1968), Bolivia (1971), Ecuador (1972), Uruguay y Chile (1973). Por fuera de esta gran ola, otra serie de países construyeron regímenes alternativos basados en los modelos autoritarios de la órbita soviética: Cuba (1959) y Nicaragua (1979).³²

En 1974, en Grecia, con la caída de la Junta Militar que había gobernado desde 1967, y en Portugal con la “revolución de los claveles” contra el régimen militar del Estado Novo, una ola de democratización brotó globalmente, impulsando la idea de la democracia como principio básico de gestión interna de cualquier

³¹ Huntington, Samuel, La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX, Paidós. Barcelona (1994).

³² Posteriormente, ya fuera de este período histórico y con semejante inspiración política, podemos incluir aquí a Venezuela (1999).

Estado. Lo propio ocurrió en España tras la muerte de Franco en 1975 y la subsecuente adopción de la Constitución de 1978.

El fin de la Guerra Fría, con el establecimiento de un nuevo orden mundial, despertó aires de entusiasmo respecto a la democratización, que, a finales de la década de los Ochenta y comienzos de los Noventa, adquirió dimensiones continentales en la región latinoamericana.

En un período relativamente corto de tiempo, unas pocas décadas, se realizaron procesos de transición, entendiendo por tal aquel intervalo de tiempo entre el resquebrajamiento del régimen autoritario y el establecimiento de un régimen democrático,³³ acompañados de reformas económicas que cambiaron, también significativamente, el modelo de desarrollo que se había agotado.

Se inició en México (1977), República Dominicana (1978), para continuar en Ecuador (1979) y Perú (1980). A ellos los siguieron Bolivia y Honduras (1982), Argentina (1983) y El Salvador (1984), Brasil (1985), aunque la influencia pública de los militares en la política se mantuvo hasta el año 1990, Paraguay y Uruguay (1985), Guatemala (1986) y Panamá (1989). Chile lo logró en 1990, mientras en Nicaragua, en el mismo año, terminó también el régimen no democrático originado en la revolución sandinista de 1979.

Después de las primeras elecciones abiertas, las transiciones dejaron espacio a una larga etapa de consolidación del régimen democrático establecido.

Al comienzo estas democracias tuvieron que responder a demandas sociales largamente esperadas y severamente reprimidas en dictadura, que dejaron como herencia agudos problemas económicos y varios resabios de autoritarismo, que obligaron a replantear las relaciones entre el Estado y los distintos grupos sociales.

Por tanto, en los primeros años de la transición prevalecieron como objetivos la consolidación del sistema y las reformas económicas para establecer aquellas condiciones mínimas capaces de generar la obediencia y la participación de diversos actores en el juego democrático. De esta manera los gobiernos crearon instituciones de control, fortalecieron sus poderes judiciales, emitieron legislación para proteger los derechos humanos, invirtieron en sus sistemas electorales, y reformaron o aprobaron constituciones para reconocer a la democracia como su única forma de gobierno.

Justo en el momento en que la región estaba emprendiendo la senda de la democracia, la situación dio un giro radical y la corrupción irrumpió como un factor disruptivo en la realidad internacional, hasta el punto de ser tachado como cáncer por el entonces presidente del Banco Mundial, James Wolfensoh, en famoso

³³ O'Donnell Guillermo, Schmitter, Philippe *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Buenos Aires, Paidós, 1988, pg 19-20.

discurso denominado “El cáncer de la corrupción”, pronunciado en la reunión anual del Banco Mundial, el FMI y los Estados miembros en 1996³⁴.

Durante la última década del siglo XX escándalos de alta corrupción política sacudieron múltiples países, incluso en la región latinoamericana. Así ocurrió en Brasil (1991) donde el Presidente Fernando Collor de Mello fue acusado constitucionalmente por soborno, y destituido de su cargo de Presidente. En Venezuela (1993) el ex Presidente Carlos Andrés Pérez fue acusado, junto a algunos de sus ministros, de malversación de fondos públicos y fraude a la nación. En Chile (1994) se conocieron pagos millonarios al hijo del general Pinochet en transacciones realizadas por las Fuerzas Armadas. Augusto Pinochet, además de ser acusado por delitos de terrorismo, genocidio y tortura, se imputado por haber participado en prácticas corruptas, siendo descubiertas verdaderas fortunas en varias cuentas en bancos extranjeros.

En México (1995) Raúl Salinas de Gortari, hermano del Presidente de la época, fue acusado de enriquecimiento ilícito. En Ecuador (1997) el entonces Presidente Abdalá Bucaram fue acusado de corrupción y depuesto por el Congreso pero se asiló en Panamá. En Perú (2000) el Presidente Alberto Fujimori fue acusado de delitos de lesa humanidad y corrupción, huyendo a Japón y posteriormente a Chile. En Argentina (2001), el ex Presidente Carlos Saúl Menem fue acusado de corrupción y tráfico de armas a Ecuador y Croacia. En Nicaragua (2003) el ex presidente de Nicaragua, Arnoldo Alemán fue declarado culpable por los delitos de lavado de dinero, fraude, malversación de fondos públicos, asociación e instigación para delinquir y delito electoral en perjuicio del Estado y condenado a 20 años de prisión. En Paraguay (2006) el ex presidente de Paraguay, Luis González Macchi (1999-2003), fue condenado a seis años de cárcel por corrupción³⁵.

Si bien en la mayoría de los casos estas investigaciones no terminaron con sentencia condenatoria, sin duda dañaron la legitimidad de los gobiernos y el veredicto de la democracia. Provocaron en la sociedad indignación, descontento en las instituciones, y una percepción más o menos generalizada de que la corrupción era parte del sistema político democrático.

Como consecuencia de ello, la corrupción, que hasta entonces había sido relegada a rumores silenciosos y ocultos, se convirtió crecientemente en un tema de debate público en la región, y las dictaduras militares que habían regido en varios países fueron vilipendiadas no sólo por las flagrantes violaciones a los derechos humanos y civiles, sino también por haber engendrado una corrupción oficial generalizada.

³⁴ Wolfensoh James, People and Development, World bank Group, 1996: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/243871468141893629/pdf/multi-page.pdf>

³⁵ Peñailillo Miguel, Programas anticorrupción en América Latina y el Caribe. Estudio sobre tendencias anticorrupción y proyectos del PNUD, PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD, 2012: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/57225/2/Programas_Anticorrupcion.pdf

Al descubrir los perniciosos efectos de la corrupción, se evidenció que el hecho de haber experimentado cambios de régimen exitosos no era suficiente, sino que se requería la construcción de instituciones capaces de asegurar y mantener la nueva legalidad democrática.

La mayor demanda interna por la integridad pública, junto a la creciente atención mundial a este fenómeno, que culminó con la adopción de la Convención Anticorrupción por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas en 2003³⁶, impulsaron el desarrollo del nuevo andamiaje legal para prevenir y contrastar la corrupción a nivel regional y local y, como nunca antes, un discurso en torno a los beneficios de fortalecer el Estado de Derecho.

En aras de la lucha anti-corrupción se estrenó una “segunda transición”, más larga y compleja que aquella que dio fin a los regímenes autoritarios, y dirigida a garantizar la consolidación democrática, la institucionalización de las estructuras de gobierno y de la administración pública ya existentes.

A nivel regional, en 1994 la primera Cumbre de las Américas subrayó el problema de la corrupción y sirvió de ímpetu para la negociación y aprobación en 1996 de la Convención Interamericana Contra la Corrupción³⁷, un instrumento vinculante por el cual los países signatarios se comprometieron a tomar una amplia gama de medidas para combatir la corrupción, incluyendo el esfuerzo de realizar cambios a las leyes nacionales para coordinar de forma multilateral las iniciativas en contra de la corrupción. Además, la Convención, ratificada por la mayoría de los Estados participantes de la Organización de los Estados Americanos (OEA), estableció un mecanismo de seguimiento para promover y medir su cumplimiento (MESICIC)³⁸.

A nivel local, siguieron dos décadas de difusión de nuevas políticas públicas, desarrollo de instrumentos legales y fortalecimiento de múltiples esfuerzos institucionales diseñados para contrastar la corrupción. En este escenario novedoso se dictaron varias normas y se enmendaron otras, en buena medida como consecuencia de la necesidad de adaptación a los convenios internacionales suscritos sobre la materia, y se crearon diversos organismos estatales para combatir la corrupción³⁹.

No obstante, el entramado institucional que produjeron las reformas no bastó para disminuir significativamente la corrupción. Si bien hubo avances que estimularon la demanda social por la rendición de cuentas, los marcos regulatorios y los esfuerzos institucionales se demostraron insuficientes para

³⁶ Naciones Unidas, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 2003.

³⁷ Organización de los Estados Americanos, Convención Interamericana Contra la Corrupción, 1996.

³⁸<http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20el%20MESICIC%3F,Mecanismo%20Anticorrupci%C3%B3n%20de%20la%20OEA>.

³⁹ Casas Zamora, Kevin, Carter, Miguel, *Más Allá De Los Escándalos. El cambiante contexto de la corrupción en América Latina*, The Dialogue: Leadership for the Americas, Washington, DC, 2017, 34: <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2017/02/M%C3%A1s-all%C3%A1-de-los-esc%C3%A1ndalos-el-cambiante-contexto-de-la-corrupci%C3%B3n-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>

contrarrestar impunidad y pervivencia de élites y grupos de poder y garantizar contrapesos políticos y sistemas de fiscalización eficientes.

La normalización de la corrupción

En el prólogo a la edición española de su obra *Derecho y Razón* (2011), el jurista italiano Ferrajoli advertía del advenimiento de “*una crisis política e institucional sin precedentes ni parangón en la historia de las democracias modernas*”⁴⁰.

En América Latina, esto se viene manifestando en crisis políticas e institucionales profundas, en las que a partir de 2015 funcionarios públicos de todo nivel y entidad se han visto envueltos en investigaciones por delitos de corrupción, que han cobrado una gran notoriedad y relevancia por su magnitud.

Ese mismo año 2015 en Chile la popularidad de la entonces presidenta Michelle Bachelet y actual Alta Comisaria de la ONU para los Derechos Humanos, se derrumbó cuando salió a la luz el caso Caval, un escándalo de tráfico de influencias en una operación inmobiliaria multimillonaria que supuestamente involucraba a su hijo Sebastián Dávalos⁴¹. Pocos años después, Bachelet fue acusada de financiamiento irregular de campañas políticas por José Adelmário Pinheiro Filho, ex presidente de la constructora OAS, una empresa brasileña implicada en varios casos de corrupción⁴².

En 2018, la revelación pública de unos cuadernos en los que están descritos los movimientos de las “platas negras” que corresponderían a los pagos hechos por empresarios para adjudicarse obras públicas y contratos con el Estado abrió una de las causas de corrupción más grandes de la historia argentina: el caso de los Cuadernos de las Coimas⁴³.

En Bolivia la corrupción derribó el Fondo de Desarrollo para los pueblos indígenas originarios y comunidades campesinas, creado por el Decreto Supremo N° 28.571 de 22 de diciembre de 2005 con la finalidad de financiar proyectos de desarrollo productivo y social a beneficio de los pueblos indígenas, en el caso Fondo Indígena, que salpicó al gobierno de Evo Morales⁴⁴.

⁴⁰ Ferrajoli, Luigi, *Derecho y Razón*. Teoría del garantismo penal, Trotta Editorial, Madrid, 2011, 2.

⁴¹ BBC Mundo, *Chile: cierran la causa contra Sebastián Dávalos, el hijo de Michelle Bachelet, tras 3 años sin poder imputarlo por lavado de dinero y otros delitos*, 2018: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-42553987>

⁴² Voz de América, *Michelle Bachelet salpicada en escándalo de Odebrecht*, 2019: <https://www.vozdeamerica.com/a/michelle-bachelet-salpicada-en-escandalo-de-odebrecht/5087530.html>

⁴³ Pagina 12, *Un “lava jato” por ocho cuadernos*, 2018: <https://www.pagina12.com.ar/132431-un-lava-jato-por-ocho-cuadernos>

⁴⁴ El País, *La corrupción salpica a los indígenas bolivianos*, 2015: https://elpais.com/internacional/2015/03/05/actualidad/1425593284_385755.html

El caso del Cártel de la Toga, una red de sobornos en la que magistrados y abogados recibieron grandes sumas de dinero por parte de élites políticas a cambio de asegurarles resultados positivos en la Sala Penal, llevó a la condena, entre otros, del expresidente de la Corte Suprema de Justicia de Colombia⁴⁵.

En Ecuador, como producto de la filtración informativa de documentos confidenciales conocida como Panamá Papers, investigaciones de las autoridades ecuatoriana desvelaron una trama de corrupción que involucró a la petrolera estatal Petroecuador⁴⁶.

Elías Antonio Saca, “Tony Saca”, expresidente de El Salvador ha sido condenado a 10 años de cárcel por delitos de corrupción relacionados con los fondos entregados por Taiwán a El Salvador para las víctimas de dos terremotos que afectaron al país centroamericano en 2001⁴⁷. Asimismo, su predecesor, el expresidente Flores fue enviado a juicio en 2015 por la supuesta malversación de los fondos donados por el país asiático, pero falleció en 2016 antes de que se instalara el proceso⁴⁸.

En 2015, fue destapado el caso de defraudación aduanera conocido como “La Línea”, por la ahora extinta Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, que implicó, entre otros, al expresidente Otto Pérez Molina, la exvicepresidenta Roxana Badelitti, y una treintena de altos personajes del Estado, y desató la llamada Revolución de la Dignidad, con decenas de miles de guatemaltecos exigiendo la renuncia de los funcionarios corruptos⁴⁹.

En Perú el caso de los Cuellos Blancos del Puerto involucró a jueces, fiscales y empresarios en una serie de presuntos actos de corrupción que afectaron al sistema de justicia del país⁵⁰. En Honduras en los mismos años se produjo el escándalo de corrupción en la administración del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS)⁵¹. Más tarde, México fue tocado por el caso “Casa Blanca”, que involucró al ex presidente Enrique

⁴⁵ Insight Crime, *El 'Cartel de la Toga' revela alto nivel de corrupción en las cortes de Colombia*, 2021: <https://es.insightcrime.org/noticias/cartel-toga-revela-corrupcion-colombia/>

⁴⁶ Reuters, *Fiscalía de Ecuador detiene a contralor por caso de corrupción que involucra a Petroecuador*, 2021: <https://www.reuters.com/article/petroleo-ecuador-sobornos-idLTAKBN2C028D>

⁴⁷ BBC Mundo, *El Salvador: condenan al expresidente Elías Antonio Saca a 10 años de cárcel por corrupción*, 2018: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45504991>

⁴⁸ El País, *Francisco Flores, primer expresidente salvadoreño juzgado por corrupción*, 2015: https://elpais.com/internacional/2015/12/04/actualidad/1449192938_083318.html

⁴⁹ El País, *La trama mafiosa que indignó a un pueblo y derribó un Gobierno*, 2015: https://elpais.com/internacional/2015/09/04/actualidad/1441333144_960360.html

⁵⁰ Observatorio Anticorrupción- Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Idehpucp), *Casos Emblemáticos, Cnm Audios (Cuellos Blancos Del Puerto)*, 2020: <https://cdn01.pucp.education/idehpucp/wp-content/uploads/2019/03/27203910/REPORTE-CUELLOS-BLANCOS.-pdf.pdf>

⁵¹ BBC Mundo, *El escándalo que llevó al ejército a controlar los medicamentos en Honduras*, 2015:

https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/06/150619_america_latina_salud_honduras_corrupcion_militares_amv

Peña Nieto, afectando la imagen presidencial dentro y fuera del país⁵². En Nicaragua los casos de corrupción salpicaron al Gobierno de Daniel Ortega⁵³.

Sin embargo, de todos los casos que, a partir del año 2015, han sacudido gran parte de los Estados, poniendo en serios aprietos a varios gobiernos de la región, sobresale el protagonizado por la empresa constructora brasileña Odebrecht, responsable por haber orquestado una trama de corrupción durante veinte años. En una oscura telaraña de sobornos cayeron presidentes, expresidentes y funcionarios en diez países de América Latina con el objetivo de obtener beneficios en contrataciones públicas en Brasil, Venezuela, República Dominicana, Panamá, Argentina, Ecuador, Perú, Guatemala, Colombia y México⁵⁴.

En Brasil, luego de que la operación Lava-Jato destapara en 2014 un esquema de corrupción masiva en la petrolera estatal Petrobras, el caso Odebrecht arrastró consigo a centenas de políticos y ejecutivos, incluyendo a los expresidentes Dilma Rousseff y Luiz Inácio Lula da Silva⁵⁵.

La sombra de Odebrecht llegó a implicar exmandatarios y políticos de primera línea de la región. En Perú se abrieron investigaciones en contra de los expresidentes Alejandro Toledo (2001-2006), Alan García (2006-2011), Ollanta Humala (2011-2016) y Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018), así como la líder opositora Keiko Fujimori y otros políticos y empresarios. En Colombia, han sido condenados, entre varios, los exsenadores Otto Bula, por ser uno de los “mensajeros” de Odebrecht para sobornar, y Bernardo Miguel “Ñoño” Elías, el exviceministro de Transporte Gabriel García Morales. En Panamá, donde Odebrecht admitió haber destinado 59 millones de dólares a sobornos, hay 50 acusados y dos expresidentes investigados: Martinelli y Juan Carlos Varela. En Ecuador, en 2020 el expresidente Rafael Correa y su vicepresidente, Jorge Glas, fueron condenados por cohecho en un caso de financiación ilegal de empresas al movimiento oficialista Alianza País, entre ellas Odebrecht.

En Guatemala, está implicado el exministro de Comunicaciones Alejandro Sinibaldi, supuestamente beneficiado con los sobornos. En República Dominicana, el exministro de Obras Públicas Víctor Díaz Rúa fue condenado a 5 años de cárcel por lavado de dinero y Ángel Rondón, exrepresentante de Odebrecht en el país, a 8 años por repartir los sobornos. En Argentina, el caso Odebrecht está en el centro de tres causas

⁵² BBC Mundo, "Casa Blanca": el presidente de México, Enrique Peña Nieto, pide disculpas por el escándalo de la compra de una lujosa mansión, 2016:

<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-36833655>

⁵³ France24, *Nicaragua navega entre la corrupción y el nepotismo, según críticos*, 2018:

<https://www.france24.com/es/20180504-nicaragua-navega-entre-la-corrupcion-y-el-nepotismo-segun-criticos>

⁵⁴ Red Anticorrupción Latinoamericana (REAL), *Cómo afecta el caso Odebrecht a los países de América Latina*, Fecha de visualización Febrero 2022:

<http://redanticorrupcion.com/informes/como-afecta-el-caso-odebrecht-a-los-paises-de-america-latina/>

⁵⁵ France24, *Brasil: expresidentes Lula y Rousseff serán enjuiciados por vínculos al caso Petrobras*, 2018:

<https://www.france24.com/es/20181124-brasil-lula-rousseff-corrupcion-petrobras>

judiciales. En México, el principal implicado es el ex director general de Petróleos Mexicanos (Pemex) Emilio Lozoya⁵⁶.

Este anecdótico, que ha invadido las agendas mediáticas de países no solo latinoamericanos, expone una crónica de una normalidad corrupta, confirmando la narrativa de que la corrupción sigue siendo un mal sistémico en cada uno de los Estados latinoamericanos, como si nada hubiera cambiado desde la primera oleada de corrupción de los años Noventa.

No obstante, la transnacionalización del caso Odebrecht añade algo más. Valida la percepción social de que la corrupción es una parte integral, regular y repetitiva del funcionamiento de los sistemas políticos de la región entera y, por tanto, una de las asignaturas pendientes de todas las democracias reconstruidas desde las cenizas de los regímenes autoritarios.

La anticorrupción en la judicialización de la política y la politización de la justicia

Es difícil determinar si la notable explosión de los escándalos de corrupción responde a una efectiva proliferación de actos corruptos en los sectores público y privado de América Latina, o si se debe a un cambio en la percepción del fenómeno por parte de la sociedad civil.

Lo cierto es que un análisis superficial de los últimos escándalos en los diferentes países latinoamericanos permite identificar algunos patrones.

Por un lado, es innegable que el desfile por el banquillo de los acusados de buena parte de la cúpula de la clase política latinoamericana ha vuelto estos casos de alta visibilidad mediática. Es un verdadero espectáculo, con una dosis adicional de dramatismo que hace que la noticia sea de innegable interés político y mediático, lo que ha contribuido a presionar y tensionar a los poderes judiciales que, en algunos casos, se han convertido sin quererlo en importantes actores políticos, ya que sus decisiones judiciales tienen consecuencias en la arena política.

Durante el periodo 171 de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), tuvo lugar una audiencia temática sobre corrupción y derechos humanos, titulada: “*El rol de los sistemas de justicia en América Latina*”, en la que varias organizaciones de la sociedad civil de Colombia, México, Guatemala, Perú, El Salvador y Venezuela participaron planteando los principales retos que trae la corrupción para el poder judicial⁵⁷.

⁵⁶ El espectador, *Muertes, condenas y renunciaciones: cinco años del caso Odebrecht en Latinoamérica*, 2021:

<https://www.elespectador.com/judicial/muertes-condenas-y-renunciaciones-cinco-anos-del-caso-odebrecht-en-latinoamerica/>

⁵⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos*, 2019: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>

En este mismo sentido, tanto la edición de 2019 de *El estado de la democracia en el mundo y en las Américas*⁵⁸ como el informe especial *In Focus* publicado en 2020⁵⁹, ambos elaborados por el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional), han registrado cómo se han debilitado los diferentes aspectos del control del gobierno en la región en los últimos cinco años, en especial la independencia judicial.

De hecho, frente al decrecimiento de la legitimidad de las instituciones de representación política, ha ido cobrando fuerza el protagonismo político de los poderes judiciales como actores centrales en la resolución del conflicto social, lo que pone en evidencia el riesgo de instrumentalización de la justicia con fines externos y de naturaleza política.

Esta judicialización de la política ha ido aparejada del fenómeno de la politización de la justicia. Si es en sede judicial donde se resuelven los problemas, entonces interesa incidir en ella para que tienda a favorecer o perjudicar a un grupo político u otro. Se materializa entonces un ejercicio de justicia alternativo orientado a atacar deliberadamente alguien por razones estrictamente políticas, y que, por lo tanto, distorsiona y traiciona con subterfugios los principios básicos del propio Estado de Derecho, aunque diga estar sirviendo el principio de legalidad

Casos como la persecución jurídica de Lula o Dilma Rousseff en Brasil, o como la de Fernando Lugo a Paraguay, o la de Rafael Correa en Ecuador, o la de Evo Morales en Bolivia, o la de Cristina Fernández de Kirchner en Argentina, se han presentado como ejemplos de este combate político interno que ha sido bautizado con el neologismo *lawfare* es decir, “...el uso indebido de instrumentos jurídicos para fines de persecución política, destrucción de imagen pública e inhabilitación de un adversario político”.⁶⁰

Sin duda el caso más emblemático de esta práctica es el de Sergio Moro, exjuez del Supremo Tribunal de Justicia de Brasil y ex primer ministro de Justicia del Gobierno de Jair Bolsonaro. Siendo juez federal de Curitiba y responsable de la operación “Lava Jato”, en el marco de sus investigaciones Moro lideró una intensa campaña anticorrupción y procesó a funcionarios de alto rango, entre ellos el ex presidente Lula da Silva, que condenó a nueve años por corrupción. Inmediatamente después, Moro fue nombrado Ministro de Justicia en el gobierno de Jair Bolsonaro, rival político de Lula, planteando serias dudas sobre su

⁵⁸ IDEA Internacional, *El estado de la democracia en el mundo y en las Américas*, 2019:

<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/el-estado-de-la-democracia-en-el-mundo-y-en-las-americas-2019.pdf>

⁵⁹ IDEA Internacional, *In Focus*, 2020:

<https://www.idea.int/publications/catalogue/regional-democratic-trends-latin-america-and-caribbean-during-covid19?lang=es>

⁶⁰ Camila Vollenweider y Silvina Romano, «Lawfare. La judicialización de la política en América Latina». Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG), 2017. <https://www.celag.org/wp-content/uploads/2017/03/LawfareT.pdf>

independencia. Poco más tarde el Tribunal Supremo anuló las condenas contra Lula, estableciendo que Moro no fue imparcial al juzgar al exmandatario⁶¹.

En una reciente entrevista de diciembre de 2021, Moro admitió que el caso Lava Jato fue usado contra el Partido de los Trabajadores (PT) y su líder, el expresidente Lula da Silva⁶². Siempre a finales de 2021 Moro se afilió al partido Podemos en un primer paso para disputar las elecciones presidenciales de octubre de 2022, en las que Lula aparece como el máximo favorito⁶³.

Por otro lado, al involucrar a sus más altas autoridades de gobierno, todos estos casos han ocasionado importantes crisis políticas en los países latinoamericanos.

La oleada de casos de corrupción ha provocado un creciente descontento ciudadano que ha desembocado en actitudes de desapego hacia las instituciones, la democracia y la clase política en general, que pueden generar hasta apatía y desinterés, en un contexto de progresiva normalización de la corrupción.

Así, varios gobiernos han incluido en sus agendas políticas acciones que tratan de prevenir o controlar el desarrollo de las prácticas corruptas con el fin de posicionarse electoralmente de forma favorable.

En este contexto de desconfianza, las acusaciones de corrupción se han transformado en un arma discursiva cada vez más recurrente y poderosa en la contienda política. Sobre todo en los contextos populistas, tachar de corrupto al oponente político equivale a crear un pre-judicio público que mancha su reputación y contribuye a definirlo como enemigo del pueblo.

Nuevamente un caso emblemático es el de Jair Bolsonaro, que utilizó la lucha contra la corrupción como bandera de campaña para atraer a un electorado decepcionado con la política tradicional, cansado de la corrupción y exigente del respeto a sus derechos humanos. La Operación Lava Jato llevó a los ciudadanos brasileños a la calle para protestar contra la corrupción y, de alguna manera, impulsó su triunfo electoral contra la “vieja política”.

En pocas palabras, en el panorama actual latinoamericano se está consumando un enfrentamiento de poderes, una guerra judicial-mediática-política. Se busca la anulación del enemigo político en nombre de la lucha contra la corrupción en la que el poder judicial representa la punta de lanza de la estrategia bélica que,

⁶¹ BBC Mundo, El Tribunal Supremo de Brasil considera que el juez Moro no fue imparcial en los juicios al expresidente Lula, 2021: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56505503>

⁶² Público, El exjuez Sergio Moro admite que el caso Lava Jato fue un instrumento contra el Partido de los Trabajadores, 2021: <https://www.publico.es/internacional/exjuez-sergio-moro-admite-caso-lava-jato-instrumento-partido-trabajadores.html>

⁶³ France24, El exjuez Sergio Moro se lanza a la Presidencia de Brasil como alternativa a 'Lula' y a Bolsonaro, 2021: <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20211111-brasil-exjuez-sergio-moro-candidato-presidencia>

al emprender sus investigaciones, crea el hecho político que alimentará el escenario de las usinas mediáticas⁶⁴.

Si bien la tensión entre los poderes del Estado es normal e incluso podría decirse que está inscrita en el ADN de los sistemas democráticos, esas tensiones deberían resolverse con equilibrio y consistencia institucional. El equilibrio de poderes es clave en la construcción de una democracia sana. Sin embargo, el diagnóstico pone de manifiesto un descenso en los controles de gobierno que afecta a ese necesario equilibrio. Surge así la imperiosa necesidad de fortalecer el Estado de Derecho para contrarrestar un daño sistemático irreparable. Es, entonces, evidente que al encontrarse justo en medio de esta tensión entre lo judicial y lo político, la corrupción está condicionando la dinámica social y un nuevo discurso de legitimación de la institucionalidad democrática en muchos países de la región.

Hacia la ciudadanización del discurso anticorrupción

La democracia es una criatura imperfecta, que sufre de desafíos y, como decía Saramago, necesita ser refundada y sus promesas renovadas. Entonces, frente a todo ello, la respuesta es más y mejor democracia en la definición de controles de poder y de sistemas de protección de los derechos humanos.

Esto implica hablar de la calidad de nuestras democracias. La calidad democrática es un prisma que posee 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.

Como buen prisma, 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 para todos. Por otro lado, la eficacia de las instituciones y la solidez de las políticas en democracia son conocidos catalizadores del desarrollo.

⁶⁴ F. Iguera, Mariano, Murúa Cesar, *El rol de los operadores judiciales del lawfare en América Latina y su invocación del proceso mani pulite como antecedente justificador*, en *Visioni LatinoAmericane*, Anno XIII, Numero 25, 2021: <https://www.openstarts.units.it/bitstream/10077/32287/6/06-Iguera-Murua.pdf>

La polarización política, junto a los sistemas partidarios fragmentados, sumado a una profunda crisis de representación y legitimidad, además del descontento ciudadano con las élites políticas y los órganos tradicionales de toma de decisiones, alimentan la pobre calidad de la gobernabilidad democrática.

Esto confirma una vez más la necesidad apremiante de centinelas que vigilen el cumplimiento diario de los deberes que impone la democracia.

No existen “soluciones milagrosas” para combatir la corrupción, pero lo que se necesita es una propuesta integrada y multifacética que incluya y responsabilice a la ciudadanía. Aunque la democracia sea vista como un sistema preferible para combatir la corrupción, no es el sistema en sí, sino son los actores los que tienen un efecto contra la corrupción al servir como mecanismos de control.

En este contexto, los ciudadanos y las ciudadanas desempeñan un papel relevante ya que representan una parte medular del esfuerzo necesario para mejorar la integridad y la transparencia de las instituciones públicas como de las empresas privadas. De hecho, si la Convención de la OEA solamente pide “considerar la aplicabilidad de mecanismos” para tal participación, la Convención de la ONU trata más sustantivamente la participación, requiriendo que los Estados fomenten la participación activa de la sociedad civil.

La Convención de Naciones Unidas reafirma esta convicción en su Preámbulo y en su artículo 13 que establece:

*“1. Cada Estado Parte adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para **fomentar** la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa. Esa participación debería reforzarse con **medidas** como las siguientes: a) Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones; b) Garantizar el acceso eficaz del público a la información; c) Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios; d) Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción. Esa libertad podrá estar sujeta a ciertas restricciones, que deberán estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: i) Garantizar el respeto de los derechos o la reputación de terceros; ii) Salvaguardar la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas. 2. Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas para garantizar que el público tenga conocimiento de los órganos pertinentes de lucha contra la corrupción mencionados en la presente Convención y facilitará el acceso a dichos órganos, cuando proceda, para la denuncia, incluso anónima, de cualesquiera incidentes que puedan considerarse constitutivos de un delito tipificado con arreglo a la presente Convención.”*

Ante esta escalada en la aparición y cobertura mediática de los procesos de corrupción, la movilización ciudadana en la región ha asumido varias formas: desde acciones de incidencia y campañas implementadas por organizaciones de la sociedad civil especializadas en temas de corrupción y transparencia organizadas

en grandes coaliciones de ONGs, hasta manifestaciones masivas y espontaneas de ciudadanos convocadas a través de las redes sociales.

Sin embargo, en estos contextos de creciente desconfianza en las instituciones, el riesgo es que la ciudadanía se distancie de la política y sus actores principales, lo cual terminaría produciendo una desinformación que retroalimentaría la poca participación, generando, a su vez, mayor corrupción y un debilitamiento progresivo de la democracia.

Como ha sido afirmado, el grado o nivel de cohesión social o de confianza de los individuos hacia los valores sociales, políticos e interpersonales debe considerarse uno de los factores que determinan la tolerancia o el rechazo a la corrupción.

Es evidente, por tanto, que tenemos la necesidad de avanzar hacia una “segunda generación” de acciones, que fortalezcan el compromiso social entre el Estado y sus ciudadanos y ciudadanas y generen confianza en las instituciones anticorrupción en una perspectiva de gobierno abierto.

En particular, entre las medidas de apertura democrática, se deberían incentivar los sistemas de alertas ciudadanas sobre crímenes, malas prácticas o irregularidades tanto en el ámbito público como privado y, por consiguiente, de protección de los denunciantes, es decir un conjunto de acciones institucionales orientadas a garantizar los derechos de los denunciantes que podrán verse amenazados o disminuidos por represalias causadas a raíz de su revelación.

Allí donde son implementados, al dejar en evidencia las carencias, las faltas de controles y las disfunciones éticas, estos sistemas permiten mejoras en la prevención, detección y sanción de los hechos corruptivos.

En consecuencia, gracias a algunos importantes casos mediáticos ocurridos en los últimos años, el hecho de alertar se está resignificando como acto de participación ciudadana en pos de la transparencia de las instituciones públicas y privadas y en defensa de valores e intereses comunes.

En la actualidad son numerosos los países y organizaciones internacionales que han desarrollado legislaciones especiales sobre el tema, bajo el entendido que la protección de denunciantes es una herramienta válida y necesaria para enfrentar a la corrupción.

No obstante, en América Latina la protección de denunciantes sigue afrontando los desafíos más grandes. La incorporación de la figura del alertador ha sido en varias ocasiones el centro de debates tanto externos como internos. Externos, en el contexto de diferentes organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos, el G-20 y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), de los cuales los países latinoamericanos hacen parte. Internos, en sede parlamentaria, aunque a la fecha ningún país de la región cuenta con una legislación específica que brinde una protección eficaz a los

alertadores.⁶⁵ Lo que es muy lamentable sobre todo en una región donde repetidas veces la violencia se manifiesta contra quienes sacan a la luz la corrupción y buscan defender el interés público.⁶⁶

Por consiguiente, como ha afirmado la abogada guatemalteca Renata Ávila, “*los medios para denunciar en América Latina son bastante frágiles. No hay cultura ciudadana de denuncia, como en otros países. Puede ser por desencanto, por miedo a represalias o por falta de protección. Hay que lograr que la gente entienda por qué es importante hacer una denuncia, que ésta puede generar un gran cambio*”.⁶⁷

Debemos generar un cambio cultural, para que la sociedad civil se empodere y se atreva a alertar. Para intentar alcanzar este objetivo, en los últimos años han surgido iniciativas ciudadanas dirigidas a proporcionar plataformas seguras para alertar, entre ellas MéxicoLeaks, Subterráneo, PerúLeaks, ChileLeaks.⁶⁸ Más recientemente, en 2020, la Fundación Internacional Baltasar Garzón (FIBGAR), junto a Fundación Ciudadanía Inteligente y PODER, lanzaron la primera iniciativa regional para promover la agenda de alertas de forma holística, considerando el ámbito público y privado, y combinando componentes sociales, tecnológicos, jurídicos, e investigativos con perspectiva en derechos humanos⁶⁹.

Sin embargo, estos importantes avances impulsados por parte de las organizaciones de la sociedad civil solo lograrán sus objetivos últimos si cuentan con un esfuerzo conjunto de los Estados en el marco de la promoción de una cultura de la legalidad que invite a los ciudadanos y ciudadanas a confiar y defender el Estado de Derecho y a no tolerar la ilegalidad y la impunidad.

Conclusiones

En América Latina muchos son los países que en las últimas dos décadas han adoptado instrumentos de derecho internacional que contienen acciones y políticas anti-corrupción, entre ellos la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, el Documento de Santiago para la lucha contra la corrupción del Foro de Cooperación Asia Pacífico (APEC), y el Plan Andino de Lucha contra la Corrupción.

Asimismo, casi en la totalidad de ellos, existen entidades públicas específicas encargadas de luchar contra la corrupción, así como leyes de transparencia y ética, además de planes anticorrupción en el marco del gobierno abierto.

⁶⁵ Amovedo, Daniel, *La necesaria introducción de la figura del alertador (whistleblower) en el ámbito legal latinoamericano*, FIBGAR, Poder, Ciudadani Inteligente, 2020: <https://www.latamleaks.lat/>

⁶⁶ MONGABAY, Entrevista a Relatora Especial de la ONU: “*Los gobiernos no están haciendo lo suficiente para proteger a los defensores de derechos humanos*»

⁶⁷ DW, *Latamleaks, la plataforma que quiere golpear a los corruptos*, 2020. En <https://www.dw.com/es/latamleaks-la-plataforma-que-quiere-golpear-a-los-corruptos/a-52579188>

⁶⁸ <https://mexicoleaks.mx/>; <https://subterранеoni.org/>; <https://leaks.pe/>; <https://chileleaks.org/index.html>

⁶⁹ <https://www.latamleaks.lat/>

A pesar de que en los países latinoamericanos existe un interés por emprender reformas que mejoren el combate a la corrupción, la presencia de sistemas anticorrupción disfuncionales sigue generando una alta percepción y presencia de corrupción en la región.

Todo esto responde en su mayoría a la debilidad de sus gobiernos y de sus administraciones públicas, lo que convierte a la corrupción en un problema de gobernabilidad, y un gran obstáculo al ya débil proceso de consolidación democrática que, en último término, acaba afectando la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región.

Si bien las transiciones llevaron adelante un inicial progreso democrático a una velocidad vertiginosa, dicho progreso se ralentizó justo en el momento que se hacían más urgentes las instancias de consolidación democrática. Para contrarrestar el gradual y progresivo proceso de deterioro democrático que está dejando a los países latinoamericanos fatigados y fuertemente presionados, estos deben entonces centrar sus esfuerzos en la maduración de reformas institucionales que incluyan la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas, y sobre todo la participación amplia, profunda y legítima de la sociedad civil.

Cumplir con estos principios no solo significa favorecer la lucha contra la corrupción, sino también respetar aquellas exigencias democráticas correspondientes a la libertad de asociación, libertad de expresión, el derecho al acceso a la información pública y la obligación de los Estados de proteger los derechos de los individuos, de proveer un recurso si sus derechos son negados y responder por faltas a sus deberes⁷⁰.

⁷⁰ FIDH, *La Corrupción socava la Democracia y el acceso a los Derechos Fundamentales*, 2020, 10: https://www.fidh.org/IMG/pdf/luttecorruption712web-1_final.pdf

CAPÍTULO III – LA DEMOCRACIA LIBERAL EN AMÉRICA LATINA: UN ANÁLISIS DE SITUACIÓN

Eduardo Fernández Luiña y Pedro Trujillo Álvarez

Introducción

La democracia liberal pasa por malos momentos en las primeras décadas del siglo XXI. Han sido muchos los estudios y trabajos académicos que han señalado la mayor crisis de la democracia desde la II Guerra Mundial⁷¹. América Latina no es una excepción, aunque sus sistemas políticos no han sido capaces de consolidar regímenes pluralistas desde la transición a la democracia durante las últimas décadas del siglo XX.

La mayor parte de los sistemas políticos latinoamericanos son democracias de tercera ola⁷². Todos, a excepción de Colombia, Costa Rica y paradójicamente, Venezuela. Desde el inicio, las naciones iberoamericanas sufrieron una crisis de confianza que provocó una erosión progresiva de sus sistemas democráticos traducida en bajos niveles de aprobación popular. La democracia trajo muchas esperanzas e ilusiones que fueron frustradas rápidamente por la corrupción y la incapacidad de esos sistemas para generar clases medias fuertes, proveer servicios públicos de calidad y favorecer el desarrollo de elevados niveles de renta, entre otros. Incluso en aquellos países donde el desarrollo económico fue una realidad -por ejemplo, en Chile- el elevado nivel de expectativas por parte de la población ha provocado recientemente una crisis de legitimidad sistémica de la que será complicado salir a futuro.

El trabajo que el lector tiene entre sus manos pretende analizar y explicar la situación que vive la democracia en América Latina, sustentando la investigación en la evolución de la confianza que las personas tienen en sus instituciones. Al mismo tiempo, se desea abrir un espacio de reflexión sobre los problemas -agregados- que ha generado la crisis del COVID – 19 en la región. El escrito desarrolla una reflexión cuyo objetivo es poner sobre la mesa los retos que las democracias liberales iberoamericanas tienen durante los próximos años.

Muchos de los sistemas políticos que otrora fueron democracias imperfectas pero liberales, se han convertido en la actualidad en regímenes híbridos, a medio camino entre la democracia y la dictadura. En este sentido, destacan los casos de Venezuela o Nicaragua que han sufrido una especie de «transición

⁷¹ Stefan Foa, R., & Mounk, Y. (2016). “The danger of deconsolidation: The democratic disconnect”. En *Journal of Democracy*, 5-17. Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2019). *How democracies die*. New York: Crown. Applebaum, A. (2020). *Twilight of democracy: The seductive lure of authoritarianism*. London: Doubleday.

⁷² Huntington, S. (1993). *The third wave: Democratization in the late twenty Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.

inversa», avanzando vertiginosamente hacia su conversión en regímenes autoritarios perpetuados con el riesgo de una «ruptura democrática» y deriva dictatorial. Y no únicamente en esos países, hay riesgos evidentes cuando analizamos la situación de la mayor parte de países en la región.

La democracia liberal en América Latina

La mayor parte de las democracias latinoamericanas nacen durante la década de los ochenta; una década de esperanza para los habitantes de esta parte del mundo. Las dictaduras habían terminado, se dejaba atrás el terrible modelo de sustitución de importaciones y “superado la década perdida”⁷³; y se abría un espacio de discusión y de cooperación política para resolver las crisis de deuda pública y déficit fiscal que asediaban la supervivencia de los países iberoamericanos, además de la grave confrontación social. Con el paso del tiempo, las democracias que nacieron liberales fueron tornando en otra cosa. Guillermo O’Donnell estudió la mutación de las democracias existentes en la región y calificó a las mismas de democracias delegativas, lo que definitivamente las distanciaba de las democracias liberales. Se trataba de una transformación particular que afectaba a un gran número de países en la región latinoamericana.

Una democracia liberal descansa irremediablemente sobre tres pilares: (i) El pilar democrático; (ii) El pilar republicano; (iii) y por último, el pilar liberal. No puede existir una democracia funcional sin sufragio pasivo y activo universal (el pilar democrático). Tampoco, sin separación de poderes, sin imperio de la ley, sin una sociedad civil activa y comprometida con la realización de propuestas y la fiscalización de sus dirigentes (el pilar republicano). Por último, una democracia liberal no puede avanzar sin el compromiso claro con la protección de los derechos y libertades de las personas que la habitan (el pilar liberal). Y todo ello es lo que se ha ido perdiendo progresivamente a medida que las democracias latinoamericanas comenzaban a transitar su camino, transformándolas en «democracias delegativas». Pero ¿qué define una democracia delegativa? Básicamente y tomando las aportaciones que en su momento generó el profesor O’Donnell⁷⁴, podemos señalar las siguientes características:

- Un marcado personalismo de la política, que conduce al poder a líderes carismáticos (fuertes). Resultado de lo anterior, aparece un hiperpresidencialismo que erosiona progresivamente la división de poderes.
- Ausencia de rendición de cuentas (*accountability*) tanto horizontal como vertical. Las instituciones no se fiscalizan mutuamente, lo que no contribuye a la división de poderes. Además de lo anterior, tampoco existe una rendición de cuentas vertical, de las propias instituciones, a las organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía.

⁷³ Sabino, C. (1999). *El fracaso del intervencionismo. Apertura y libre mercado en América Latina*. Ed. Panapo, Caracas

⁷⁴ O’Donnell, G. A. (1994). “Delegative democracy”. En *Journal of Democracy*, 55-69.

- Además, y resultado de todo lo anterior, las decisiones no se toman de forma pausada y deliberante. Por el contrario, estas son resultados de *shocks* que generan incertidumbre y desconfianza entre la propia población y las organizaciones que participan de la vida cotidiana del sistema.

Como se puede suponer, estas democracias favorecen el desarrollo de sistemas populistas con elementos marcadamente caudillistas y plebiscitarios⁷⁵. El concepto de «democracia delegativa» nos ayuda a entender lo que sucede en los sistemas políticos de la mayor parte de Iberoamérica. Resultado de esta mutación, los sistemas democráticos se transforman, progresivamente, en regímenes híbridos que contribuyen en última instancia a la construcción de sistemas autoritarios, deshaciendo todo el camino que las débiles democracias liberales habían iniciado en la década de los años ochenta.

La frustración que las democracias delegativas han producido a lo largo y ancho del territorio iberoamericano se comprueba cuando observamos los resultados que muestran las encuestas de opinión en los distintos países. Tomando como punto de partida el trabajo que ha hecho a lo largo de años la Corporación Latinobarómetro⁷⁶, podemos observar que los niveles de confianza institucional siempre han sido muy bajos en la región⁷⁷.

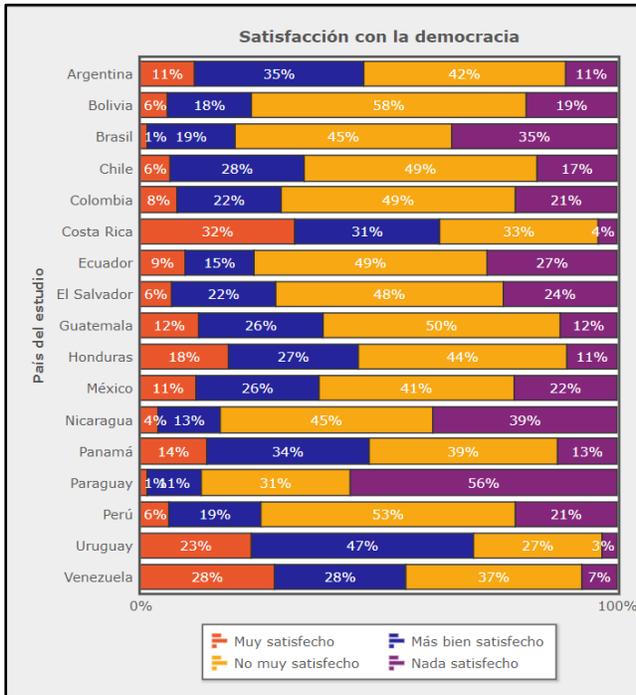
Y da igual si evaluamos la situación del poder ejecutivo, del legislativo o del judicial. A lo largo del tiempo, la crisis de confianza es la constante de los sistemas democráticos en América Latina. Lo anterior, ha tenido como efecto unos resultados muy negativos en relación con la satisfacción con la democracia. Incluso países que han sido (y siguen siéndolo) ejemplos de estabilidad democrática se encuentran en este momento en una situación muy preocupante. El nivel de descontento ha subido mucho en naciones como Costa Rica o Chile, aunque las cifras se mantienen afortunadamente en Uruguay, que se posiciona como la democracia de más calidad en la región.

⁷⁵ Gratius, S. (2007). “La "tercera ola populista" de América Latina”. Madrid: *Documentos de Trabajo de FRIDE*, núm 45.

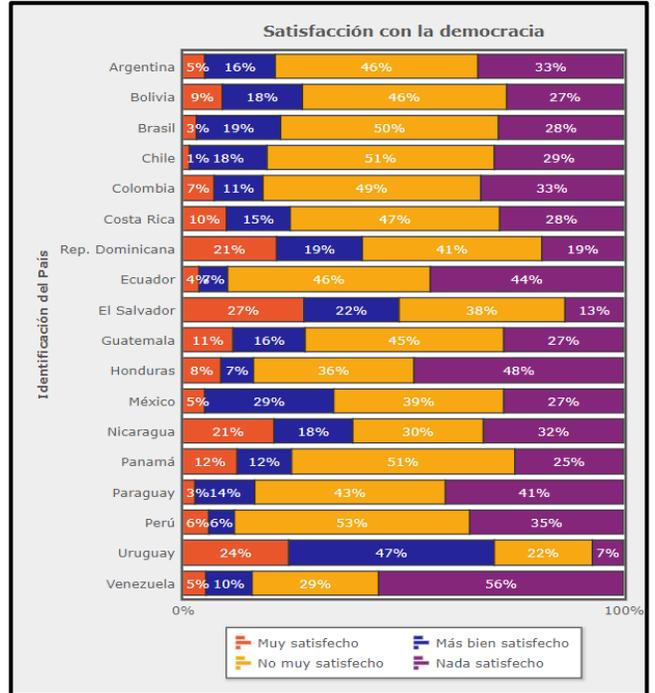
⁷⁶ Corporación Latinobarómetro. (20 de Enero de 2022). Latinobarómetro. Opinión Pública Latinoamericana. Obtenido de Latinobarómetro. Opinión Pública Latinoamericana: <https://www.latinobarometro.org/lat.j>

⁷⁷ Otras publicaciones destacan igualmente el fenómeno indicado. Puede verse Keefer, P. y Scartascini, C. (2022). *Confianza: la clave de la cohesión social y el crecimiento en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Gráfica 1. Satisfacción con la democracia en América Latina en el año 2000



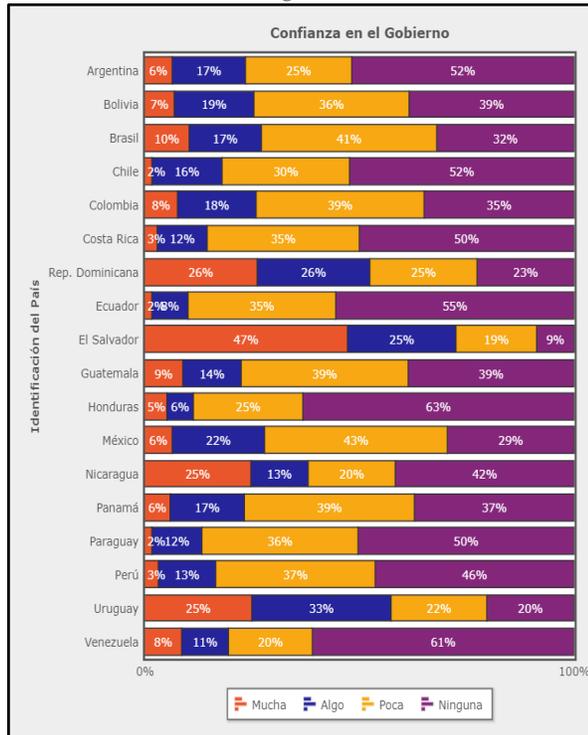
Gráfica 2. Satisfacción con la democracia en el año 2020.



Fuente: Corporación Latinobarómetro (2022). Para más información ver: <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

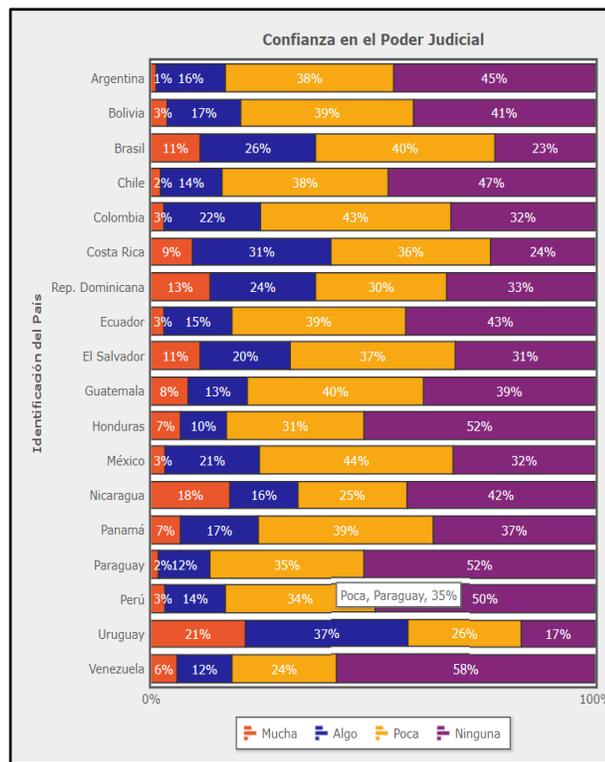
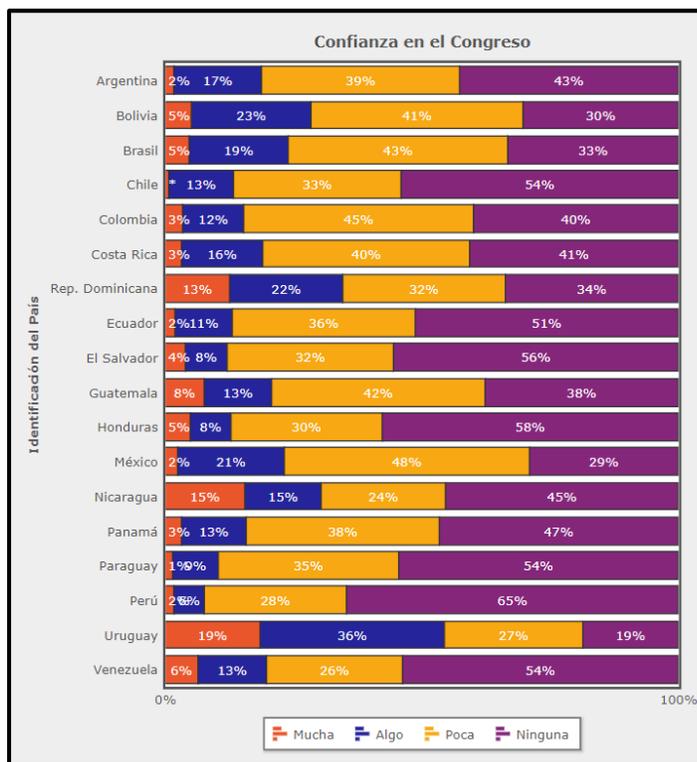
En las gráficas 1 y 2 se pueden observar las diferencias respecto de la «satisfacción con la democracia». Estos datos, se completan posteriormente con los que estudian la confianza en las instituciones que, como hemos señalado líneas atrás, siempre han sido bajos.

Gráfica 3. Confianza en el Congreso. Países América Latina 2020.



Fuente: Corporación Latinobarómetro (2022). Para más información ver: <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

Gráficas 4 y 5. Confianza en el Gobierno y Confianza en el Poder Judicial. Países América Latina 2020.



Fuente: Corporación Latinobarómetro (2022). Para más información ver: <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

En las gráficas números 3, 4 y 5 observamos las cifras de apoyo a las distintas instituciones. Los números son, igualmente, muy preocupantes, favoreciendo con ello el surgimiento y consolidación de líderes populistas que apuestan por promover cambios radicales en las estructuras jurídicas e institucionales de los distintos países. La naturaleza republicana de las democracias liberales iberoamericanas brilla, desafortunadamente, por su ausencia.

Destacan, en general, los bajísimos niveles de confianza que muestra la ciudadanía de la mayor parte de países de la región cuando se evalúa la institución legislativa (el Congreso). En Venezuela, Perú, El Salvador, Honduras, Ecuador o Chile, más del 50% de la población dice no tener «ninguna confianza» en el Congreso de la República. Los datos no son buenos para naciones como Argentina, Colombia, Paraguay, Panamá, o incluso para una democracia consolidada como puede ser la de Costa Rica.

Si se analiza la situación del gobierno, las cifras no varían. Son altamente preocupantes los datos de Venezuela y Honduras, en los que más del 60% de la población encuestada dice no tener «ninguna» confianza en el gobierno. Seguidamente, destacan los datos que presentan la Argentina, Chile, Ecuador o Paraguay, en las que el 50% de los encuestados señalan no tener «ninguna» confianza en el gobierno.

La situación cambia levemente cuando se refieren al poder judicial. En este caso, las cifras mejoran de forma discreta en la mayor parte de países. Dicho esto, existen poderes judiciales terriblemente desprestigiados como son los de Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador, Honduras, Paraguay, y especialmente Venezuela. La falta de confianza institucional se sustenta en pilares sólidos y en buenas razones. Las democracias iberoamericanas no han sido capaces de responder a tres problemas que han arrastrado durante las últimas décadas:

- La incapacidad de los sistemas político-democráticos para generar clases medias estables. Un evidente problema de naturaleza económica.
- La crisis de representación. Las élites iberoamericanas se encuentran muy lejos de la población y sus acciones (muchas veces) han evidenciado una falta de respeto a los valores republicanos, a la libertad y a la estructura de derechos de la ciudadanía. Además, se han revelado casos de corrupción gravísimos, que han contribuido a desconectar a la ciudadanía de sus representantes.
- La incapacidad para insertar a la región en la globalización y aprovechar los beneficios que esta podría traer.

Como ya dijimos, las frustraciones de amplias capas de la población han impedido la tan ansiada consolidación democrática⁷⁸. Esto -la ausencia de sistemas consolidados en la región- es resultado de la crisis de confianza y de la incapacidad de los sistemas para resolver los problemas de política pública que afectan la vida cotidiana de la ciudadanía. También se señaló que la mayor parte de los países que conforman la región no son democracias liberales. Como indica V-DEM⁷⁹ -uno de los índices más prestigiosos a la hora de clasificar y calificar el desempeño de las democracias- los sistemas políticos existentes en Iberoamérica son clasificados como «democracias electorales». América Latina y sus sistemas políticos se encuentran en este momento en una encrucijada.

⁷⁸ Morlino, L. (1986). “Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis”. En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 7-62.

⁷⁹ V-Dem Institute. (2021). *Democracy report 2021: Autocratization turns viral*. Gothemburgh: University of Gothemburgh.

Tabla 1. Tipos de sistemas políticos en América Latina.

Autocracias Cerradas	Cuba
Autocracias electorales (Autoritarismos competitivos)	Venezuela Nicaragua Bolivia Honduras
Democracias electorales	Chile Argentina Brasil Colombia República Dominicana Ecuador El Salvador Guatemala México Panamá Paraguay Perú
Democracias liberales	Costa Rica Uruguay

Fuente: V-Dem Institute. (2021). *Autocratization turns viral*. Gothenburg: University of Gothenburg. P. 31.

Se observa a Cuba, la dictadura más longeva de la región, clasificada como una autocracia cerrada. Es decir, un régimen autoritario/totalitario de partido único en el que no existe el pluralismo político ni importan la estructura de derechos y libertades de la población. En segundo lugar, se relacionan las autocracias electorales. Hablamos en este caso de formas políticas a medio camino entre la dictadura y la democracia. Steven Levitsky y Lucan Way⁸⁰ denominaron a este tipo de sistemas «autoritarismos competitivos», es decir, sistemas políticos que mantienen las elecciones abiertas, pero que no disfrutaban de una adecuada división de poderes ni de medios de comunicación libres e independientes. Tampoco tienen una oposición libre, pues en la mayor parte de estas naciones (sobremano Venezuela o Nicaragua) el número de presos políticos es muy elevado, destruyendo con ello y de manera drástica el pluralismo y la estructura de derechos y libertades de la población.

Posteriormente, encontramos las «democracias electorales». Podemos entender estas como «democracias delegativas». Se trata de democracias de baja calidad con un poder ejecutivo muy fuerte, una débil división de poderes y una endeble sociedad civil. Estas democracias corren el riesgo de mutar, transformándose e instalándose en el espacio de las «autocracias electorales». El cambio, por supuesto, también puede ser en

⁸⁰ Levitsky, S., & Way, L. (2011). *Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the Cold War*. London: Cambridge University Press.

positivo, haciendo avanzar los sistemas hacia verdaderas «democracias liberales». Desafortunadamente, los fenómenos que estamos observando en países como Venezuela, Nicaragua, Bolivia o El Salvador alertan de que el riesgo de una progresiva vuelta al autoritarismo en Latinoamérica es real. Por último, V-Dem únicamente observa dos sistemas políticos que se mantienen estables, mostrando su fuerza como «democracias liberales»: Costa Rica y Uruguay. Con base en los resultados que presenta esta organización en su último informe, la mayor parte de países en Iberoamérica (doce en este momento de diecinueve) se encuentran en una encrucijada.

La reforma constitucional en Chile y las elecciones que han tenido lugar en Perú, en Honduras o en Ecuador, pueden hacer que dichas naciones avancen por el camino equivocado, profundizando en su identidad autoritaria y dejando de lado los elementos liberales que todavía subyacen en ellos. Lo mismo podemos decir de las elecciones que tendrán lugar durante el año 2022 en Brasil o en Colombia. No se trata de procesos electorales normales. Ambos están marcados por la fragmentación, la polarización y cuentan con elevados niveles de desafección política. Se trata de puntos de inflexión que pueden provocar el avance del autoritarismo en la región.

Pero además de las cuestiones estructurales mostradas hasta ahora en estas páginas (crisis económica y crisis de representación), el COVID 19 ha generado un sinnúmero de problemas en América Latina. Dificultades agregadas que sin duda pueden favorecer el ascenso al poder, por vía democrática, de líderes autoritarios que transformen los débiles sistemas políticos iberoamericanos en autoritarismos de nuevo cuño: autoritarismos competitivos.

Pandemia COVID-19 en América Latina

Luis Alberto Moreno, en su momento Director del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), publicaba un texto el pasado año en la famosa revista *Foreign Affairs*. En el mismo, el académico colombiano, señalaba en relación al impacto que el COVID 19 había tenido en la región que “Despite containing just eight percent of the world’s population, the region has accounted for about one third of known COVID-19 deaths globally”⁸¹.

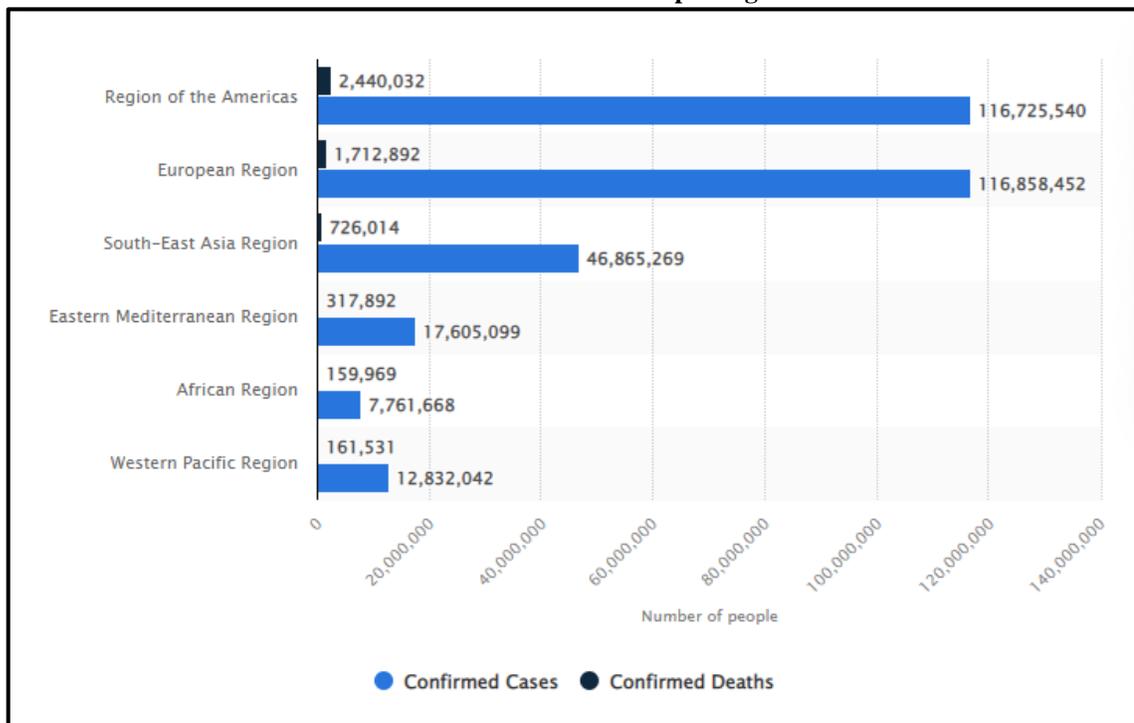
Lo anterior revela los problemas estructurales y de ejecución de políticas públicas que se observan en la mayor parte de países en la región. Dicho esto, debemos reconocer que en la lucha contra el COVID 19, los resultados son muy dispares en función de los países.

⁸¹ Moreno, L. A. (2021). “Latin America’s lost decades. The toll of inequality in the Age of COVID – 19”. En *Foreign Affairs*, 138-149.

La pandemia del COVID 19 llegó tarde a las Américas. El primer caso saltaba a la luz el veintiséis de febrero del año 2020, un mes después del primero confirmado en España, por ejemplo. Este retraso provocó que muchos gobiernos iberoamericanos pudieran tomar medidas para contener los efectos perjudiciales (sanitarios y económicos) que traería el coronavirus a la región. Sin embargo, y como hemos señalado, la catástrofe llegó al continente con efectos devastadores, en algunos países más que en otros.

Si observamos el desarrollo de la enfermedad por región global, América es el continente que más ha sufrido el impacto del COVID 19. La gráfica número 6 es muy clara en ese sentido. No obstante, debemos señalar que un país como Estados Unidos (que no forma parte de Latinoamérica) está incluido en la región.

Gráfica 6. Casos COVID 19 por región

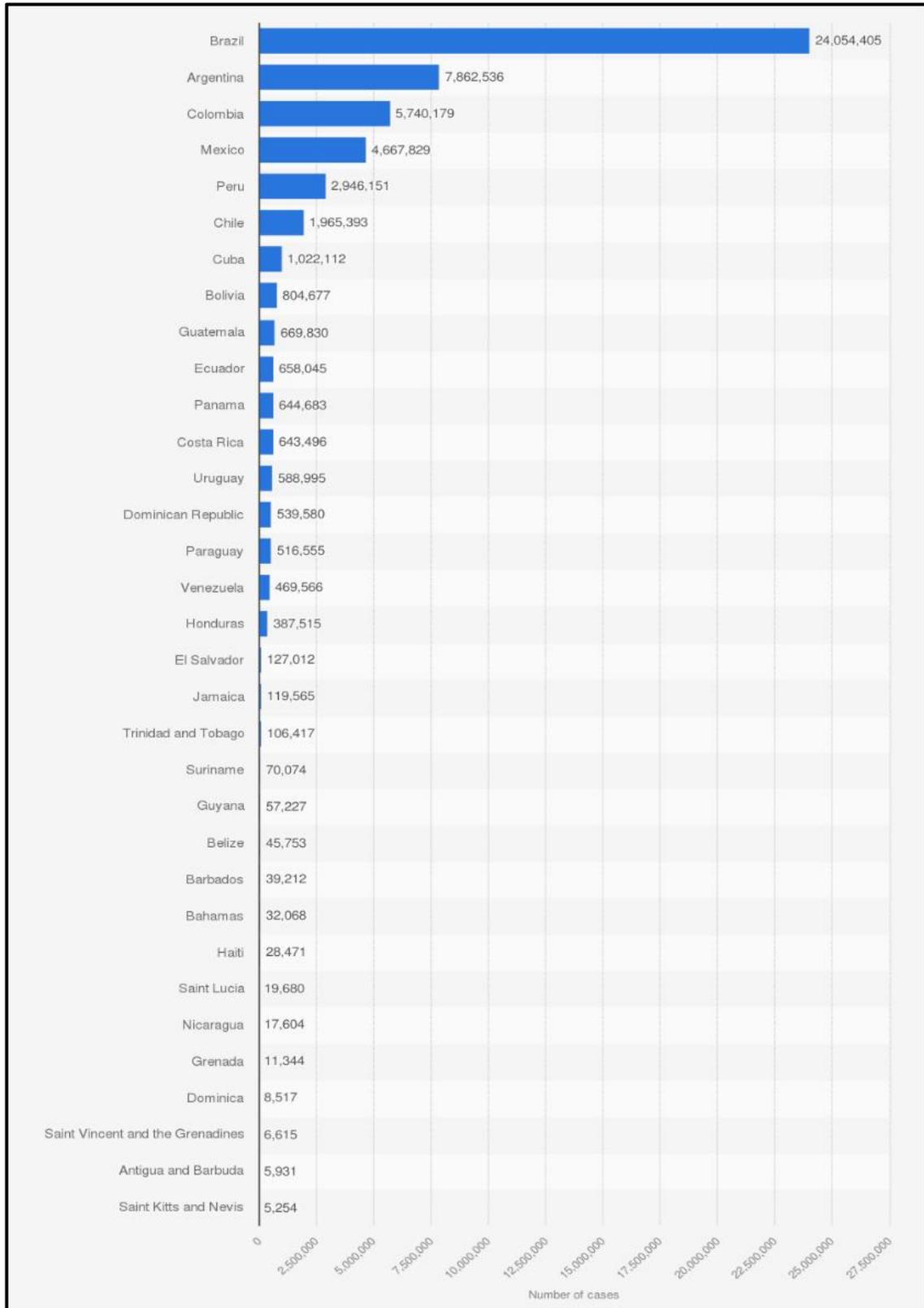


Fuente: Statista (2021).

Para más información ver: <https://www.statista.com/statistics/1101373/novel-coronavirus-2019ncov-mortality-and-cases-worldwide-by-region/>

Si vamos al sur del Río Grande, las cifras de contagiados y de fallecidos son muy relevantes en Brasil, Argentina, Colombia, México o Perú. La gestión de estos países ha dejado mucho que desear. Sin embargo, el ratio 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 (ver gráficas 7 y 8).

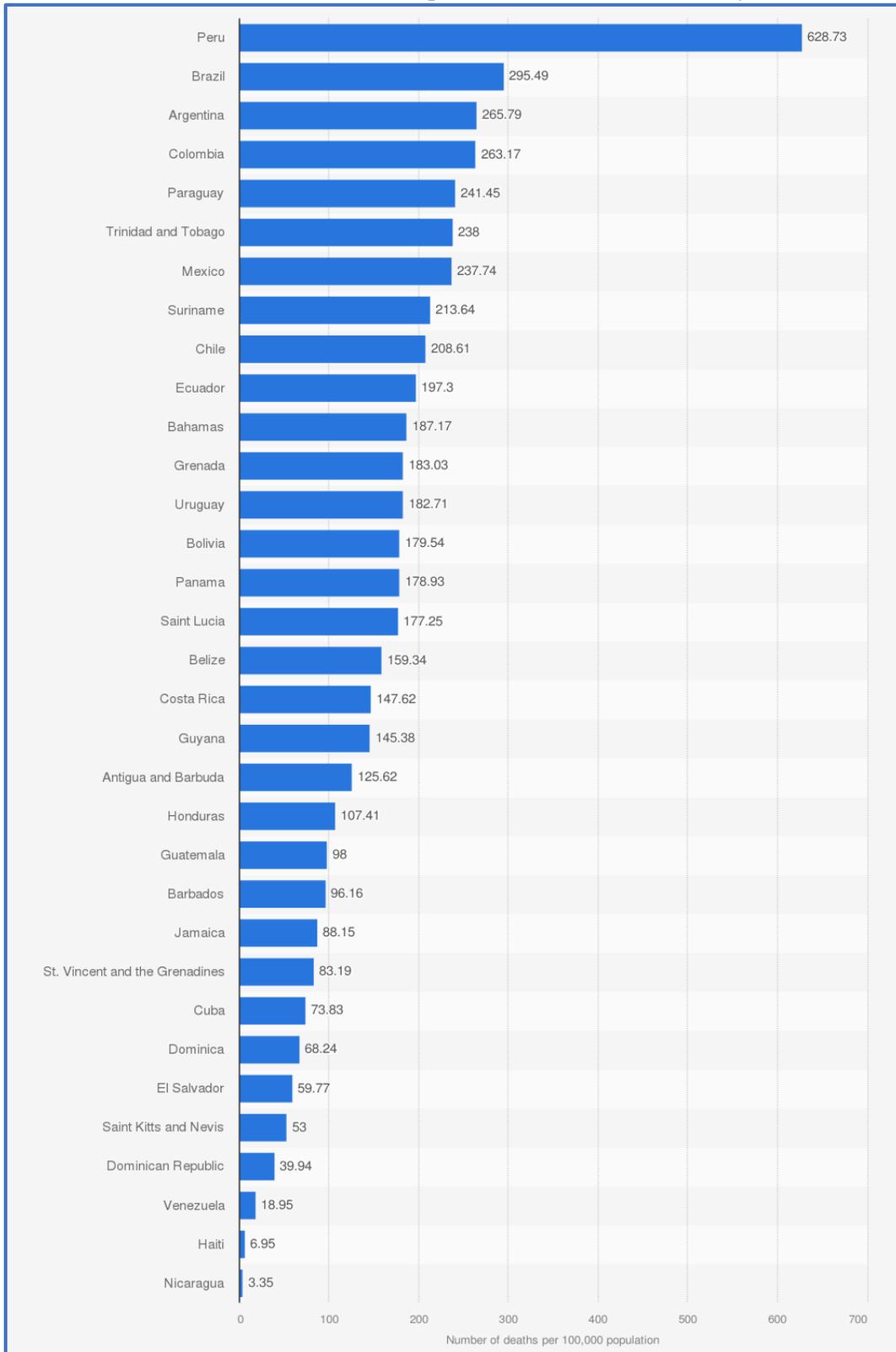
Gráfica 7. Casos de COVID 19 en Latinoamérica y el Caribe.



Fuente: Statista (2021).

Para más información ver: <https://www.statista.com/statistics/1101643/latin-america-caribbean-coronavirus-cases/>

Gráfica 8. Ratio de muertes por COVID 19. América Latina y el Caribe.

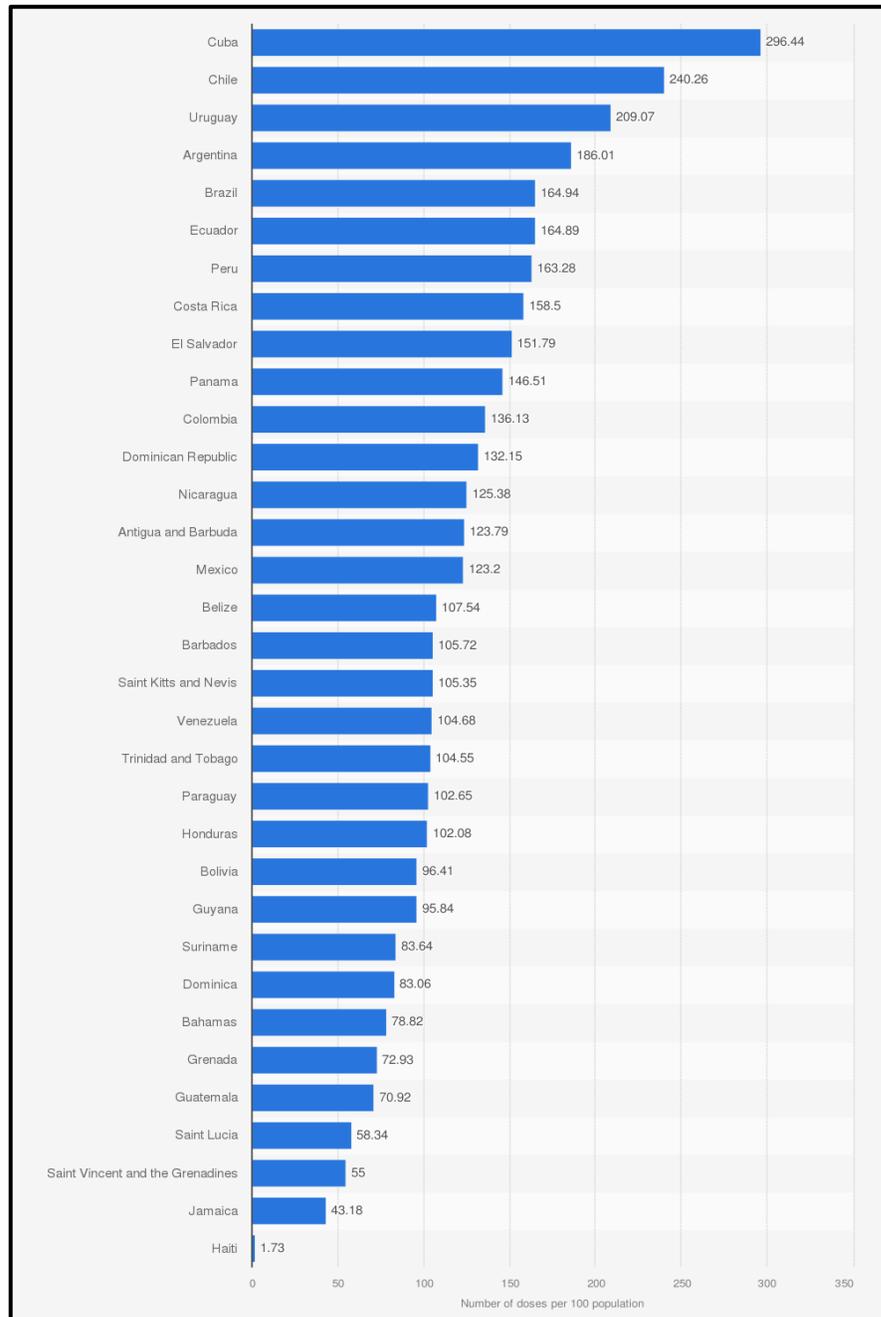


Fuente: Statista (2021).

Para más información ver: <https://www.statista.com/statistics/1114603/latin-america-coronavirus-mortality-rate/>

Las naciones iberoamericanas no han reaccionado adecuadamente ante la pandemia, y la afirmación coincide cuando se estudian los ratios de vacunación existentes por país. La gráfica número 9 presenta dichos resultados. El país más eficaz a la hora de vacunar a la población ha sido, curiosamente, una dictadura: Cuba. Le siguen de cerca Chile, que ha implantado un sistema de vacunación exitoso, luego Uruguay, Argentina y Brasil.

Gráfica 9. Ratio de vacunación contra el COVID 19 en América Latina y el Caribe.

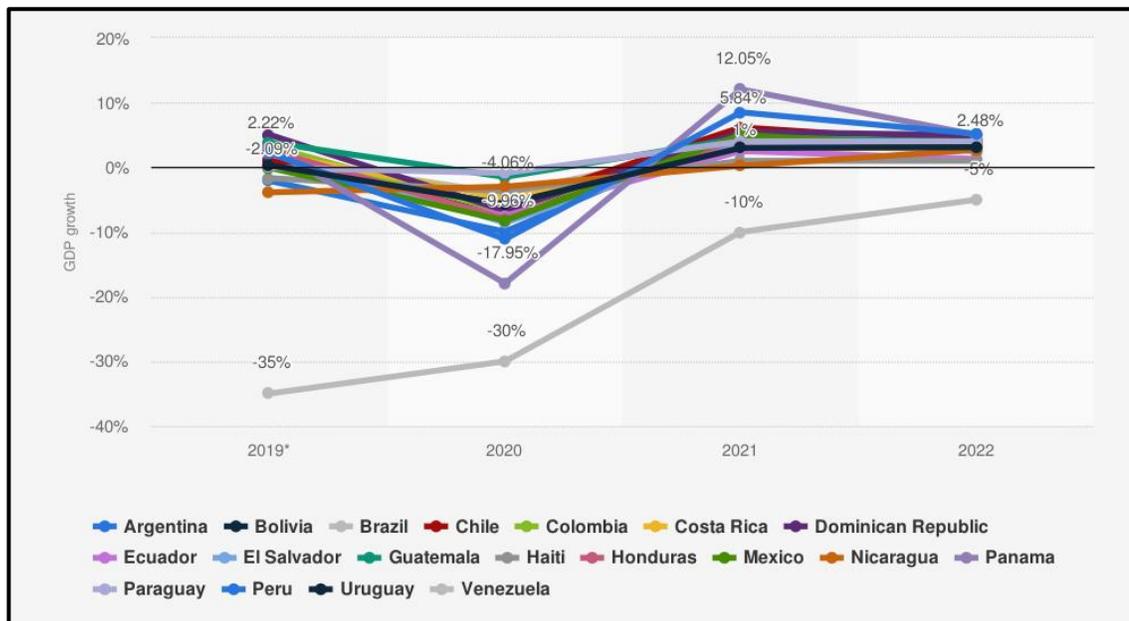


Fuente: Statista (2021).

Para más información ver: <https://www.statista.com/statistics/1194813/latin-america-covid-19-vaccination-rate-country/>

La mala gestión de la pandemia ha tenido, como era previsible, un importante impacto económico. En todo caso, no existe una dicotomía entre salud y economía. Se puede ser eficaz enfrentando la pandemia y al mismo tiempo crecer económicamente. Durante el 2021 las cifras indican (a excepción de Venezuela) un crecimiento generalizado de las economías latinoamericanas. El PIB regional aumentó un 6,2% en promedio⁸² y destaca el caso de Panamá, que ha crecido durante el 2021 a un ritmo superior al 12%. El dato es muy bueno después del derrumbe que el país centroamericano sufrió en el año 2020.

Gráfica 10. Impacto económico del COVID 19 sobre los países de América Latina.



Fuente: Statista (2021).

Para más información ver: <https://www.statista.com/statistics/1105099/impact-coronavirus-gdp-latin-america-country/>

El 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 situación⁸³ 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.

Tanto la desconfianza, como la inestabilidad económica y la falta de oportunidades han provocado que durante el año 2021 se haya observado como la población castigaba en los procesos electorales que han

⁸² CEPAL. (21 de Enero de 2022). *América Latina y el Caribe desacelerará su crecimiento a 2,1% en 2022 en medio de importantes asimetrías entre países desarrollados y emergente*. Obtenido de [cepal.org: https://www.cepal.org/es/comunicados/america-latina-caribe-desacelerara-su-crecimiento-21-2022-medio-importantes](https://www.cepal.org/es/comunicados/america-latina-caribe-desacelerara-su-crecimiento-21-2022-medio-importantes)

⁸³ 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](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)

tenido lugar en la región a los líderes y partidos incumbentes que encabezaban los distintos gobiernos. Ecuador, dirigido por el correísmo, vio la victoria de Guillermo Lasso, un líder histórico de oposición con ideas moderadas y liberales. Las elecciones de Perú llevaron al poder a Pedro Castillo, una persona con ideas de extrema izquierda que en determinados momentos llegó a poner en su gabinete a personajes vinculados con Sendero Luminoso, la banda terrorista más sangrienta de la historia de América Latina.

Los resultados en Honduras y en Chile condujeron a posiciones de poder a líderes de izquierda vinculados al llamado Foro de Sao Paulo. Destaca sobremanera el caso de Chile, otrora un ejemplo de desarrollo, se encuentra en este momento sumergido en medio de un debate constitucional y más polarización que nunca. Además de los problemas de naturaleza política, en Chile se han observado acciones violentas (atentados en el sur, saqueos y asaltos a la propiedad privada) que muestran con claridad la erosión de su sistema democrático. Por todo lo anterior, el indicador V-Dem ya considera al país más desarrollado de América Latina una «democracia electoral» y no una «democracia liberal».

Los próximos años serán de gran importancia para América Latina. Las elecciones que tendrán lugar durante el 2022 pueden determinar el futuro de Brasil, Colombia o Costa Rica. Dicho esto, los retos que enfrenta la región son, con base en las cifras de confianza presentadas, similares.

Retos de la democracia en América Latina

Se ha intentado presentar en este análisis cómo la democracia liberal se encuentra en una encrucijada en la región. A excepción de Costa Rica (que enfrenta elecciones este año) y Uruguay, la mayor parte de los sistemas políticos iberoamericanos pueden avanzar por una pendiente autoritaria que provoque situaciones similares a las que se viven en países como Venezuela o Nicaragua. En todo caso, los retos que enfrenta América Latina siguen siendo los mismos.

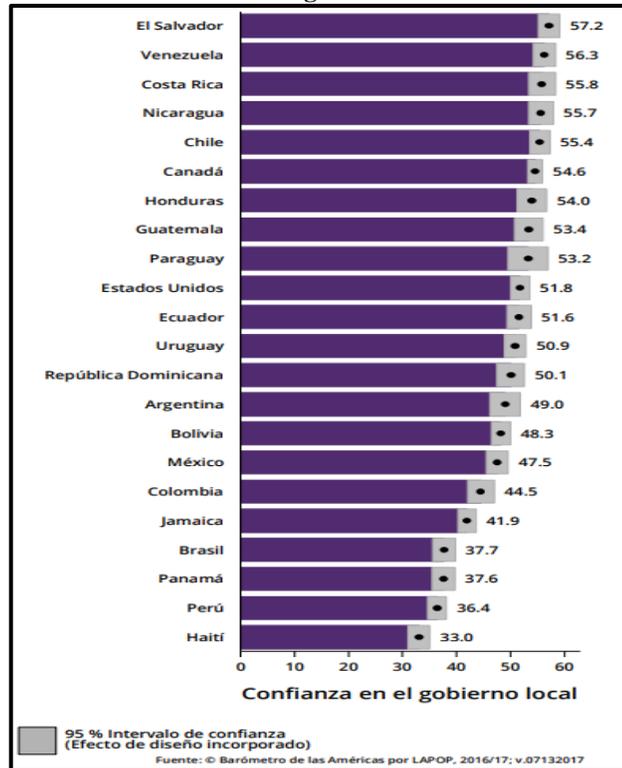
El primero y más urgente es una apuesta decidida por la transparencia. Los sistemas políticos que conforman la región se caracterizan por su opacidad. La falta de transparencia incentiva el surgimiento de la corrupción, lo que contribuye de manera clara a la ausencia de confianza ciudadana en las instituciones del país. Si se observa el último informe publicado por la organización *Transparency International*, se puede ver que los países más corruptos en América Latina son Haití, Nicaragua y Venezuela⁸⁴, pero la mayor parte de la región se encuentra, a excepción de Chile, Uruguay y Costa Rica en una situación de «mayormente corrupta». La corrupción generalizada que sufren gran parte de las naciones contribuye a la opacidad. La lucha contra la corrupción representa un primer paso en la batalla por rescatar la democracia liberal en la región.

⁸⁴ Transparency International. (2021). *Corruption perception index 2021*. London: Transparency.org.

Asociado a lo anterior, otro de los grandes retos que afronta Iberoamérica es la mejora en la representación política. La conexión entre representantes y representados es de muy baja calidad y genera descontento. Como se ha reflejado anteriormente, los niveles de confianza institucional dejan mucho que desear. La corrupción es un factor que contribuye a la frustración ciudadana con “sus” representantes, pero no es el único. Los sistemas electorales no parecen ayudar a que la ciudadanía conecte con sus dirigentes y pueda, si así lo desea, fiscalizar su trabajo y premiar o castigar sus acciones a través del voto y la crítica pública. En un continente con débiles partidos políticos es imperativo mejorar las fórmulas electorales con objeto de avanzar en la crisis de representación y hacer converger la legalidad de los procesos con la legitimidad de estos. Otra solución podría ser, aunque es más inverosímil, la defensa progresiva de la descentralización administrativa y política de las naciones, acercando con ello a los tomadores de decisión a la ciudadanía. El *Latin American Public Opinion Project*⁸⁵ ha evidenciado en varias ocasiones que los niveles de gobierno local disfrutan de más confianza que el resto de las instituciones existentes en el país. Las cifras contrastan de manera clara con los niveles de apoyo al ejecutivo o al legislativo. Los datos se presentan en la gráfica número 11, en la que se puede observar países como Guatemala, Honduras, Chile, Costa Rica, Ecuador, Uruguay, Paraguay, etc., muestran un apoyo ciudadano a sus gobiernos locales superior al 50% de la población entrevistada. Sin duda, el ámbito municipal es el que disfruta de más legitimidad y el que representa mejor el sentir y las inquietudes que subyacen en la población. Por ello y aunque el avance de la descentralización parezca inviable en la mayoría de las situaciones, sería necesario abrir una línea de discusión y debate en este sentido o al menos una desconcentración de poder que evite esos estados unitarios altamente centralizados que proliferan en la región.

⁸⁵ Cohen, Mollie J., Lupu, Noam, Zechmeister, Elizabeth J. (2018)⁸⁵. *Cultura política de la democracia en las Américas, 2016/2017: Un estudio comparado sobre democracia y gobernabilidad*. University of Vanderbilt. LAPOP.

Gráfica 11. Satisfacción con el gobierno local en América Latina.



Fuente: Cohen, Mollie J., Lupu, Noam, Zechmeister, Elizabeth J. (2018).

Cultura política de la democracia en las Américas, 2016/2017: Un estudio comparado sobre democracia y gobernabilidad. University of Vanderbilt. LAPOP.

Otro de los grandes retos que tiene la región es su inserción en la economía global. Decíamos en el apartado introductorio que Iberoamérica recibe poca inversión extranjera, un elemento económico-financiero de gran importancia. El incremento de esta podría contribuir a la reducción de la informalidad laboral (mal endémico en Iberoamérica) y elevaría los niveles de renta existentes. Además, y al mismo tiempo, ayudaría a una mejora de la formación y profesionalización del capital humano existente en América Latina.

Para ello, los gobiernos latinoamericanos deben creer más en los mercados globales y luchar activamente contra las tendencias patrimonialistas y nepotistas que existen en la región, además de mejorar determinadas variables como la infraestructura, la seguridad o la certeza jurídica, entre otros. Los indicadores de libertad económica también deberían mejorar, pues aunque parezca lo contrario, Iberoamérica está muy lejos de la libre empresa y de los mercados abiertos, y más cerca del patrimonialismo, el favoritismo, el amiguismo político o el mercantilismo.

El índice de Libertad Económica, editado por la *Heritage Foundation*⁸⁶, ilustra en ese sentido. El país con más libertad económica en la región es Chile (el más desarrollado económicamente), ocupando un

⁸⁶ Heritage Foundation. (2021). *2021 Index of Economic Freedom*. Washington DC: Heritage Foundation.

decimonoveno lugar en el ranking global. Le sigue Uruguay, en el puesto 44 (la democracia de más calidad). Los peores puestos en este ranking los ocupan, en territorio iberoamericano, Venezuela y Cuba, dos naciones pobres y con pocas posibilidades de futuro a día de hoy, además de dictaduras consolidadas. Nuevamente, encontramos a la mayor parte de los países en una situación intermedia y mediocre, titubeando si apostar o no por la libertad económica. La apuesta por la libertad económica y la introducción de competencia, unidas a una reforma institucional en favor de la transparencia, la supresión de la corrupción y la mejora de la representación, podrían ayudar a convertir las democracias electorales existentes en la región en democracias liberales.

En definitiva, el gran reto que tienen los gobiernos de América Latina es la generación de confianza, y cuando hablamos de confianza lo hacemos *in extenso*: confianza interpersonal, confianza institucional y confianza económica. Solo así, con una clara apuesta por la generación de confianza, podrá el continente avanzar durante la próxima década y ser atractiva para el resto del planeta.⁸⁷

Es momento de recuperar un viejo debate

La política comparada ha sido una de las subdisciplinas politológicas que más se ha desarrollado durante la segunda mitad del siglo XX. Destacan obras como la de Arend Lijphart⁸⁸, publicada en el año 1971 bajo el título de *Comparative Politics and the Comparative Methods*. También son muy relevantes trabajos anteriores como el texto *Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy* del profesor Seymour Martin Lipset⁸⁹ o la gran investigación llevada a cabo por Juan Linz⁹⁰, *The perils of presidentialism*, que salió a la luz en el año 1990.

Destaca, para los efectos de esta reflexión, la obra producida por este último. Tanto el trabajo referido como el proyecto mucho más ambicioso titulado *The failure of presidential democracy*⁹¹, han sido centrales para los propósitos de este apartado. Los escritos -junto con otros dados de la obra de Juan Linz- generaron muchos comentarios por la hipótesis que se defendía en su contenido. Para Juan Linz, el problema de los sistemas presidencialistas es endógeno. Es decir, los sistemas liberal-democráticos presidencialistas poseen defectos en su diseño constitucional - “problemas genéticos”- que pueden producir fallas de funcionamiento

⁸⁷ Keefer, P. y Scartascini, C. (2022) **Confianza: la clave de la cohesión social y el crecimiento en América Latina y el Caribe**. Banco Interamericano de Desarrollo.

⁸⁸ Lijphart, Arend (1971). “Comparative politics and the comparative method”. En *The American Political Science Review*, vol. 65, no. 3. Pp. 682-694.

⁸⁹ Lipset, Seymour Martin (1959). “*Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy*”. En *The American Political Science Review*, vol. 53, no. 1. Pp. 69-105.

⁹⁰ Linz, Juan (1990). *The perils of presidentialism*. En *Journal of Democracy*. Pp. 51-69.

⁹¹ Linz, Juan & Valenzuela, Arturo (1994). *The failure of presidential democracy*. New York: John Hopkins University.

a todos los niveles e incluso la propia desaparición del sistema liberal-democrático, provocando en algunas situaciones una nueva deriva hacia el autoritarismo⁹².

Los dos problemas centrales que destacaba el profesor de la Universidad de Yale eran:

- 1) De un lado, la legitimidad dual en la formación tanto del poder legislativo como del poder ejecutivo.
- 2) De otro, la imposibilidad en los sistemas presidencialistas de remover al presidente, incluso cuando este se encuentra bloqueado por el poder legislativo e incapacitado para gobernar.

Ambos problemas, dirá el propio Linz, pueden producir el *impasse* del sistema generando una profunda frustración en la población y con ello incluso su propia destrucción y conversión en un régimen autoritario. Sebastián Linares opina que la hipótesis de Linz puede ser desmembrada en dos grandes líneas de investigación:

- 1) *el presidencialismo es estructuralmente refractario a la formación y el mantenimiento de las coaliciones de gobierno.*
- 2) *el presidencialismo tiende a generar conflictos entre poderes y bloqueo (parálisis) entre ramas de gobierno.*⁹³

Como se puede observar, la crítica de Linz se centra en la identidad constitucional de los sistemas presidencialistas, y su torpedo intelectual iba dirigido a la línea de flotación de estos sistemas liberal-democráticos. Juan Linz consideraba que el hecho de que tanto el poder ejecutivo como el poder legislativo tuviesen legitimidad democrática directa era problemático para asegurar el correcto funcionamiento del sistema. Dividiendo la legitimidad democrática -y a pesar de lo contraintuitivo del argumento-, se promovía indirectamente el conflicto entre poderes. La consecuencia era clara: la gobernabilidad y la toma de decisiones al interior del país se dificultaba gravemente.

Por otro lado, los ejecutivos no deseaban gobernar en coalición. Es decir, no querían partidos y élites políticas entrometidas en su acción de gobierno. Por lo tanto, el sistema estaba parcial o totalmente condenado a la parálisis en el mejor de los casos y a la desaparición en el peor, cuando la desafección llegase a límites insospechados.

La obra de Linz despertó el interés de un gran número de politólogos a lo largo y ancho del planeta generando una fecunda producción académica. Hubo autores que definitivamente apoyaron su obra. Algunos otros, como el prestigioso politólogo alemán Dieter Nohlen, señalaron que la línea temporal de

⁹² Es necesario observar que el trabajo de Juan Linz se encuadra en los estudios de transiciones. Algo que preocupaba mucho al brillante politólogo es que tuviese lugar en América Latina un retroceso hacia formas políticas autoritarias. Sin querer, los problemas de diseño en el sistema presidencialista podrían ayudar a que tuviese lugar ese retroceso destruyendo las jóvenes democracias latinoamericanas, todas encuadradas en lo que se conoce como tercera ola de democratización.

⁹³ Linares, S. (2011). "Treinta años del debate parlamentarismo - presidencialismo: Un balance de las evidencias". En *Revista española de Ciencia Política* (27), pp. 9-44.

análisis se configuraba como un elemento de gran importancia a la hora de apostar por un modelo liberal-democrático u otro. El propio Nohlen señalaba que “no debemos desubicarnos, es necesario ser conscientes del espejismo estadístico”⁹⁴. Es decir, las cifras surgen parcialmente a favor del parlamentarismo cuando observamos el rendimiento de estos sistemas a partir de la segunda mitad del siglo XX. No antes. Si la línea temporal elegida fuese más amplia, probablemente el resultado de la comparación -y con ello de la conclusiones- fuese distinto.

El argumento del politólogo alemán tiene sentido. *Sensu stricto*, el presidencialismo es tan antiguo como el parlamentarismo. Pero durante el siglo XIX, y fruto de las independencias de América Latina, los sistemas presidencialistas fueron más abundantes y más estables que los sistemas políticos parlamentarios. El resultado sería definitivamente distinto dado que la durabilidad y estabilidad de los sistemas presidencialistas sobre los parlamentarios se encuentra fuera de toda duda cuando observamos el devenir del siglo XIX. Sea como fuere, debemos aclarar que ambos, presidencialismos y parlamentarismos, no podían ser considerados estrictamente democracias liberales en el siglo XIX.

La obra de Linz en defensa del parlamentarismo, a pesar de las críticas y comentarios de los defensores del “espejo estadístico”, sobrevivió a la crítica. Pero sólo por poco tiempo. Es en la década de los noventa que un segundo grupo de autores intentaron recabar datos para refutar la tesis de Linz con periodos de tiempo más limitados. Haciendo análisis directamente sobre democracias de tercera ola, y yendo un poco a contracorriente, intentaron examinar la tesis de Linz y observar si esta se comprobaba en los estados latinoamericanos de finales de los ochenta y principio de los noventa. Países que, hacía apenas unos años, se habían convertido en democracias de tercera ola.

Sea como fuere, la realidad es que el impacto del texto «linzeano» fue importante, pero sus respuestas también. Destaca la de Amorim Neto⁹⁵ expresada en varias investigaciones o el trabajo de Cheibub, J.A., Przeworski, A. y Saiegh S⁹⁶. En estas investigaciones los autores señalan que el presidencialismo sufre y mucho con la primera de las críticas de Linz: Parece que los gobiernos de coalición duran menos en los sistemas presidencialistas que en los sistemas parlamentarios. Las coaliciones existen, pero que existan no significaba que duren. Sin embargo, y a pesar de lo válido de la demostración, lo ideal y más importante sería comprobar qué tipo de coaliciones son las que hacen que dichos sistemas funcionen mal, incluso provocando su desaparición como sistemas políticos.

⁹⁴ Nohlen, D. (1991). “Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina”. En *Revista de Estudios Políticos* (74), 43-54.

⁹⁵ Neto, Amorim (2006). “The presidential calculus: Executive policy making and cabinet formation in the Americas”. En *Comparative Political Studies*, vol. 39, no. 4. Pp. 415-440.

⁹⁶ Cheibub, J.A., Przeworski, A. y Saiegh S. (2004). “Government coalitions and legislative success under presidentialism and parliamentarism”. En *British Journal of Political Science*, vol. 34, no. 4. Pp. 565-587.

Es en este sentido que la obra de dos argentinos puede ser de gran utilidad. Sebastián Linares y Gabriel Negretto han trabajado sobre el asunto y sus conclusiones deben ser tenidas en cuenta a la hora de entender la resistencia y fiabilidad de los sistemas presidencialistas.

El primero señala, citando al segundo, que:

“Esta última idea fue refinada más tarde por el estudio de Negretto (2006), quien distingue cinco tipos de situaciones en los gobiernos presidencialistas:

- 1) *presidentes mayoritarios,*
- 2) *coaliciones mayoritarias,*
- 3) *presidentes minoritarios en situaciones divididas en sentido estricto,*
- 4) *presidentes minoritarios en situaciones medianas y*
- 5) *presidentes minoritarios en situaciones congresionales⁹⁷”.*

El razonamiento del profesor Linares siguiendo a Negretto es claro: no es la coalición sino el tipo de coalición lo que provoca un rendimiento defectuoso del sistema presidencialista. La complicación -en cuanto a supervivencia del sistema político se refiere- surge cuando sufrimos la situación 4 y/o la situación 5.

Un presidente minoritario en situación mediana es aquella en la cual el partido del presidente posee menos del 50% de los escaños en el legislativo, pero sin embargo ocupa la posición central en la oferta ideológica existente entre los partidos con presencia en la cámara. La situación aunque desfavorable, puede generar gobierno. No obstante, este siempre se encuentra en una dramática posición de inestabilidad. Hay casos excepcionales como el de Brasil pero a todas luces esta no es una situación deseable⁹⁸.

Por otro lado, la peor de las situaciones es la número cinco. Aquella en que:

“...el partido del presidente, que es minoritario en el Congreso, no alcanza a reunir el número de escaños necesario para impedir la reversión, por parte del Congreso (normalmente por 2/3), de un veto del Ejecutivo. Esto quiere decir que el partido del presidente tiene normalmente menos de 1/3 de los escaños⁹⁹”.

{}
SEP:

En dicho dilema, el Presidente se encuentra en un escenario en el que probablemente sea muy difícil gobernar y solucionar los problemas que demanda la ciudadanía. Por ello, en esta posición, son muchos los gobiernos que deciden convocar nuevamente elecciones. Los que optan por sobrevivir y no las convocan, implícitamente se resignan al *impasse* derrochando en la mayoría de las ocasiones la legislatura completa.

⁹⁷ Linares, S. (2011). “Treinta años del debate parlamentarismo - presidencialismo: Un balance de las evidencias”. En *Revista española de Ciencia Política* (27), pp. 9-44. P. 11.

⁹⁸ *Ibidem*. P. 11.

⁹⁹ *Ibidem*.

Debemos ser conscientes de que esas situaciones, aunque problemáticas, no son tan corrientes en el mundo político presidencialista. Es por eso que, a pesar de que la tesis de Juan Linz tiene sustento, la misma no es universal y válida para todas las situaciones. Más que la forma política presidencialista, lo que genera problemas es el rompecabezas -de poder- existente en este tipo de regímenes. En ese sentido, ha sido Gabriel Negretto el que ha arrojado mucha información y producido un análisis de gran valía. En su trabajo *La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre presidente y congreso*, el politólogo argentino señala que el *impasse* es resultado de un conjunto de reformas electorales -todas ellas contradictorias- llevadas a cabo durante el viaje democrático que han sufrido los países latinoamericanos.

Gabriel Negretto comienza afirmando que América Latina -mayoritariamente presidencialista- se caracteriza por su tendencia a reformar las constituciones. Es típico en la región la existencia de cambios constitucionales caóticos y elevados. “La media para Europa es de 3.2 constituciones por país desde 1789 hasta 2008... En América Latina, sólo desde la primera década del siglo XIX, la media es de 5.7 constituciones por país”¹⁰⁰. Probablemente los cambios constitucionales y la baja durabilidad de las cartas magnas sean consecuencia de la desconfianza y la poca cooperación que existen en los sistemas políticos latinoamericanos. Nuevamente, no lo sabemos, pero parece claro que los estados latinoamericanos se identifican por ser las democracias con las constituciones más débiles y al mismo tiempo más rígidas y volátiles¹⁰¹.

En los últimos años, la causa de esta debilidad, más que en el tipo de sistema, se puede encontrar como señala agudamente Negretto en la contradicción de la reforma ¿Qué evidencia dicha contradicción? En primer lugar, se desean ejecutivos fuertes, capaces de tomar medidas y modificar la realidad social frente a la que actúan. En segundo lugar, y al mismo tiempo, se desean legislativos representativos, capaces de mostrar el abanico de tendencias ideológicas existentes en la sociedad. Estas dos dinámicas -ambas empíricamente comprobables- y la desconfianza que caracteriza a los sistemas, provoca que los mismos entren en *impasse*. Nuevamente se observa un problema institucional asociado al tipo de presidencialismo más que al presidencialismo en sí, entendido de manera general. Podríamos concluir que el problema hace referencia a un tipo particular de presidencialismo, no el propio sistema presidencial. Todo este debate, como se supone de extraordinaria riqueza, puede ser completado con el análisis de la posición que estos sistemas políticos ocupan en distintos índices de reconocido prestigio.

¹⁰⁰ Negretto, G. (2010). “La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre Presidente y Congreso”. En *Desarrollo Económico*, 50(198), 197-221.

¹⁰¹ Scartascini, C., Spiller, P., Stein, E., & Tommasi, M. (2011). *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Bogotá, Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo.

Muy breves conclusiones

Hay, sin lugar a duda, problemas estructurales, pero también situaciones coyunturales que han ido socavando las democracias liberales en América Latina. Hemos intentado describir esa especie de degeneración democrática regional en las que hay fenómenos que se observan en otras partes del mundo, pero también cuestiones específicas de la zona.

Es evidente que los conflictos armados internos, las dictaduras y un caciquismo elitista están presentes en la problemática descrita, pero también la ineficiencia de sistemas políticos que no han satisfecho las expectativas ciudadanas -muchas de ellas irrealizables- que responden a discursos populistas emergentes que se han intrincado con los cambios propios de generaciones nuevas que florecen en un mundo distinto al de las décadas de los ochenta e incluso de los noventa. De otra forma: la celeridad en los acontecimientos, la tecnología, la demanda de nuevas generaciones y cierto agotamiento de los modelos, se han cruzado a una velocidad impresionante y generado una especie de nudo gordiano.

A todo lo anterior, hay que agregar la reflexión de Juan Linz sobre el presidencialismo para llegar rápidamente a la conclusión de que será muy difícil, y seguramente tendrá un altísimo costo, modificar los sistemas existentes, pero especialmente construir uno que sea aceptado por una nueva ciudadanía. Si determinadas generaciones revirtieron las dictaduras a modelos democráticos, más o menos eficientes, hoy, las nuevas generaciones -muchas de las cuales no conocieron el autoritarismo-, pretenden hacer evolucionar estos modelos que les fueron heredados a otros que les resulten útiles en función de los cambios habidos. La falta de justicia, la corrupción, el nepotismo, un alto grado de falta de certeza jurídica y la inexistencia de partidos políticos consolidados, son algunos de los ingredientes que se agregan a todo lo anterior y que dificultan el avance.

SEGUNDA PARTE – DIMENSIÓN ESTRATÉGICA II
Impacto que la pandemia COVID-19

CAPÍTULO IV – IMPACTOS DE LA PANDEMIA COVID-19 EN LA MIGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA

Luz Celina Camarena Romero

Introducción

En las dos últimas décadas los procesos de globalización han ocasionado nuevas dinámicas en las relaciones humanas y la movilidad que han llevado a la intensificación los flujos migratorios internacionales. Sin embargo, en el caso de América Latina, los desequilibrios económicos, políticos, sociales y ambientales han materializado entornos muy inciertos que han implicado el aumento de los flujos migratorios intrarregionales que transitan para llegar a países desarrollados como Estados Unidos y Canadá o países del sur como Chile, Brasil y Argentina.

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 COVID-19 el problema de la migración empeoró. Esto se debe a que, al cierre de fronteras y las restricciones a la movilidad social afectaron 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 de la pandemia COVID-19 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 también para salvar su vida.

La pandemia ha generado una considerable desaceleración económica en la región por lo que se ha profundizado la crisis migratoria que se ha vivido en las dos últimas décadas. Por esta razón, el presente trabajo de investigación tiene como objetivo explicar los impactos que ha tenido la llegada de la pandemia COVID-19 en la migración de América Latina. Para lograr este objetivo, el trabajo se desarrolla tres partes: la primera muestra la situación actual de la migración en la región donde, además se exponen las cifras sobre las afectaciones que ha tenido la crisis sanitaria en factores que impulsan la emigración.

La segunda parte menciona cómo la pandemia ha impactado en el comportamiento de las diásporas migratorias en la región y se establecen los países de destino que tiene la migración intrarregional, así como los principales países de origen y retorno de migrantes. Asimismo, se presentan datos sobre la emigración e inmigración en los países de la región que muestran cómo a pesar de las restricciones de movilidad

internacional que implicó la crisis sanitaria para evitar la propagación del virus, la emigración no se ha detenido.

Finalmente, en la tercera parte se expone el contexto en que se desenvuelve la migración interregional en su paso por México. Esto se debe a que el corredor migratorio México-Estados Unidos (EE.UU.) en dirección Sur-Norte es el más transitado a nivel mundial, sin embargo, es también uno de los más inseguros del planeta debido a las condiciones en que se encuentran las rutas por las que transitan los migrantes, pero también por la presencia del crimen organizado.

Además, se presentan las cifras de los migrantes que anualmente ingresan a México, así como los países de procedencia. En el caso particular de la migración irregular, se explica la vulnerabilidad en que se encuentran los migrantes en su paso por México ante un crimen organizado que trafica con ellos debido a la enorme rentabilidad que representan para estos grupos criminales.

Situación actual de la migración en América Latina

Durante las dos últimas décadas, los procesos de globalización han producido nuevas dinámicas de interrelación entre los países, así como en las relaciones humanas y la movilidad, esto ha tenido como consecuencia el incremento de los flujos migratorios a nivel internacional. Lo anterior se corrobora al observar que para finales de 2020 el número de migrantes internacionales a nivel mundial llegó a 281 millones.¹⁰²

Naciones Unidas ha señalado que la llegada de la pandemia COVID-19 logró disminuir 27% la migración internacional, es decir, que la migración internacional tuvo una reducción de dos millones de personas aproximadamente. Sin embargo, cabe destacar que, a pesar de las restricciones de movilidad ocasionadas por la pandemia COVID-19, hasta el mes de noviembre de 2021 había más de 84 millones de personas que se habían visto obligadas a desplazarse a causa de los conflictos.¹⁰³ De esta manera, se puede ver que la migración no ha disminuido porque, durante la pandemia los factores que son impulso de la emigración han tenido un impacto considerable.

Antes de abordar el estudio sobre la migración en la región latinoamericana, es importante señalar que al momento de investigar sobre migración nos encontramos ante un fenómeno social de múltiple causalidad,

¹⁰² OIM-GMDAC, (2021), “Portal de datos mundiales sobre la migración”, <https://migrationdataportal.org/es/themes/poblaciones-de-migrantes-internacionales>

¹⁰³ ACNUR, (2021), “ACNUR: Cifras de desplazamiento aumentaron en la primera mitad de 2021 por conflictos, violencia y cambio climático”, <https://www.acnur.org/noticias/press/2021/11/618bfc2c4/acnur-cifras-de-desplazamiento-aumentaron-en-la-primera-mitad-de-2021-por.html>

diversa temporalidad, alcance multidimensional, y de solución de alta complejidad. Esto se debe a que la migración es un fenómeno de carácter multiactoral, multifactorial y transterritorial.

Además, la migración es resultado de la disparidad que existe entre países desarrollados y menos desarrollados. Por ello, su comportamiento se caracteriza en que la emigración proviene de manera predominante de países menos desarrollados, mientras que la inmigración se presenta preponderantemente en los países desarrollados. De esta manera, es que en los países con problemas estructurales emigrar siempre será una alternativa de sobrevivencia porque en muchas ocasiones, el migrante no deja su país de origen únicamente para mejorar sus condiciones económicas o reunirse con sus familiares, sino también decide salir para proteger su vida e integridad física.

Si bien es reconocido que en varias ocasiones las personas emigran por elección, en muchos de los casos las personas emigran por necesidad. El bajo nivel de desarrollo de los países es uno de los factores estructurales más importantes que impulsan la emigración, mismo que se materializa en las disparidades económicas, laborales y sociales, sin embargo, en otras ocasiones existen problemas estructurales de carácter interno como son los conflictos armados, el crimen y la delincuencia que elevan los niveles de violencia e inseguridad y obligan a las personas a salir o movilizarse del país.

En la actualidad existen múltiples factores (económicos, políticos, sociales, ambientales, geográficos y demográficos) que impulsan la migración internacional y se manifiestan en diversos acontecimientos de la vida como lo son: la búsqueda de mejores oportunidades económicas (trabajo, estudio); la emigración para escapar de conflictos graves o persecuciones a consecuencia del narcotráfico, el crimen organizado, el terrorismo o por violaciones a los derechos humanos; o la migración realizada por aspectos ambientales ocasionados por los efectos del cambio climático y los desastres naturales.

En el caso particular de América Latina, en los últimos veinte años se ha evidenciado el incremento de personas que salen de sus países debido a las condiciones de pobreza y desigualdad, pero también por el incremento de la violencia e inseguridad. Particularmente, desde el año 2015 se ha observado el incremento exponencial de los flujos migratorios que transitan en la región en búsqueda de mejores condiciones de vida. Sin embargo, esta situación ha empeorado desde la llegada de la pandemia COVID-19 donde, a pesar de las restricciones de movilidad internacional que implicó la crisis sanitaria para evitar la propagación del virus, la emigración no se ha detenido porque factores como la pobreza, el desempleo o la inseguridad han empeorado.

Por ejemplo, la desaceleración económica en la región ocasionada por el COVID-19 ha tenido entre sus principales consecuencias el empeoramiento de las tasas de ocupación laboral en América Latina. De

acuerdo con el informe de la CEPAL *el desafío social en tiempos del COVID-19*, en 2020 hubo 11.6 millones de desocupados más que en el año anterior.¹⁰⁴

Este indicador ha impactado directamente en el incremento de los índices de pobreza y desigualdad en la región, tan solo en 2020 el total de personas pobres ascendió a 214.7 millones, es decir, en ese año hubieron 28.7 millones más de personas pobres que en 2019, mientras que la pobreza extrema alcanzó los 93.4 millones de personas, lo que representó un incremento de 15.9 millones de pobres extremos respecto al año anterior.¹⁰⁵

Aunado a lo anterior, y si ya desde hace años América Latina es considerada la región más violenta del mundo al contar con las tasas más altas de homicidio,¹⁰⁶ con la crisis sanitaria los niveles de violencia e inseguridad han tenido una tendencia al alza. Cabe señalar que, de acuerdo con algunos estudios, América Latina reúne el 37% de los homicidios de todo el planeta, siendo que el continente americano apenas concentra el 8% de la población mundial.¹⁰⁷

De acuerdo con InSight Crime, en 2021 la mayoría de los países de América Latina y el Caribe experimentaron un marcado aumento de asesinatos. En 2020 y 2021 Jamaica tuvo la tasa de homicidios más alta de la región que fue 49.4 homicidios por cada 100 mil habitantes, esto representa un incremento de 5.9% respecto al año anterior. Por segundo año consecutivo Venezuela ocupa el segundo lugar con 40.9, seguido de Honduras con 38.6, Trinidad y Tobago con 32, Belice con 29, Colombia con 26.8, México con 26, Puerto Rico con 19.3, Brasil con 18.5, El Salvador con 17.6, Guatemala con 16.6, Guyana con 15.2, Ecuador con 14, Haití con 13.7, Panamá con 12.8, Costa Rica con 11.5, República con 10.3 (ver imagen 1).¹⁰⁸

Es importante señalar que Naciones Unidas considera que cualquier tasa de homicidios superior a 10 es una epidemia, de esta manera, las tasas de los países señalados demuestran la enorme gravedad de la violencia e inseguridad que se vive en la región. Los países que lograron una tasa inferior a 10 fueron: Uruguay (8.5), Paraguay (7.4), Nicaragua (5.7), Perú (4.3) y, por segundo año consecutivo Chile alcanzó la tasa más baja de homicidio con 3.6 (ver imagen 1).

¹⁰⁴ CEPAL, (2020), “Informe especial COVID-19: El desafío social en tiempos del COVID-19”, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf

¹⁰⁵ *Ibídem*

¹⁰⁶ Para más información, ver los estudios mundiales sobre homicidios que publica Naciones Unidas.

¹⁰⁷ BBC NEWS, “Por qué América Latina es la región más violenta del mundo (y qué lecciones puede tomar de la historia de Europa)”, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48960255>

¹⁰⁸ InSight Crime, (2022), “Balance de InSight Crime de los homicidios en 2021”, <https://insightcrime.org/news/insight-crimes-2021-homicide-round-up/>

En 2021, Argentina no publicó sus estadísticas de delincuencia por lo que no fue posible tener la tasa de homicidio, sin embargo, en 2020 tuvo 2.416 homicidios, alcanzando una tasa de 4.6.¹⁰⁹ Desde 2019, Bolivia no tiene datos actualizados sobre homicidios. Como se puede observar, estos factores han derivado en la profundización de la crisis migratoria que se ha vivido en la región en las últimas décadas.

Imagen 1. Tasa de Homicidio en América Latina y el Caribe en 2021



Fuente: InSight Crime, 2022

Conjuntamente con la situación migratoria que ya se vivía en la región en los últimos años, la llegada de la pandemia COVID-19 ha impactado en diversos aspectos de carácter social que son de vital importancia como es el acceso a servicios de salud o proveerse de productos básicos, profundizando con ello, la vulnerabilidad en la que ya se encontraban millones de personas en la región. Sin duda, esto ha tenido un impacto directo en la migración intrarregional de América Latina.

Al revisar los datos migratorios de Centroamérica y México se pueden observar patrones de comportamiento en las diásporas migratorias de la región que tienen como principales países de destino los que se encuentran en el norte del continente, donde Estados Unidos figura como el principal país de destino,¹¹⁰ seguido de países como Canadá, México, Costa Rica y Panamá.

¹⁰⁹ InSight Crime, (2021), “Balance de InSight Crime de los homicidios en 2020, <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-insight-crime-homicidios-2020/>

¹¹⁰ En este trayecto de las diásporas migratorias se encuentran los migrantes provenientes del Caribe, Suramérica, Asia y África que transitan por la región para llegar a Estados Unidos.

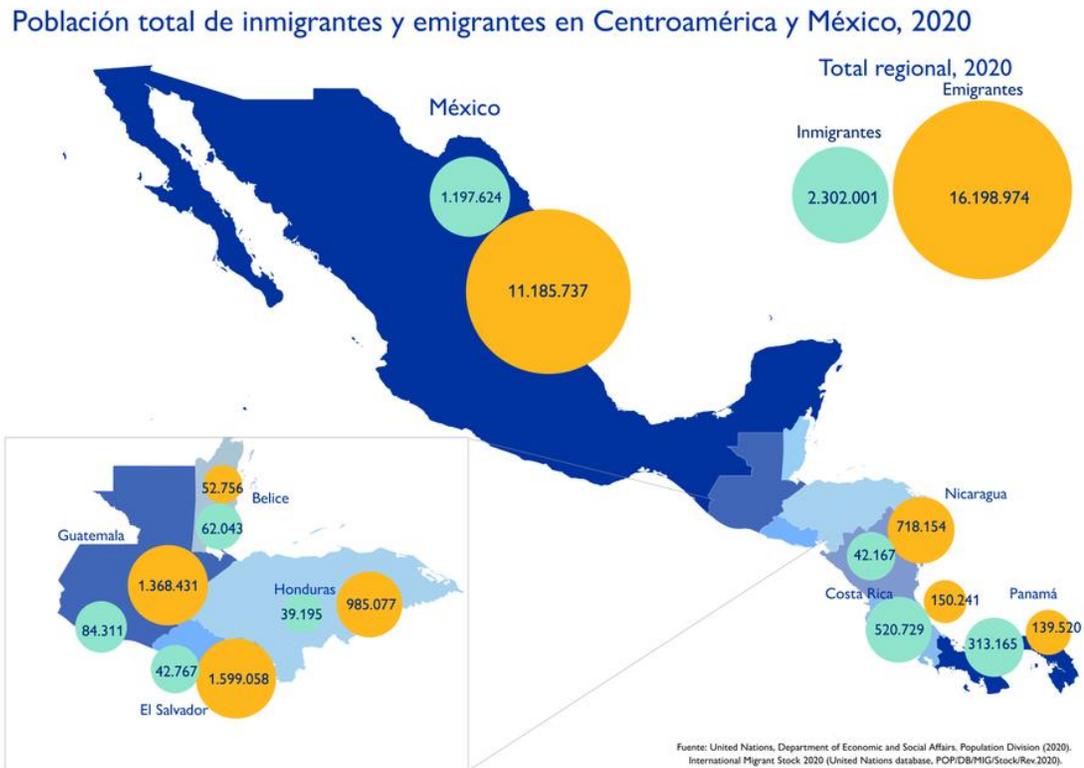
En cuanto a los flujos de retorno de migrantes, estos se realizan principalmente desde Estados Unidos y México hacia países del norte de Centroamérica, es decir, en Honduras, Guatemala y El Salvador. Aunado al escenario anterior, es de suma importancia señalar los desplazamientos que existieron en la región en el 2020 a causa de los huracanes Eta e Iota y Laura afectaron principalmente a países como Nicaragua, Honduras y Guatemala, mientras que en el Caribe los países más afectados fueron República Dominicana, Cuba y Haití.

De acuerdo con la OIM, en 2020 hubo un total de 16.198.974 emigrantes en México y Centroamérica, donde los flujos migratorios se comportaron de la siguiente manera: en México se efectuaron 11.185.737 emigraciones, seguido de El Salvador con 1.599.058, Guatemala con 1.368.431, Honduras con 985.077, Nicaragua con 718.154, Costa Rica con 150.241, Panamá con 139.520 y Belice con 52.756 (ver imagen 2).¹¹¹

En cuanto a la inmigración, México y Centroamérica tuvieron un total de 2.302.001 donde la movilizaron migratoria fue a los siguientes países: México recibió 1.197.624 inmigrantes, seguido de Costa Rica (520.729), Panamá (313.165), El Salvador (42.767), Nicaragua (42.167), Honduras (39.195), Guatemala (84.311) y Belice (62.043), (ver imagen 2).

¹¹¹ OIM-GMDAC, (2021), “Portal de Datos sobre Migración: Datos migratorios en Centroamérica”, <https://www.migrationdataportal.org/es/regional-data-overview/datos-migratorios-en-centroamerica>

Imagen 2. Población total de inmigrantes y emigrantes en Centroamérica y México, 2020

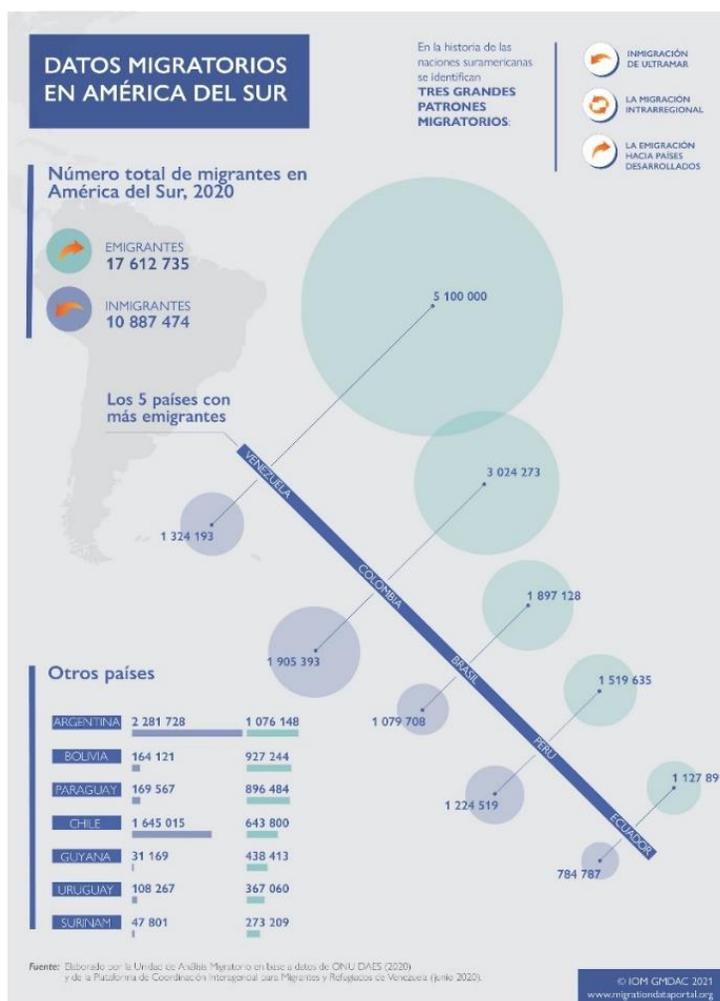


Fuente: OIM-GMDAC, 2021

En el caso de América del Sur, durante 2020 hubo un total de 17.612.735 emigrantes. Los cinco países con más emigrantes fueron Venezuela con 5.100.000, seguido de Colombia con 3.024.273, Brasil con 1.897.128, Perú con 1.519.635 y Ecuador con 1.127.891. En el resto de los países de Suramérica la emigración se distribuyó de la siguiente manera: Argentina con 1.076.148, seguido de Bolivia con 927.244, Paraguay con 896.484, Chile con 643.800, Guyana con 438.413, Uruguay con 367.060 y Surinam con 273.209 (ver imagen 3).

En cuanto a la inmigración, durante 2020 hubo un total de 10.887.474 inmigrantes en Suramérica, donde los cinco países con más inmigrantes fueron: Argentina con 2.281.728, Colombia con 1.905.393, Chile con 1.645.015, Venezuela con 1.324.193 y Perú con 1.224.519. En el resto de los países de América del Sur, la inmigración se movilizó de la siguiente manera: Brasil con 1.079.708 inmigrantes, seguido de Ecuador con 784.787, Paraguay con 169.567, Bolivia con 164.12, Uruguay con 108.267, Surinam con 47.801 y Guyana con 31.169 (ver imagen 3).

Imagen 3. Datos migratorios en América del Sur



Fuente: OIM-GMDAC, 2021

Como se puede ver, la migración intrarregional se ha convertido en una alternativa muy importante para millones de sudamericanos, siendo Argentina, Chile, Brasil y Perú los países que más atraen a los migrantes intrarregionales hacia el Sur. Mientras que en Centroamérica, Panamá y Costa Rica son los dos países que más inmigrantes recibieron durante 2020.

En el caso de México, su posición geográfica y vecindad con Estados Unidos explica las enormes cantidades de inmigrantes que llegan al país donde la mayoría tiene como objetivo final llegar a Estados Unidos. Por esta razón, el caso de México merece un análisis particular, mismo que se desarrollará más adelante.

En los últimos cinco años, América Latina ha presentado un crecimiento exponencial de los flujos migratorios, provenientes principalmente de Centroamérica y Venezuela -con la excepción de los migrantes colombianos desplazados a Ecuador y Venezuela desde la segunda mitad del siglo XX, como respuesta de las condiciones políticas internas y los problemas de seguridad relacionados con el narcotráfico-.

Sin embargo, desde que Colombia comenzó sus negociaciones de paz a partir de 2016, además de la profunda crisis que se vive en Venezuela, muchos colombianos regresaron a su país donde los siguió un número considerable de venezolanos. Tan solo a julio de 2021 en América del Sur se registraron 4,1 millones de refugiados y migrantes de Venezuela de los cuales el 43% se encontraban en Colombia, seguido de Perú con 830.000 y de Chile con 455.500.¹¹²

Casos como los de Haití y Venezuela ameritan una mención especial debido a que, sin duda, representan los casos más emblemáticos de la crisis de emigración que se vive en la región. Esto se debe a que son las dos mayores poblaciones migrantes en América Latina y los venezolanos desplazados fuera de su país representan uno de los grupos de poblaciones desplazadas más grandes del mundo.

De acuerdo con la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) entre 2015 y 2017 el número de inmigrantes venezolanos paso de 89,000 a casi 1 millón. Sin embargo, información reciente señala que los refugiados y migrantes de Venezuela ya superan los cuatro millones, es decir, que en los últimos seis años ha salido aproximadamente el 14% de los venezolanos.¹¹³

La situación que se vive en Venezuela se debe a la profunda crisis económica que ha vivido el país en los últimos años, así como los enormes problemas de carácter interno como son la violencia e inseguridad producto del narcotráfico, aunado con la polarización política. Este escenario se agravó con la llegada de la pandemia COVID-19 donde existe una contundente falta de acceso de servicios para satisfacer las necesidades sociales vitales como son la atención médica y la alimentación.

Por esta razón, en los últimos años la región ha sido receptora de importantes flujos de migrantes y refugiados venezolanos, situación que la pandemia empeoró. Si bien, como ya se mencionó, el principal país de destino es Estados Unidos, países como Colombia, Ecuador, Perú, Chile, Argentina y México también se han convertido en países de destino para los migrantes venezolanos.

En el caso de los países del Sur, según estimaciones del año 2020, Chile había recibido casi medio millón de venezolanos, mientras que en Argentina se estima que para mayo de 2021 residían 174.333 venezolanos en el país.¹¹⁴ De acuerdo con datos de la OIM, hasta el 14 de junio de 2021 la subregión caribeña compuesta

¹¹² OIM-GMDAC, (2021), “Portal de Datos sobre Migración: Datos migratorios en América del Sur”, <https://www.migrationdataportal.org/es/regional-data-overview/datos-migratorios-en-america-del-sur>

¹¹³ ACNUR, (2021), “Refugiados y migrantes de Venezuela superan los cuatro millones: ACNUR Y OIM”, <https://www.acnur.org/noticias/press/2019/6/5cfa5eb64/refugiados-y-migrantes-de-venezuela-superan-los-cuatro-millones-acnur-y.html>

¹¹⁴ OCHA, (2022), “DTM Argentina: Monitoreo de flujo de población venezolana”, <https://reliefweb.int/report/argentina/dtm-argentina-monitoreo-de-flujo-de-poblacion-venezolana-ronda-6-ingresos-mayo-2021#:~:text=En%20la%20Rep%C3%BAblica%20Argentina%2C%20se,pa%C3%ADs%20hist%C3%B3ricamente%20receptor%20de%20inmigraci%C3%B3n.>

por Aruba, Curazao, la República Dominicana, y Trinidad y Tobago habían experimentado la llegada de un aproximado de 172.5 migrantes y refugiados venezolanos.¹¹⁵

En el caso de Haití, la crisis humanitaria que se vive en el país ha llevado a la población a emigrar. La situación de este país es tan crítica que la emigración es un asunto de vida o muerte debido a que los haitianos no solo salen del país por la pobreza extrema para buscar mejores condiciones de vida, sino que también lo hacen porque salen huyendo de los desastres naturales y los conflictos. Por esta razón, es que en los últimos años ha registrado un incremento de migrantes haitianos que emprenden un peligroso recorrido por América Latina, tendencia que ha ido en aumento a consecuencia de la profunda crisis económica que ha dejado la pandemia.

De acuerdo con información de la OIM, en los últimos 30 años han salido del país 567.956 haitianos. Para finales de 2020 había un total de un poco más de 187.320 personas refugiadas y solicitantes de refugio en el mundo procedentes de países del Caribe, de estos, el 93 por ciento, procedían de Haití, es decir, 104.991 y de Cuba 69.349.¹¹⁶

Si bien, como ya se mencionó, Estados Unidos es el principal país de destino para los migrantes de la región, en el sur de América los países de destino de la migración haitiana son Argentina, Brasil y Chile. De acuerdo con cifras del Departamento de Extranjería y Migración y el Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, para el año 2020 había cerca de 200 mil migrantes haitianos,¹¹⁷ en Argentina 15.000, mientras que Brasil calculó 80 mil.¹¹⁸

Contexto de la migración intrarregional en su paso por México

Como se mencionó anteriormente, la migración regional en su paso por México merece un estudio particular, esto se debe a que México por su ubicación geográfica y vecindad con Estados Unidos en dirección Norte-Sur forma parte de los corredores migratorios más transitados en el planeta, mientras que en dirección Sur-Norte el corredor migratorio México-EE.UU. ocupa el primer lugar a nivel mundial con 11.5 millones de personas.¹¹⁹

¹¹⁵ OIM-GMDAC, (2021), “Portal de Datos sobre Migración: Datos migratorios en el Caribe”, [https://www.migrationdataportal.org/es/regional-data-overview/datos-migratorios-en-el-caribe#:~:text=La%20gran%20mayor%C3%ADa%20de%20la,de%20la%20regi%C3%B3n%20\(Ibid\).](https://www.migrationdataportal.org/es/regional-data-overview/datos-migratorios-en-el-caribe#:~:text=La%20gran%20mayor%C3%ADa%20de%20la,de%20la%20regi%C3%B3n%20(Ibid).)

¹¹⁶ *Ibidem*

¹¹⁷ INE, (2021), “Población extranjera residente en Chile llegó a 1.462.103 personas en 2020, un 0.8% más que en 2019”, <https://www.ine.cl/prensa/2021/07/29/poblaci%C3%B3n-extranjera-residente-en-chile-lleg%C3%B3-a-1.462.103-personas-en-2020-un-0-8-m%C3%A1s-que-en-2019>

¹¹⁸ XUMÉK, (2020), “Migrantes de Haití en Argentina: El derecho a la identidad cultural”, <https://xumek.org.ar/migrantes-de-haiti-en-argentina-el-derecho-a-la-identidad-cultural/>

¹¹⁹ CNDH, (2020), “Contexto de la migración en México”, <https://www.cndh.org.mx/introduccion-atencion-a-migrantes>

Antes de la pandemia COVID-19 y el consecuente cierre de fronteras, durante 2018 y 2019 México tuvo un ingreso promedio anual de 32 millones de extranjeros. De acuerdo con datos proporcionados de la OIM, durante el periodo 2015-2020 la tasa de migración en México que fue de 0.8 migrantes por cada 1.000 habitantes. Si bien México es un país de origen, tránsito y retorno de migrantes, -como se pudo ver en las cifras presentadas anteriormente- muy escasamente llega a ser un país de destino por voluntad inicial del migrante.

En varias ocasiones cuando México llega a ser un país de destino, esto sucede principalmente porque los migrantes huyen de sus países y no tienen un proyecto migratorio definido, pero también porque existen ocasiones en que los migrantes no logran ingresar a Estados Unidos y prefieren quedarse en México antes que regresar a su país de origen.

En el caso de la migración irregular o no documentada, se estima que 400.000 extranjeros ingresan anualmente a México de manera irregular, intentando llegar a Estados Unidos.¹²⁰ Cabe destacar que, a nivel regional, el mayor número de migrantes irregulares que transitan por México provienen de los países de Centroamérica, este dato se corrobora con las estadísticas mexicanas que señalan que, entre 2014 y 2017 transitaron por México 1.473.680 migrantes de manera irregular, de ellos, el 91% provenían de países pertenecientes a Centroamérica (ver imagen 4).

Imagen 4. Migrantes en tránsito irregular por México

Migrantes en tránsito irregular por México ^a	Total	Hombres	Mujeres	Desde Centroamérica	Desde otra región
2000	ND	ND	ND	217 140	ND
2005	ND	ND	ND	388 661	ND
2010	128 368	99 649	28 719	112 571	15 797
2011	113 775	91 327	22 448	100 137	13 638
2012	186 234	148 970	37 263	172 118	14 116
2013	253 119	203 605	49 514	236 572	16 547
2014	416 034	300 173	115 861	394 188	21 846
2015	336 170	246 598	89 571	306 245	29 925
2016	424 647	304 755	119 892	370 499	54 148
2017	296 829	206 231	90 597	270 419	26 410

Fuente: Unidad de Política Migratoria, (2019), “Registro e Identidad de Personas del gobierno federal de México”, p. 40.

De los países de Centroamérica que ingresan a México, predominan Guatemala, El Salvador, Honduras, Belice y Nicaragua. No obstante, al ser el Triángulo Norte de Centroamérica (TNCA), (conformado por El Salvador, Guatemala y Honduras) una de las regiones más pobres y violentas del mundo, los migrantes

¹²⁰ Cristina Manzanedo, (2017), “¿Transito seguro? Migrantes centroamericanos en México: una mirada desde Europa”, *Revista de Fomento Social*, 579-583.

irregulares de estos países son los que integran en mayor cantidad los flujos migratorios de tránsito por México.

En Honduras tres cuartas partes de la población vive en condiciones de pobreza, seguido de Guatemala con dos tercios y El Salvador con casi la mitad de su población. Otra de las características de esos países es la abismal desigualdad económica, en el caso de Honduras el 10% de la población con mayor ingreso obtiene hasta 70 veces más que el 10% más pobre, mientras que en Guatemala oscila a 7 veces y en El Salvador 18 veces.

En cuanto a la inseguridad, desde la década de los años 90 los países del TNCA han acumulado las tasas de violencia y criminalidad más altas del mundo. El narcotráfico es la causa principal del incremento de los niveles de violencia, la que también incrementa por la delincuencia y criminalidad proveniente de las pandillas, como es el caso de las Mara Salvatrucha (MS-13) y Mara 18 (M-18). Por varios años, Honduras es el país que más emigrantes ha generado, seguido por El Salvador, Belice y Guatemala, además de ser de los 10 países con más asesinatos en el mundo.

Es evidente que las diásporas migratorias presentan una crisis sin precedentes en la región. Tan solo por poner un ejemplo para dimensionar la magnitud del problema, durante el periodo de enero-abril del 2021, México ha presentado 56.622 migrantes ante las autoridades migratorias por no acreditar su estatus migratorio regular, mientras que, en el caso de Estados Unidos, durante los meses de octubre a mayo del periodo fiscal 2021, han sido aprehendidas un total aproximado de 898.000 personas, de las cuales el 85 por ciento provenían de la región.¹²¹

Como se puede ver, los países de destino para la inmigración son quienes más padecerán los estragos que producen los flujos migratorios irregulares, tal es el caso de Estados Unidos y Canadá en Norteamérica, y de Chile Argentina o Brasil como principales países de destino en el Sur. Este panorama también presenta enormes desafíos para los países de tránsito -como es el caso de México- donde las diásporas migratorias son portadoras de derechos y libertades que los países deben salvaguardar. Sin embargo, durante su trayecto los migrantes se encuentran muy vulnerables y son susceptibles de encontrarse con múltiples peligros.

Esta situación se refleja en las diásporas de migrantes irregulares que ingresan y transitan por México para llegar principalmente a EE.UU. donde el corredor migratorio México-Estados Unidos es catalogado como uno de los más inseguros de mundo debido a la presencia del crimen organizado en las rutas donde transitan los migrantes, donde también transita la droga, las armas y mercancías de contrabando.

¹²¹ OIM-GMDAC, (2021), “Portal de Datos sobre Migración: Datos migratorios en Centroamérica”, Op. cit.

Ante este contexto, los migrantes se encuentran en total vulnerabilidad que pone en serio riesgo su vida e integridad física porque el tráfico de migrantes se ha convertido en una de las fuentes de ingresos más rentables para el crimen organizado. Por este motivo, el migrante en su tránsito por rutas irregulares en México es susceptible a ser víctima de trata, homicidio, desaparición, lesiones, amenazas, robo, secuestro, tortura, extorsión, discriminación, acoso y violación.

Es importante señalar que el migrante irregular en su ingreso y tránsito por México -ya sea de manera voluntaria o involuntaria- tiene vinculación con el crimen organizado. Lo anterior se realiza cuando el migrante les paga a estos para que lo crucen de manera irregular a México y lo lleven a la frontera norte o también cuando la delincuencia organizada efectúa secuestros masivos.

Además, existen casos donde los migrantes aceptan involucrarse con el crimen organizado en actividades ilícitas, como es el caso de los migrantes que acceden a cargar mochilas con droga para llevar a los EE.UU. como forma de pago para tener el derecho de cruzar la frontera sur y norte de México.¹²²

Las múltiples actividades ilícitas que el crimen organizado realiza con los migrantes van desde los robos y extorsiones, homicidios, secuestros, hasta la trata. Una de las fuentes de ingreso más rentables para la delincuencia organizada se encuentra en los secuestros masivos donde se pide dinero a las familias, algunas investigaciones señalan que el Cártel del Golfo y los Zetas exigen rescates que van de entre 1.500 y 5.000 dólares por cada migrante secuestrado.¹²³ Tan solo para tener una idea de la enorme cantidad de dinero a la que accede el crimen organizado por este delito, algunas estadísticas afirman que, cuatro de cada diez migrantes centroamericanos que transitan por México para llegar a EE.UU. desaparecen.¹²⁴

Se estima que los grupos del crimen organizado ganan más de 134.7 millones de dólares anualmente por cometer crímenes contra migrantes “sin incluir las cuotas por cruce fronterizo”. Otros cálculos indican que la rentabilidad que deja el tránsito de migrantes en México genera ganancias que van hasta los 60 millones de dólares anuales por las actividades relacionadas con el crimen organizado y el secuestro, y cerca de 400 millones por el tráfico de migrantes.¹²⁵

Aunado con la gran capacidad que el crimen organizado tiene para hacerse de enormes cantidades de recursos se encuentra el nexo con las pandillas delictivas centroamericanas como son las Maras Salvatrucha

¹²² Strauss Center, (2018), “El crimen organizado y la migración centroamericana en México. Prevención de delitos en contra de migrantes”, <https://www.strausscenter.org/wp-content/uploads/Crimen-Organizado-PRP-en-Espanol.pdf>

¹²³ Julieta Espín, (2021), “Las caravanas de migrantes entre México y Estados Unidos”, *Revista UNISCI*, (55), 159-180, <http://www.unisci.es/wp-content/uploads/2021/02/UNISCIDP55-7ESPIN.pdf>

¹²⁴ France 24, (2021), “EE.UU. detuvo a 100.000 migrantes irregulares en la frontera con México durante febrero”, <https://www.france24.com/es/ee-uu-y-canad%C3%A1/20210306-eeuu->

¹²⁵ Juana Luisa, Ríos, (2021), “La violencia en la migración de tránsito de centroamericanos en México”, *Revista de Ciencias Sociales*, (1), <https://clivajes.uv.mx/index.php/Clivajes/article/view/699>

y las Maras 18 que migran con facilidad por Centroamérica y la frontera sur de México donde se dispersan y reagrupan con el crimen organizado y las bandas criminales mexicanas para traficar armas, drogas y migrantes.

Como se puede ver, la migración de la región en su paso por México es de suma importancia debido al enorme poder que tiene el crimen organizado donde los migrantes que transitan por el país se encuentran en total vulnerabilidad. La expansión territorial y la diversificación de las actividades delictivas que realiza el crimen organizado mexicano explica cómo ha logrado su empoderamiento al operar en muchas ocasiones como empresas de delincuencia organizada transnacional.

Las investigaciones señalan que el Cártel de los Zetas tiene el control de zonas como Huehuetenango, Petén y Quiché, mientras que el Cártel de Sinaloa controla la mayor parte de San Marcos y la región costa-Pacífico de Guatemala que son rutas donde transitan los migrantes. Además, esta expansión y control territorial ha implicado el enorme incremento de la criminalidad, violencia e inseguridad que debido a la pandemia COVID-19 han incrementado.

La pandemia COVID-19 ha tenido severos impactos en los diversos factores que son impulso para la emigración. El aumento de las diásporas migratorias representa un enorme desafío para los países de la región porque los migrantes son agentes portadores de derechos y libertades que los Estados deben respetar y garantizar. Ante este escenario, México tiene una enorme responsabilidad con los flujos migratorios de protegerlos de la delincuencia organizada que cada vez es más poderosa y con mayor capacidad de control territorial.

Al ser el tráfico de migrantes muy lucrativo para el crimen organizado, el aumento de los flujos migratorios en la región representa una gran oportunidad para potenciarse al incrementar su poder y riqueza, lo que representa un serio problema a la seguridad de países como México y también a la seguridad de los migrantes que transitan en el país ante una criminalidad más fuerte y organizada.

Conclusiones

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.

El profundo impacto que ha tenido la pandemia en la crisis migratoria vino a evidenciar que los gobiernos han fallado en las diversas políticas cortoplacistas que han emprendido. Hasta hoy las políticas gubernamentales no han generado condiciones de vida ni siquiera mínimas para gran parte de la población de América Latina, las diásporas migratorias de los últimos años así lo constatan.

Resolver la crisis migratoria es un asunto de nivel regional porque afecta a los países de origen, tránsito y destino. Sin embargo, los países con mayores afectaciones serán los países de destino como es el caso de Argentina, Brasil y Chile, al ser los países que más atraen a los migrantes intrarregionales hacia el Sur, así como de Estados Unidos y Canadá en el Norte de América.

La crisis migratoria no podrá disminuir ni mucho menos desaparecer si las políticas públicas se mantienen en la deficiencia e ineficiencia. Para resolver la enorme emigración que existe en la región es necesario que se combatan los factores estructurales que la ocasionan, cabe destacar que estas problemáticas no podrán resolverse por un solo Estado que trabaje de manera aislada para solucionarlo.

Ante fenómenos multiactorales, multifactoriales y transterritoriales como la migración, se requieren respuestas conjuntas entre los países de carácter transversal, integral y multidisciplinario con proyecciones a largo plazo. Para lograrlo, se requiere de la voluntad política de los tomadores de decisiones a nivel regional.

La crisis migratoria que se vive en América Latina requiere de la cooperación entre los países de la región, a fin de tener la capacidad y condiciones para poder enfrentar esta enorme problemática. Asimismo, los países podrían actuar a la vez de manera interna al reforzar sus fronteras para impedir el ingreso de droga, armas, mercancías al país y proteger a los migrantes del crimen organizado.

En materia conjunta sería óptimo que existiera una política migratoria común entre los países de la región a fin de tener homologados los estándares en las normas jurídicas para facilitar los acuerdos entre los países y agilizar los trámites legales ante la migración. Esta alternativa sería muy benéfica al momento de llevar a cabo retornos de migrantes a sus países de origen ya que permitiría tener un mejor procedimiento.

Es de vital importancia que los países logren combatir de manera conjunta y permanente los factores que impulsan la emigración. Para lograrlo, es necesario la realización de acuerdos a nivel regional realice en materia económica, política, social y medio ambiental. Es de gran emergencia que los países realicen planes económicos que potencien la generación de empleos y desarrollo nacional para combatir la pobreza y desigualdad.

Finalmente, es fundamental que los países realicen acciones conjuntas en materia de seguridad para combatir la criminalidad y la violencia que son causas estructurales por los cuales la población sale huyendo de sus países. Los casos de enorme violencia e inseguridad en países como México y Centroamérica -donde predominan Honduras, El Salvador y Guatemala-, aunado con Colombia y Venezuela, sumando Haití, requieren de una atención especial debido a sus altos niveles de violencia.

Estos países donde el narcotráfico tiene enorme poder y es la principal causa de la violencia e inseguridad requiere de acciones conjuntas entre los países para combatirlo. No es casualidad que estos países son los que más emigración generan a nivel regional, por este motivo, es que el combate al crimen organizado es un tema fundamental para los Estados no solo en materia de seguridad sino también para resolver la crisis migratoria de manera considerable.

Las diásporas migratorias presentan una crisis sin precedentes en la región. Las políticas efectuadas para combatir la migración masiva han demostrado ser deficientes porque un problema multidisciplinario requiere respuestas conjuntas y multidisciplinarias. Si los países de la región continúan con acciones aisladas y cortoplacistas la crisis migratoria se profundizará y no habrá un solo país de la región que por este problema se vea beneficiado.

CAPÍTULO V – EL PLAN GLOBAL DE RESPUESTA HUMANITARIA ANTE LA PANDEMIA DEL COVID-19.

UNA APROXIMACION GENERAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. EL CASO DE HAITÍ

Elizabeth Vargas García

Resumen:

El objetivo de este trabajo está en poner en perspectiva, los distintos escenarios que ha abierto la Pandemia ocasionada por el COVID-19 a nivel mundial y en la región de América Latina y El Caribe.

Específicamente para Haití, este fenómeno que ha creado el COVID-19 representa altos riesgos en una situación ya de fragilidad. Uno de los mecanismos creados para enfrentar la pandemia en las zonas más vulnerables y que trata de ser coordinado lo es el Plan Global de Respuesta Humanitaria COVID 19 emanado de la ONU.

Introducción

La pandemia ocasionada por el COVID-19 tiene resultados diferentes según la latitud geográfica y los tiempos en los que se ha desarrollado. Bajo esta consideración el fenómeno va mucho más allá de una crisis sanitaria ya que es preocupante por la enfermedad que causa, pero sus efectos a nivel social, político y económico nos colocan en situación de desventaja en todas esas áreas y nos enfrenta a un gran desafío al haberse declarado como crisis humanitaria, que alcanza también deterioro en los derechos humanos.

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 reacciones de cada uno de los gobiernos exponiendo con ello sus fortalezas, pero también sus debilidades. Aunque China y algunos países europeos como España e Italia nos dejaron ver el impacto dañino de la pandemia en sus sistemas; África, Asia y América Latina son las regiones más preocupantes por el número de contagios y muertes que ha ocasionado y puede ocasionar la enfermedad, pero sobre todo, preocupan con mayor énfasis, aquellos Estados con una situación humanitaria pre existente, ya vulnerables y que de extenderse el contagio, puede llegar a ser desastroso.

Ante este hecho, la Organización de las Naciones Unidas en conjunto con la Organización Mundial de la Salud (OMS), El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa Mundial de Alimentos (PMA)(WFP, por sus siglas en Inglés) El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

(PNUD), El Fondo de Población de las Naciones Unidas (FPNU) ONU-Hábitat, El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Cruz Roja y la Media Luna Roja, así como un gran número de ONG humanitarias, están tratando de responder ante la crisis humanitaria que se ha desprendido por el COVID-19, con un Plan de respuesta denominado Plan Global de Respuesta Humanitaria (PGRH) (GHRP, por sus siglas en inglés).

De acuerdo a lo anterior, el trabajo presente tiene como objetivo principal analizar la situación que estamos viviendo derivada por la pandemia del Covid-19, de manera general y en América Latina, particularmente en Haití y del mismo modo trata de exponer la situación de crisis humanitaria que se desprende del hecho. Se busca reflexionar sobre el PGRH como mecanismo que ha sido creado para combatir al COVID-19 en las zonas más vulnerables que representan un riesgo de contagio muy alto y que puede ser compatible con los programas preexistentes que atienden las necesidades humanitarias derivadas de crisis previas.

La metodología que se seguirá es de tipo mixta, basada tanto en documentos escritos como en estadísticas para tratar de analizar y mostrar de forma sencilla nuestro problema de estudio. Aquí cabe señalar que dada la actualidad del tema, las fuentes documentales casi en su totalidad están compuestas por informes, noticias, publicaciones, manuales y estadísticas publicadas en la red de internet. Primeramente, se presenta un marco conceptual que está dirigido a plantear a la vez que diferenciar la noción de ayuda y de acción humanitaria y el cómo ambas, finalmente se cobijan bajo el paraguas del humanitarismo y se tratará de poner en perspectiva los retos que afrontan ambas áreas en su práctica. Se acotan las nociones de vulnerabilidad y riesgo. Posteriormente, se hace un pequeño recuento retrospectivo de dos pandemias, la primera y la penúltima antes de la aparición del COVID-19.

Asimismo, el trabajo se desarrolla con la perspectiva general en cada uno de los puntos a tratar relacionados con la pandemia, para más tarde, ubicarla en la región de la América Latina y abordar el caso de Haití. Se desarrollará también lo sustantivo del alcance y objetivos del Plan Global de Respuesta Humanitaria (PGRH) y su vinculación con los Planes de Respuesta Humanitaria previos, sobre todo en el país mencionado.

Marco conceptual

Existen dos conceptos, el de acción humanitaria (AH) y el de ayuda humanitaria (AH) que debemos definir y diferenciar, ya que muchas de las veces son utilizadas indistintamente cuando en realidad los dos poseen características que nos señalan que no son sinónimos. El primero se refiere a “el conjunto de actividades de protección y asistencia, en favor de las víctimas civiles y militares de desastres, conflictos armados y otras situaciones de violencia y de sus consecuencias directas, orientadas a aliviar el sufrimiento, garantizar

la subsistencia y proteger los derechos y la dignidad humanos con un enfoque diferencial”¹²⁶. En tanto la ayuda humanitaria hace alusión a “la transferencia de recursos de un donante hacia un receptor con la finalidad de salvar vidas y aliviar el sufrimiento de una población afectada por una crisis”¹²⁷. La ayuda puede consistir en dinero no reembolsable, alimentos, agua, ropa, refugio o suministros médicos.

Ahora bien, los principios humanitarios que son la base de la acción y de la ayuda humanitaria están fincados sobre la concepción de la Humanidad que es el derecho de todas las personas a recibir ayuda con el objetivo de prevenir y aliviar el sufrimiento, sobre la imparcialidad que se refiere a la no discriminación y a la no condicionalidad por motivos de raza, sexo, religión y otros; de prioridad en función de las necesidades e Independencia, como garantía de imparcialidad en cuanto a cuestiones políticas, económicas o de otro tipo. Un principio más lo es la neutralidad, es decir, no tomar parte en los conflictos, lo que supone una posición de neutralidad respecto de los contendientes¹²⁸. Estos principios son importantes ya que nos señalan que la cuestión humanitaria está más allá y debe estar desligada de los intereses de los Estados, ya sean políticos o económicos.

El humanitarismo tiene una gran historia que le dio origen, pero cabe decir que en el andamiaje institucional, los gobiernos dentro del extenso marco de su política exterior crean áreas o sub áreas que lo desarrollan o le dan cobijo. Vale la pena mencionar la serie de debates que se han generado en por lo menos las tres o cuatro últimas décadas en torno al tema humanitario para que no pierda su sentido en la politización de los asuntos, como suele suceder.

Ahora bien, se opina que cuando una amenaza del tipo que esta sea, pudiera llegar a escalar y convertirse ya sea en pandemia y/o desastre, no necesariamente es la gravedad de la amenaza lo que los ocasiona, sino el cómo se responde y se interacciona en las comunidades o en los grupos sociales en función de ello. Un ejemplo de lo anterior lo es el terremoto en la escala 7 de Richter y los estragos serios que causó en Haití, pero que produjo solo pequeños daños en Japón. Lo anterior nos habla de las capacidades y las fortalezas con que la comunidad o el grupo social cuentan para enfrentar la amenaza. El elemento central en esta aportación no necesariamente es la vulnerabilidad tomada como una condición preestablecida -somos vulnerables en mayor o menor medida- sino “el cómo esta condición puede desembocar en riesgos cuando se expone, -como es el caso- a la amenaza del virus”¹²⁹.

¹²⁶ Instituto de Estudios sobre conflictos y acción humanitaria, *Encuadrando la acción Humanitaria*, (Madrid, Red de ONGD de Madrid, 2017)

¹²⁷ Rojas “Cuáles son los conceptos básicos sobre ayuda humanitaria” PROVADINCI, <https://prodavinci.com/cuales-son-los-conceptos-basicos-sobre-ayuda-humanitaria/>

¹²⁸ Rojas, Conceptos básicos de ayuda humanitaria.

¹²⁹ Marcos Rey, ¿Por qué es necesario hablar de riesgo y no sólo de vulnerabilidad?, iecah (2020). En: <https://iecah.org/por-que-debemos-hablar-de-riesgo-y-no-solo-de-vulnerabilidad/> Consultado el 07 de noviembre 2021.

Este argumento establece dos situaciones: la primera es que se simplifica el contexto cuando se habla de vulnerabilidad (situación de debilidad) al partir de las capacidades superadas por la amenaza y la segunda, es que prioriza los resultados entendidos como el riesgo. El riesgo se entiende por lo tanto, como la “posibilidad de que se produzcan muertes, lesiones o destrucción y daños de bienes en un sistema, una sociedad o una comunidad en un período de tiempo concreto, determinados de forma probabilística como una función de la amenaza, la exposición, la vulnerabilidad y la capacidad¹³⁰” En este momento nos encontramos en ésta situación como consecuencia de la Pandemia del Covid-19. Se introducirá en la siguiente parte, otras referencias conceptuales del fenómeno.

¿Qué es una pandemia?

El diccionario de la Real Academia Española define a una pandemia como una “enfermedad epidémica que se extiende a muchos países o que ataca a casi todos los individuos de una localidad o región”¹³¹. La OMS asienta su significado al entenderla como “la propagación mundial de una nueva enfermedad”¹³². Para el caso que nos ocupa, aplican las dos acepciones de manera prácticamente literal.

De acuerdo con el director de la OMS, Tedros Adhanom Ghebreyesus si la palabra “pandemia” se utiliza de forma incorrecta puede llegar a causar confusión, miedo o una aceptación de que ante la enfermedad que se ha propagado ya no hay nada que hacer. Para que una pandemia pueda ser declarada como tal, se debe cumplir un protocolo, es decir, una serie de pasos que comienzan con los llamados brotes, que se refiere a una enfermedad infecciosa que aparece de forma repentina en un lugar específico y en un tiempo determinado. Surge la epidemia cuando el brote se descontrola y se propaga aceleradamente en un área geográfica determinada. Ahora bien, para que se llegue al punto de declarar el estado de pandemia se deben cumplir dos criterios: “que el brote epidémico afecte a más de un continente y que los casos de cada país ya no sean importados sino provocados por transmisión comunitaria¹³³”

A lo largo de la historia se han registrado numerosas pandemias, una de las más conocidas por su alta letalidad lo fue la peste negra que acabó con la vida de más de 200 millones de personas entre los años de 1346- 1351. Su expansión se debió a las relaciones comerciales en auge que se experimentaron en Europa. Esta enfermedad provocó caos en la población de aquel entonces, ya que la medicina no logró encontrarle

¹³⁰ Marcos, Rey. Ieca, 2020.

¹³¹ RAE, Pandemia. <https://dle.rae.es/pandemia>

¹³² WHO. “¿Que es una pandemia?” OMS. En: https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently_asked_questions/pandemic/es/

¹³³ Pulido, Sandra. ¿Cuál es la diferencia entre brote, epidemia y pandemia? En: <https://gacetamedica.com/investigacion/cual-es-la-diferencia-entre-brote-epidemia-y-pandemia/> . Consultado 17 de enero 2022.

explicación y aunque algunos siglos más tarde en 1894, Alexandre Yersin descubre su origen (bacilo Yersina Pestis), su causa se atribuyó a diferentes y variados motivos¹³⁴. Una de las medidas que se tomó desde entonces fue el de aislar a las personas infectadas durante un periodo de cuarenta días, tiempo en el que, si la persona sobrevivía, salía del aislamiento. Medida que, aunque en diferentes rangos de aplicación, se sigue llamando de la misma forma.

La penúltima pandemia, antes de la del COVID-19, fue la denominada Gripe Porcina o Gripe A, la cual fue reconocida en la primavera de 2009 como una variante del tipo H1N1. Según datos de la Clínica Mayo, en realidad la gripe porcina es una combinación de virus provenientes de cerdos, aves y seres humanos. Se detectó primeramente en los Estados Unidos y de ahí se propagó a gran velocidad por todo el territorio y el mundo. En el transcurso de un año, de abril de 2009 a abril de 2010, se estima que se presentaron 60.8 millones de personas infectadas con este virus¹³⁵.

La última pandemia es la que se conoce como COVID-19. Proviene de la gama de los coronavirus SARS-CoV-2 y según la Organización Mundial de la Salud, el primer brote se localizó en la provincia de Wuhan, China en diciembre de 2019¹³⁶. A partir de ahí, prácticamente se ha extendido por el mundo entero. Una vez que se conoce de la existencia de una pandemia o de la posibilidad de que una epidemia se convierta en tal, la responsabilidad ante el hecho no concierne a un solo país, tiene que implicarse a todos aquellos a quienes afecta o pudiera afectar, para el caso, a todos los Continentes a todos los países y se deben tomar medidas urgentes y preventivas.

La propagación en cifras del Covid-19

El SARS-CoV-2 es un virus que comúnmente causa enfermedades como la gripe o el resfriado comunes y a medida que se propaga, se presentan casos que van desde los asintomáticos, los casos con síntomas leves, pero la variante denominada COVID-19 presenta la particularidad de manifestarse en muchos casos como una enfermedad grave que puede llegar a necesitar atención hospitalaria. A pesar de la detección de nuevas variantes del COVID - 19, la llegada de la variante delta en particular duplicó el riesgo de contagio, y de acuerdo con el Centro Para el control y la Prevención de Enfermedades de Estados Unidos, dicha variante puede llegar a causar padecimientos más graves en personas no vacunadas¹³⁷. De los contagiados por

¹³⁴ Carmen Gallego, "La Peste Negra en la Edad Media" GOMERES, 12 octubre 2012 <http://www.fundacionindex.com/gomeres/?p=1108> Consultado el 16 de octubre 2021.

¹³⁵ Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades, "2009 H1N1 Pandemic (H1N1PDM09 virus), revisión junio 11 de 2019, <https://www.cdc.gov/flu/pandemic-resources/2009-h1n1-pandemic.html>. Consultado el 20 de noviembre de 2021.

¹³⁶ OMS, Brote de enfermedad por Coronavirus (COVID 19), <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019>. Consultado el 25 de octubre de 2021.

¹³⁷ CDC. "Enfermedad del coronavirus 2019 (COVID-19)". Centers for Disease Control and Prevention, 26 de agosto de 2021. <https://espanol.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/variants/delta-variant.html>

COVID-19 un gran número se recuperan, pero lo alarmante de esta enfermedad radica en las mutaciones de interés o de preocupación de dicho virus, pues pueden poseer una mayor capacidad de propagación, así como cambios en la sintomatología en el ser humano, o bien, escapar de la respuesta inmunitaria del organismo¹³⁸.

Aunque el epicentro de las infecciones comenzó en China, el virus se expandió rápidamente. Para darnos una idea de su propagación: entre el 12 y el 29 de diciembre de 2019 se reportaron en Wuhan, China; los primeros casos de neumonía ocasionados por un virus desconocido. A partir del 01 de enero de 2020, las autoridades de ese país comenzaron a tomar acciones tanto internas como externas y a finales de esa semana anunciaron que se identificó un nuevo virus. En la segunda semana de enero, se compartió para su estudio, la secuencia genética de este coronavirus. Para el 13 de enero y los días posteriores Tailandia, Japón y algunas provincias de China reportaron casos de personas infectadas.

El 30 de enero de 2020 la OMS declaró la propagación del virus COVID-19 como una emergencia de salud pública de importancia internacional de acuerdo con el Reglamento Sanitario Internacional del año 2005¹³⁹.

Un par de meses después, el 11 de marzo, este Organismo declara que el coronavirus ha ocasionado una pandemia¹⁴⁰.

Evidentemente los Estados que reportaron los primeros casos de COVID - 19 fueron los países del Continente asiático – entre diciembre del 2019 y enero del 2020 -, a mediados del mes de enero se reporta el primer caso en los Estados Unidos. En el mismo mes de enero, se sumaron los Estados europeos, Francia, España, Italia, Alemania, Reino Unido, Bélgica, Rusia, Suecia, etc. En febrero y marzo ya prácticamente estaban en la lista todos los países europeos, en marzo el Continente americano, entre marzo y abril Oriente Medio, y en mayo durante las dos primeras semanas el virus ya había alcanzado al Continente Africano.

Desde su aparición y esparcimiento, se han implementado alrededor del mundo una serie de medidas para intentar contener la proliferación de esta enfermedad de rápido alcance, pero aún así, la pandemia ha evolucionado y expandido a diferentes velocidades.

¹³⁸ Organización Panamericana de la salud, Variantes del SARS-COV-2 (COVID-19), PAHO/WHO, <https://www.paho.org/es/variantes-sars-cov-2-covid-19-preguntas-frecuentes>

¹³⁹ La finalidad y el alcance del RSI (2005) son: «prevenir la propagación internacional de enfermedades, proteger contra esa propagación, controlarla y darle una respuesta de salud pública proporcionada y restringida a los riesgos para la salud pública y evitando al mismo tiempo las interferencias innecesarias con el tráfico y el comercio internacionales»

¹⁴⁰ CNN, “Cronología del coronavirus: así empezó y se ha extendido por el mundo el mortal virus pandémico”, CNN Español, 14 de mayo, 2020 <https://cnnespanol.cnn.com/2020/05/14/cronologia-del-coronavirus-asi-empezo-y-se-ha-extendido-por-el-mundo-el-mortal-virus-pandemico/>

Las consecuencias de la pandemia: una perspectiva de América Latina

Esta parte del trabajo tratará de dar cuenta de manera breve pero puntual acerca de los principales escenarios generados por la pandemia en América Latina. Se trazarán de lo general a lo particular entendiendo con ello que se abordará el contexto regional para posteriormente, redirigirlo hacia nuestro caso de estudio.

a) Evolución de la pandemia en AL y el C: Para la última semana de febrero del 2020 el primer caso de coronavirus que llegó al Continente Americano se presentó en Brasil. En marzo, Argentina reportó la primera muerte causada por el covid-19. No obstante, desde que la pandemia estaba causando estragos tanto en China como en los países europeos, las noticias llegaban a las Américas para alertar tanto a habitantes como a gobernantes. A la fecha no hay ningún país de esta parte del mundo que no esté padeciendo la pandemia.

Para Latinoamérica la problemática de la propagación y riesgos de este coronavirus se puede resumir como una crisis de salud o sanitaria, económica, social y en muchos de los países, crisis política. La aceleración del contagio se presume, fue a través de la “transmisión comunitaria”, pero, aun así, el COVID-19 llegó a cada uno de los países a ritmos diferentes, lo que ha llevado a respuestas a distintas velocidades.

De acuerdo con el punto inmediato anterior y en referencia a la aplicación de pruebas de detección del virus en las personas, cada país tiene su propio criterio para aplicarlas, lo cual ha generado problemas al tratar de “oficializar” las cifras. Por ejemplo, en los inicios del 2020, en los países que llegó rápidamente el coronavirus como Alemania, España, Italia y Estados Unidos; el primero se destacó por la aplicación de pruebas que incluyeron a pacientes asintomáticos, en Italia solo se aplicaron a aquellos que presentaron síntomas, en España las pruebas post-mortem fueron prohibidas en tanto que en los Estados Unidos se dejaron a criterio de los forenses. En la región latinoamericana y ya avanzado el 2020, -para septiembre-comenzó el proceso de inmunización en Argentina, Chile, Costa Rica y México.

b) Número de pruebas de diagnóstico en la región latinoamericana.

En un inicio, y según Arthur Wallace director del Instituto de Epidemiología y Biometría Médica de la Universidad Dietrich Rothenbacher de la Universidad de Ulm, Alemania; la gran mayoría de los Estados no estaban aplicando la prueba de diagnóstico de manera generalizada ni sistemática, lo cual puede llevar a

falsar los datos y a aumentar las posibilidades de un subregistro.¹⁴¹ Esto mermaba la confiabilidad en la cantidad de pruebas y de resultados que se obtenían.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, América Latina formaba parte de las regiones que contaba con menos capacidad de realizar pruebas, junto con África y Europa del Este y unos cuantos países asiáticos¹⁴². En noviembre, de 2020, países como Honduras, Ecuador, El Salvador y Surinam recibieron donaciones de 190, 000 pruebas rápidas de COVID – 19 por parte de la Organización Panamericana de Salud. (OPS)¹⁴³.

En los primeros meses de la pandemia, destacó el caso de Brasil y el de México, como países en donde la estrategia de detección y seguimiento del virus se basaba en la aplicación de test en las personas vivas de las que se sospechaba podían estar contagiadas por sobre las que fallecían a causa de una aparente neumonía atípica o infección respiratoria aguda¹⁴⁴.

En lo que va del 2022 y debido al incremento disparado de contagios, la OPS sugirió ampliar el testeo comunitario, empleando las denominadas pruebas rápidas, o de antígenos, con la finalidad de aligerar la carga al sector salud, además de mitigar la escasez actual de pruebas diagnósticas.¹⁴⁵ Así mismo, la organización mejoró la capacidad de laboratorios en la región, así como al personal, su formación y la cantidad de suministros para poder llevar a cabo el seguimiento correcto del virus. La red de más de 32 laboratorios en el Continente Americano destaca por su relevancia al detectar la llegada de la variante ómicron a ciertos países de Centroamérica como Honduras, Guatemala y República Dominicana.

La estrategia para la aplicación de pruebas en América Latina es muy variada. En México el presidente en turno desestima el testeo masivo, y las autoridades aplican pruebas gratuitas otorgando preferencia a los casos más graves o avanzados. En Colombia, los test de COVID ahora se limitan a los menores de tres años de edad, embarazadas y mayores de sesenta años de edad con alguna comorbilidad; Brasil en cambio, es el país sudamericano que menos pruebas ha realizado por cada mil habitantes; con Venezuela los datos son limitados; por su parte Chile ha aumentado su capacidad de testeo a raíz de la variante ómicron en Argentina

¹⁴¹ Arturo Wallace, “Cómo se cuentan los muertos por coronavirus (y por qué las cifras oficiales no son comparables ni precisas)”, BBC, 17 de abril de 2020 <https://www.bbc.com/mundo/noticias-52313544> Consultado el 27 de noviembre de 2021.

¹⁴² Organización de las Naciones Unidas, “La falta de pruebas para detectar el coronavirus oculta casos y muertes en América Latina”, UN, 27 de abril 2020 <https://news.un.org/es/story/2020/04/1473512>

¹⁴³ UN, “Llegan casi 200.000 pruebas rápidas de COVID-19 a cuatro países de América Latina” 10 de noviembre de 2020 <https://news.un.org/es/story/2020/11/1483902>. Consultado el 02 de diciembre de 2021.

¹⁴⁴ Fernanda Paúl, “Cómo la explosión en la cifra de muertos en Ecuador puede ser reflejo de lo que está pasando en otros países de América Latina”, BBC, 17 de abril de 2020 <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52333031>. Consultado el 24 de octubre de 2021.

¹⁴⁵ PAHO/WHO “La OPS pide a los países priorizar las pruebas rápidas para las personas con síntomas de COVID-19”, enero de 2022 <https://www.paho.org/es/noticias/19-1-2022-ops-pide-paises-priorizar-pruebas-rapidas-para-personas-con-sintomas-covid-19>

cualquier persona con síntomas puede acudir a realizarse una prueba, sin mencionar que en farmacias se venden también centenares de test rápidos¹⁴⁶.

c) Contagios en AL: En mayo del 2020 en la región latinoamericana los cinco países más afectados por el coronavirus fueron Brasil, Perú, Chile, México y Ecuador. Hasta ahora, la tendencia en estos países es casi la misma que hace dos años, sólo que Ecuador es superado en cantidad de contagios por Cuba, Bolivia y Guatemala. La gráfica muestra los casos confirmados por país al 24 de enero del 2022.¹⁴⁷

En diciembre del 2021 con la llegada de la nueva variante Ómicron del COVID – 19, países como Argentina, alcanzaba los 42, 000 contagios diarios. Por su parte Colombia, se encontraba en el inicio de una nueva ola de contagios, registrando una acumulación de más de 5 millones de casos para las mismas fechas.¹⁴⁸

Con una tendencia al alza en la cantidad de contagios en la región desde el último mes del 2021, a las primeras semanas del 2022, México sobrepasa las 300 mil muertes por COVID – 19, posicionándose como uno de los cinco países a nivel global con más fallecimientos a causa de esta enfermedad. Por su parte, en Sudamérica, destacan Bolivia, con la región de Santa Cruz como la más afectada en los dos años de pandemia, registrando más de 5, 500 contagios diarios; Argentina con 63 mil casos contabilizados en un solo día, Ecuador, con más de diez mil casos en lo que va del año, o Colombia registrando más de 26 mil casos¹⁴⁹. Para la primera semana de febrero de 2022 se contabilizó un total de 59.424.755 casos por COVID-19 en la región. Ya para esta fecha Brasil es el país más afectado con aproximadamente 26,1 millones de casos confirmados, seguido por Argentina con alrededor de 8,5 millones¹⁵⁰.

d) La pandemia y la violencia de género: La crisis provocada por el COVID-19, recrudeció la violencia de género. Durante el confinamiento, mucho del trabajo tanto para hombres como para mujeres se realizó desde casa, 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,

¹⁴⁶ Elías Camhaji, "Latinoamérica se enfrenta a los límites de su capacidad de testeo", El País México, 26 enero 2022 <https://elpais.com/mexico/2022-01-27/latinoamerica-se-enfrenta-a-los-limites-de-su-capacidad-de-testeo.html>

¹⁴⁷ Statista, "América Latina y el Caribe: número de casos de COVID-19 por país 2020" <https://es.statista.com/estadisticas/1105121/numero-casos-covid-19-america-latina-caribe-pais/>

¹⁴⁸ DW Noticias, "Casos positivos de COVID-19 aumentan un 20% en América Latina", DW, 30 de diciembre de 2021 <https://www.dw.com/es/casos-positivos-de-covid-19-aumentan-un-20-en-america-latina/av-60300010>. Consultado el 30 de octubre de 2021.

¹⁴⁹ Ramiro Barberena, "El Covid-19 azota América Latina con récords de contagio mientras México supera los 300 mil muertos", France 24, 8 de enero de 2022 <https://www.france24.com/es/america-latina/20220108-el-covid-19-azota-america-latina-con-records-de-contagio-mientras-mexico-supera-los-300-mil-muertos>. Consultado el 29 de septiembre de 2021.

¹⁵⁰ Statista, América Latina y el Caribe: número de casos de COVID-19 por país. En: <https://es.statista.com/estadisticas/1105121/numero-casos-covid-19-america-latina-caribe-pais/>. Consultado el 5 de febrero 2022.

reforzaron la violencia hacia la mujer. En un contexto de confinamiento, un agresor tiene un mayor control sobre su víctima. En el año previo a la pandemia, fueron 243 millones de mujeres y niñas en todo el mundo, que oscilan entre los 15 y los 49 años que sufrieron violencia sexual o física por parte de su pareja sentimental¹⁵¹. En Argentina, por ejemplo, en 2020 las denuncias incrementaron desde que empezó el confinamiento en un 25%¹⁵². Otros datos apuntan que en ese país la estadística asciende hasta un 39%, por citar un ejemplo¹⁵³.

Ante esta situación, varios países latinoamericanos implementaron protocolos y planes de contingencia para atender a mujeres en situación de violencia. Por citar algunos ejemplos, en países como Paraguay, Chile y Ecuador, se impulsaron protocolos de prevención y atención a mujeres en situación de violencia bajo el contexto de la contingencia por coronavirus. En Argentina, México, Perú y República Dominicana la atención a la violencia de género se declaró como esencial. Colombia y Argentina dispusieron alojamientos adicionales para las mujeres que por su situación debían abandonar sus hogares, al igual que Jamaica. Las denuncias vía correo electrónico, telefónica o a través de aplicaciones móviles jugaron un rol importante. En otros países se crearon, además, canales de comunicación a través de farmacias, supermercados o estaciones de servicio donde se puede solicitar atención, o bien, denunciar su agresor o su situación de vulnerabilidad¹⁵⁴.

El otro escenario es que, bajo el contexto de la crisis sanitaria, las mujeres que trabajaron o trabajan todavía en casa han visto duplicarse las labores domésticas de la mano del trabajo productivo, la educación y el cuidado de los hijos. Incluso en el trabajo remunerado del sector salud, el cuidado y la atención a las personas infectadas no es distribuido equitativamente. Las mujeres constituyen el mayor contingente que asume estos cuidados, lo cual tiene un impacto físico y por supuesto constituye un mayor riesgo de infección en las mujeres.¹⁵⁵ Esto mostrando con ello no nada más un patrón cultural no superado, sino un endeble reconocimiento de los derechos humanos y exhibe la realidad que se vive día a día en muchos hogares.

¹⁵¹ ONU MUJERES, “La Pandemia en la Sombra”, 6 de abril 2020 <https://www.unwomen.org/es/news/stories/2020/4/statement-ed-phumzile-violence-against-women-during-pandemic>. Consultado el 08 de diciembre de 2021.

-COVID-19 en la vida de las mujeres. Razones para reconocer los impactos diferenciados. OEA/CIM. OAS, 2019. Estados Unidos. P. 6,7. Consultado el 07 de enero de 2022.

¹⁵² Silva Fernández, “La violencia de género en tiempos de Pandemia” Observatorio de violencia, 14 de abril de 2020 <http://observatoriovioencia.org/la-violencia-de-genero-en-tiempos-de-pandemia-mas-alla-de-la-violencia-domestica/>. Consultado el 07 de enero de 2022.

¹⁵³ UN, “ONU y Argentina luchan con la pandemia del coronavirus, la violencia de género”, 20 de abril de 2020 <https://news.un.org/es/story/2020/04/1473082>. Consultado el 15 de enero de 2022.

¹⁵⁴ CEPAL, “Compromiso de Santiago, Un instrumento regional para dar respuesta a la crisis del COVID 19 con igualdad de género” 3-4. Consultado el 15 de enero de 2022.

¹⁵⁵ OEA/CIM, COVID 19 en la vida de las mujeres, 01 mayo de 2020. <https://www.oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCOVID19-ES.pdf>. Consultado el 07 de agosto de 2021.

e) **Los escenarios económicos:** Aunque la mayoría de los gobiernos latinoamericanos han lanzado programas de ayuda económica para sus diferentes sectores productivos, se crea un círculo vicioso, ya que la pobreza está muy vinculada al trabajo informal lo que hace que esa ayuda no llegue a ese sector de acuerdo a las políticas institucionales de apoyo al trabajo formal o si se contempla, llegue el apoyo de forma escasa y desordenada, creando así, mayor pobreza¹⁵⁶.

Según acota el Informe de la CEPAL sobre el Impacto Económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus COVID-19, la pandemia llegó justo en un momento en el que ya se arrastraba un escenario débil como consecuencia de la crisis económica mundial del 2008. Los años que abarcan del 2010 al 2019 la tasa de crecimiento regional del PIB cayó del 6% al 0,2%. De hecho, los años del 2014-2019 se registran como el periodo de menor crecimiento en los últimos 70 años, 0,4% ¹⁵⁷.

A su vez, se expuso que la pandemia por COVID 19 había constreñido la actividad económica en la región desde hace más de un siglo. En el escenario mundial la región de América Latina ha presentado la mayor contracción de empleo y actividad. Simplemente la caída porcentual de empleo fue de 9,0% mientras que el PIB regional a su vez reflejó una caída del 6,8%.¹⁵⁸. Este mismo año provocó el cierre de microempresas, pequeñas y medianas, así como la destrucción del capital humano y del empleo, lo que se suma a los previos y malos desempeños que ha tenido la región en términos de inversión.

Toda esta situación se dio debido a dos elementos. El primero, radica en que la región, es una zona con mucha tendencia a la volatilidad en cuanto a PIB, mercados laborales o niveles de ocupación. En 2020 los mercados laborales registraron una reducción simultánea en los niveles de ocupación.¹⁵⁹

En el mismo informe del Organismo, se exponen las disminuciones en las cadenas productivas y limitaciones a la movilidad de las personas, así como a los niveles de ventas, siendo los sectores de mayor afectación el transporte y las comunicaciones (-12,3%), la construcción (-14,3%), la industria manufacturera (-70%), comercio, hoteles y restaurantes (-10%).

En cuanto a las remesas, se continuó registrando un crecimiento del 30% a lo largo del 2021, y se considera que así se continúe en el 2022. Según este Organismo, en 2021, la región logró crecer un 6,2% en términos de PIB. Dicho crecimiento se originó a partir del incremento en el consumo privado debido a mejores precios de productos básicos, la recuperación económica de Estados Unidos, que a su vez permitió el retorno a las

¹⁵⁶ Antonio Álvarez, “Covid 19 en América Latina: cuando los pobres son la población de riesgo”, El País, 30 de abril de 2020 https://elpais.com/economia/2020/04/30/alternativas/1588238702_255416.html. Consultado el 18 de octubre de 2021.

¹⁵⁷ CEPAL, Impacto económico en A.L y el Caribe de la enfermedad coronavirus, (CEPAL, 2020) https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45602/1/S2000313_es.pdf. Consultado el 15 de noviembre de 2021.

¹⁵⁸ CEPAL, Estudio económico de América Latina y el Caribe, (CEPAL 2021) 122-42 https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47192/58/S2100608_es.pdf

¹⁵⁹ CEPAL, Estudio Económico, 122-42. Consultado el 02 de diciembre de 2021.

exportaciones y a las manufacturas, así como el aumento de la Inversión Extranjera Directa (IED) dedicada a la Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF). No obstante, se prevé que para 2022, pueda existir un desaceleramiento del 2,1 %.¹⁶⁰

Del mismo modo, para 2022, se contemplan 5 elementos que pudieran retrasar la recuperación de la región. A saber: presiones inflacionarias, bajos niveles de inversión, mayores tasas de interés, las depreciaciones del tipo de cambio y los posibles deterioros crediticios en los países.

f) El impacto social (pobreza): En el 2020, la CEPAL acotaba en su informe “El desafío social en tiempos de crisis”, que los rubros de la pobreza, la pobreza extrema y la desigualdad no discriminaría a ningún país de América Latina; todos se verían afectados.¹⁶¹ De acuerdo con Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la CEPAL, la recuperación económica del 2021 no es suficiente para contrarrestar las repercusiones a nivel social y laboral, sectores que están muy vinculados a las desigualdades por género, pobreza e informalidad que se vive en la región. Propone a su vez, que se mantengan los apoyos financieros en la región hasta el 2022.¹⁶²

Así pues, la prolongada crisis sanitaria a nivel global, en la región de América Latina, la tasa de pobreza extrema aumentó de 13,1 % de la población al 13,8% en 2021, lo que representa un incremento de 5 millones más en esas condiciones, es decir, se pasó de 81 a 86 millones personas que se volvieron pobres en extremo¹⁶³.

g) Los países con un riesgo sanitario alto. En cuanto a los países de la región más vulnerables a la propagación del virus y que con antelación se encontraban en situaciones humanitarias preexistentes están Colombia, Haití y Venezuela aunada a este último, la problemática que se desprende del gran número de migrantes venezolanos que se encuentran en calidad de refugiados o de migrantes. Es a ellos principalmente a quienes va dirigido El Pan Global de Respuesta Humanitaria.

¹⁶⁰ CEPAL, Balance preliminar de las Economías de A.L y el Caribe, 2021 https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/220111_ppt_bp_2021_abi_version_final-rev4.pdf. Consultado el 16 de agosto de 2021.

¹⁶¹ CEPAL, El desafío social en tiempos del COVID 19, 12 de mayo de 2020 https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf

¹⁶² DW Noticias, “Pobreza extrema en Latinoamérica crece en 2022 pese a recuperación económica”, DW, 27 de enero de 2022 <https://www.dw.com/es/pobreza-extrema-en-latinoam%C3%A9rica-crece-en-2021-pese-a-recuperaci%C3%B3n-econ%C3%B3mica/a-60581686>. Consultado el 09 de enero de 2022.

¹⁶³ CEPAL, Informe anual “Panorama Social de América Latina 2021”. Naciones Unidas/CEPAL. Enero 2022. Santiago, 2021. En: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/8/S2ciembre_de_2021100150_es.pdf. Consultado el 07 de diciembre de 2021.

Ahora bien, una vez que se han presentado los escenarios tanto generales como de la región latinoamericana respecto del desarrollo e impacto derivados de la pandemia COVID-19, se procederá a tratar sobre la importante iniciativa emanada de la Organización de las Naciones Unidas denominada Plan Global de Respuesta Humanitaria (PGRH) el cuál será desarrollado en el siguiente apartado.

El plan global de respuesta humanitaria Covid-19 (PGRH)

El 25 de marzo del 2020 la Organización de las Naciones Unidas lanzó una Plan Global de Respuesta Humanitaria COVID-19 (PGRH) cuya finalidad es la de hacer frente a la Pandemia ocasionada por el COVID-19 en 63 países de América del Sur, África, Medio Oriente y Asia. Anteriormente estaba destinado a 53 países, sin embargo, en mayo del 2020, se integraron al plan nueve países: Benín, Djibouti, Liberia, Mozambique, Pakistán, Filipinas, Sierra Leona, Togo, Zimbabue

El PGRH fue presentado por el Secretario General de la Organización Antonio Guterres y se trata de una estrategia coordinada de respuesta humanitaria que inicialmente tenía una necesidad financiera de dos mil millones de dólares destinados a combatir la pandemia en las regiones y países con mayor vulnerabilidad. Un par de meses después, dicho presupuesto ascendió a seis mil millones de dólares, debido a costos de insumos, la integración de los nueve nuevos países mencionados y la evolución alarmante de las necesidades humanitarias. El objetivo que persigue el PGRH es claro, y se trata de proteger la vida de millones de seres humanos al contener la propagación del virus.

La idea de la que partió el Secretario General de la ONU es que la pandemia del COVID-19 es una amenaza para la humanidad en general y por lo tanto, la humanidad debe defenderse. Guterres argumenta que la respuesta ante la pandemia y que se realiza de forma individual no basta, ya que el virus como se ha visto, no tiene fronteras y se ha esparcido prácticamente alrededor del mundo y con ello se agrava la situación en muchas latitudes en las que ya se cruzaba por una crisis humanitaria derivada o causada por conflictos armados, desastres naturales y cambio climático.¹⁶⁴

En el apartado del objeto y alcance del Plan Global de Respuesta Humanitaria COVID-19, se agrega que este instrumento garantiza la complementariedad, las sinergias, la identificación de carencias y necesidades y sobre todo una respuesta coordinada, no nada más a nivel mundial sino en apoyo a las respuestas nacionales por parte de los Estados¹⁶⁵. Esto en contraste con la falta de coordinación que se ha evidenciado

¹⁶⁴ Scaling Up Nutrition, “La ONU lanza plan global de respuesta humanitaria para luchar contra la pandemia de la COVID-19”, 03 de abril 2020 <https://scalingupnutrition.org/es/news/la-onu-lanza-un-plan-global-de-respuesta-humanitaria-para-luchar-contra-la-pandemia-de-la-covid-19/>. Consultado el 06 de noviembre de 2021.

¹⁶⁵ UNOCHA, Plan Global de Respuesta Humanitaria, (abril de 2020), 3 https://www.unocha.org/sites/unocha/files/GHRP-COVID19_Abridged_SP.pdf. Consultado el 02 de febrero de 2022.

ante la pandemia en el sistema internacional y al interior de los estados nacionales, lo cual ha llevado a plantear la crisis del sistema multilateral y la respuesta tardía o poco efectiva de algunos Estados, sobre todo en AL y El Caribe.

El PGRH tiene la prioridad de identificar a los países más vulnerables y de forma interna, a los grupos de población mayormente afectados, para que sea en esos lugares o grupos a donde se destine la ayuda. No es un obstáculo para recibir la asistencia de este mecanismo, que en algunos casos ya existan recursos previos al Plan global como lo son los planes de respuesta humanitaria para los refugiados, planes de respuesta multipaís o subregionales en marcha, o bien planes de asistencia internacional solicitados expresamente como en el caso de Irán.¹⁶⁶ En América Latina y el Caribe se han lanzado planes de respuesta humanitaria para Colombia, Haití y Venezuela y los 2,2 millones de refugiados y migrantes venezolanos que han salido de ese país, así como a las comunidades y gobiernos de acogida.¹⁶⁷ Se considera que para 2022, la ONU brinde ayuda a 13 millones de personas en América Latina y el Caribe, particularmente en El Salvador, Colombia, Haití, Guatemala, Honduras y Venezuela.¹⁶⁸ No se debe perder de vista que el PGRH está destinado para responder de forma rápida a la pandemia causada por el COVID-19. Planteado esto, los instrumentos se complementan.

En función de lo anterior, las prioridades estratégicas del PGRH-COVID-19 se articulan de la siguiente forma:

Contener la propagación de la pandemia a la vez que reducir su morbilidad y mortalidad.

Reducir el deterioro del capital y los derechos humanos

Proteger, ayudar y defender a las personas particularmente vulnerables por la pandemia y que por consiguiente se encuentran en mayor riesgo

El enfoque de la respuesta del PGRH, se basa en los principios humanitarios y abarca los de inclusión, género, protección y participación comunitaria. En este sentido se enfoca al objetivo de involucrar y dar apoyo a las organizaciones locales, actores importantes en este contexto y que además pueden fungir como vehículo de la ayuda, debido a las limitaciones de movilidad y del acceso a los agentes internacionales.¹⁶⁹

El PGRH se compone de cuatro acciones que constan de:

Entrega de equipos de laboratorio para detección de virus y suministros médicos para tratar la enfermedad

La Instalación de puestos de lavado de manos en campamentos y asentamientos

¹⁶⁶ UNOCHA, Plan Global de Respuesta Humanitaria.

¹⁶⁷ UN News, “La ONU incluye por primera vez a Venezuela en el Plan anual de ayuda humanitaria” 4 de diciembre de 2018 <https://news.un.org/es/story/2018/12/1447051>. Consultado el 103 de agosto de 2021.

¹⁶⁸ UN News, “La ONU brindará ayuda humanitaria a más de trece millones de personas en América Latina en 2022” diciembre de 2021 <https://news.un.org/es/story/2021/12/1500942>. Consultado el 06 de diciembre de 2021.

¹⁶⁹ UNOCHA, Plan Global de Respuesta Humanitaria, 4

Lanzamiento de campañas de información pública sobre cómo protegerse y proteger a los demás del virus
Instalación de puentes aéreos y centros de distribución en África, Asia y América Latina y El Caribe para el traslado de suministros y de trabajadores humanitarios para hacerlos llegar a los lugares donde más se requieran

Casi un mes después de que se lanzara el PGRH y de que la meta de arranque era cubrir los 2,000 millones de dólares para hacer frente a la respuesta de emergencia derivada del COVID-19, ya se había conseguido reunir 550 millones de dólares pero se necesitaban otros 350 millones para cubrir los gastos de ayuda y suministros y seguir socorriendo a las personas atrapadas en las guerras, otras más, padeciendo la pobreza y los efectos del cambio climático y sumado a ello, la llegada y consecuencias de la pandemia por COVID-19.

En suma, a los 550 millones de dólares que se habían reunido se le adicionaron 95 millones que liberó el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF) Fondo Humanitario creado por la Asamblea General de la ONU en el año de 2006 y cuyo propósito está dirigido a la eficacia y fiabilidad de la asistencia humanitaria en casos de conflictos armados y desastres naturales¹⁷⁰. Aunque este no es ninguno de ambos casos como los que se exponen en dicho fondo, la pandemia se puede interpretar como un desastre en salud o sanitario.

Para reunir los primeros mil millones de dólares también se contó con 177 millones de dólares de los fondos comunes de OCHA y 82 millones de dólares de 12 fondos canasta de país (OCHA, 2020). Con ese dinero que han generado las contribuciones se ha llevado a cabo en los campos de refugiados y en los países más frágiles a la pandemia, la instalación de lugares y/o lavabos para lavado de manos, se ha distribuido guantes y máscaras quirúrgicas, respiradores KN95; gafas, batas y test de diagnóstico.

La OMS se ha encargado de que más de 1.7 millones de personas estén informadas acerca de la identificación del virus y de las medidas de protección a través de su portal¹⁷¹. Así también se han creado nuevos centros logísticos para que los suministros puedan ser llevados a donde se requiera mediante vía aérea.

No obstante, en la actualización del PGRH del 7 de mayo del presente, ya la cifra que se necesitaba de 2,000 mil millones para hacer frente a la pandemia por el COVID-19 en los países más débiles, se había poco más que triplicado a 6,700 millones de dólares, según palabras del Secretario Adjunto para Asuntos Humanitarios de la Organización, Mark Lowcock.

¹⁷⁰ Edward Johnson, “Plan de respuesta humanitaria contra el coronavirus: la ONU necesita urgentemente 350 millones de dólares” 20 de abril 2020 <https://news.un.org/es/story/2020/04/1473072>. Consultado el 07 de septiembre de 2021.

¹⁷¹ Plan Mundial de Respuesta Humanitaria COVID-19. Llamamiento coordinado de las Naciones Unidas-Abril-diciembre 2020. Consultado el 05 de enero de 2022.

Se considera que los impactos de la inseguridad alimentaria ocasionados por el COVID 19 seguirán manifestándose incluso a lo largo del 2022. A finales del 2021, los países más pobres alcanzaron los precios más altos en productos alimenticios desde que comenzó la pandemia. Se plantea que la inflación en precios de alimentos a nivel minorista se deba a la escasez de mano de obra, las devaluaciones, así como la subida de precios en los productos fertilizantes. De acuerdo con proyecciones del Banco Mundial, se estima que alrededor de 2370 millones de personas carecieron de acceso a los alimentos en 2020, lo cual representa un incremento de 320 millones de personas en relación con el año anterior¹⁷².

Hay tres elementos que son importantes a destacar del sistema humanitario del cuál es parte muy importante en este momento el PGRH: el primero de ellos es que se están tomando medidas de prevención para que como resultado de la pandemia y la recesión económica que conlleva, no se incrementen los conflictos, el hambre, la pobreza y más enfermedades; el segundo elemento, es que en conjunto con el PMA se están creando programas con la finalidad de responder a la inseguridad alimentaria y prevenir la hambruna y el tercer elemento es la ampliación de los países a los que va dirigido el plan.

Con respecto al ámbito laboral, la región latinoamericana también ve reflejados los estragos de la crisis sanitaria. La Organización Internacional del Trabajo ha indicado que el escenario laboral es incierto y que el aún constante despliegue de la pandemia junto con los indebidos crecimientos económicos, la crisis laboral podría prolongarse hasta 2023 e incluso hasta 2024. En un escenario de menor crecimiento económico en 2022, se plantea la posibilidad de que la tasa de desempleo se vea reducida tan sólo entre el 0.1 y 0.3 puntos porcentuales. Ante esta situación se sugiere la adopción de una agenda que promueva políticas de desarrollo productivo, así como el apoyo a las micro y pequeñas empresas.¹⁷³

América Latina es una de las regiones que han presentado mayor vulnerabilidad ante la pandemia, de manera particular Haití, país que de hecho se encontraba en un contexto declarado como frágil con base en su situación de crisis generalizada y donde se presenta la probabilidad de que la propagación del COVID-19 pueda llegar a ser extremadamente alta. Para el caso de la Isla, ya se contaba con antelación un Plan de Respuesta Humanitaria (PRH) para mitigar la crisis que la ha asolado. Una breve referencia al Plan de Respuesta Humanitaria para Haití nos contextualizará de la importancia básica que representa este tipo de instrumentos aunado al destinado específicamente a combatir la pandemia o sea el PGRH COVID-19.

¹⁷² Banco Mundial, “La seguridad Alimentaria y la COVID 19”, BM, 13 de diciembre de 2021 <https://www.bancomundial.org/es/topic/agriculture/brief/food-security-and-covid-19>. Consultado el 16 de diciembre de 2021.

¹⁷³ Aristegui Noticias, “Crisis laboral podría prolongarse en A.L por COVID 19: OIT), AN, 01 de febrero de 2022 <https://aristeguinoticias.com/0102/dinero-y-economia/crisis-laboral-podria-prolongarse-en-america-latina-por-covid-19-oit/>

Los dos mecanismos de respuesta humanitaria para Haití: el PRH y el PGRH COVID-19

Existen tres factores que se han conjugado en Haití para impedir que el país alcance sus metas de desarrollo: su larga trayectoria de inestabilidad política, falta de competitividad y abundantes desastres naturales. De estos últimos el terremoto registrado en el 2010 de 7 grados en la escala de Richter; dejó claro la precaria situación de toda índole que predominaba en Haití, la cual se recrudeció una vez pasado el fenómeno¹⁷⁴. De acuerdo con la opinión de Charles Amlin, este país ha estado “atrapado en una situación de pobreza, desigualdad, falta de crecimiento y debilidad institucional”.¹⁷⁵

Aunado a esto, la pandemia a lo largo del 2020, el paso de la tormenta tropical Laura en el mismo año, el terremoto con magnitud de 7,2 grados, entre otras cuestiones como el escalamiento de la violencia por la actividad de bandas armadas han conducido a una degradación en términos económicos y sociales en el país.¹⁷⁶ Esta misma situación de violencia e inseguridad, puede dificultar el proceso de otorgamiento de operaciones humanitarias¹⁷⁷.

Es importante destacar que desde la perspectiva de la Organización Médicos sin Fronteras la propagación de contagios por COVID - 19 en Haití se generó, además de su propio contexto social y político, por dos factores: uno fue la falta de medidas preventivas, es decir los test o pruebas para detectar la enfermedad resultaron escasas, además de que la cuarentena que se impuso en realidad no fue del todo estricta debido a los altos índices de pobreza, las personas se veían forzadas a salir a trabajar para subsistir¹⁷⁸.

El factor dos, presenta varias aristas: dadas las condiciones del difícil acceso al agua potable y al saneamiento, aunado a las condiciones de hacinamiento y al retorno de los haitianos que estaban en República Dominicana donde se registra transmisión comunitaria de COVID-19 (retornados 17,000 al 05 de mayo del 2020, pero se esperaba el retorno de 55,000 en el transcurso del mes) hicieron que la probabilidad de que la propagación del virus en Haití fuera alta, a principios de junio este País, contaba con casi 4,000 casos confirmados de personas que habían contraído la enfermedad¹⁷⁹.

¹⁷⁴ Luis Rolando Durán, Terremoto en Haití: las causas persistentes de un desastre que no ha terminado, 2010, Nueva Sociedad. NUSO No. 226/marzo-abril 2010. México. Consultado el 17 de agosto de 2021.

¹⁷⁵ Sánchez Gutiérrez, Gabriela. Cooperación internacional en Haití: tensiones y lecciones. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2017 <https://catalogo.altexto.mx/cooperacion-internacional-en-haiti-tensiones-y-lecciones-ej0yo.html>. Consultado el 17 de agosto de 2021.

¹⁷⁶ AECID. "Acción Humanitaria" Oficina Técnica de Cooperación Internacional para el Desarrollo en Haití, Consultado el 27 de enero de 2022. <https://www.aecid.ht/es/accion-humanitaria>

¹⁷⁷ UN News. "La inseguridad alimentaria se agudizará en Colombia, Honduras y Haití", 27 de enero de 2022. <https://news.un.org/es/story/2022/01/1503232>. Consultado el 28 de enero de 2022.

¹⁷⁸ DW, “Coronavirus en Haití: “La cantidad de contagios y muertes está enormemente infravalorada”DW, 13 de junio 2020 <https://www.dw.com/es/coronavirus-en-hait%C3%AD-la-cantidad-de-contagios-y-muertes-est%C3%A1-enormemente-infravalorada/a-53829358>. Consultado el 20 de noviembre de 2021.

¹⁷⁹ UN News, “Coronavirus en América: Haití enfrenta un posible gran brote, mientras se duplican los casos en muchos países”, 05 de mayo de 2020 <https://news.un.org/es/story/2020/05/1473872>. Consultado el 18 de agosto de 2021.

La cifra de contagios en Haití hasta la fecha de hoy, ronda entre los 28. 500 casos. En cuanto a los niveles de vacunación y de acuerdo con cifras del gobierno haitiano sólo se ha aplicado la vacuna contra el COVID 19 a 75.500 personas. No se han aplicado dosis de refuerzo¹⁸⁰. Este índice no es realmente alto, sin embargo, el riesgo está latente, ya que si la epidemia se propaga como lo ha hecho en otros Estados, sería muy difícil controlarla, con las consiguientes consecuencias.

La frontera de Haití con Ecuador se convirtió en un foco rojo durante los primeros meses de la pandemia. Ecuador presentó un contagio rápido con casi 40,000 casos confirmados a finales de mayo 2020. Como medida, Ecuador y Haití cerraron sus fronteras. Sin embargo, y como ya se acotó anteriormente, el retorno de cientos de haitianos trabajadores en Ecuador debido al cierre de los lugares de trabajo se posicionó como un elemento de expansión del virus.

Por su parte el gobierno de Haití, a través de su Ministerio de Salud puso en operación desde mediados de marzo del 2020, un Centro de Información Permanente sobre el Coronavirus (CPIC) el cual lleva a cabo tareas de sensibilización a la población. El presidente de ese país creó la Comisión de Gestión de pandemias Multisectoriales (CMGP) que conjuntamente con el director del Centro Gheskio, William Pape y del Director General del Ministerio de Salud Lauré Adrien desarrollaron un plan de respuesta operacional para COVID-19 con un fondo de 176 millones de dólares. A este fondo, se le sumó en Julio, una asistencia no reembolsable de 60 millones de dólares, y en Agosto una suma de nueva de 27 millones de dólares, por parte del Banco Interamericano de Desarrollo.

Para terminar de brindar un contexto sociopolítico y económico de la isla, se debe tomar en cuenta la actual depreciación de la divisa haitiana y el alza de los combustibles, así como de las materias primas, lo que resultaría en la disminución del poder adquisitivo del que disponen las familias, que ya se han visto afectadas con el incremento de más de 40 % con respecto al año anterior en los productos importados, como lo son el aceite vegetal, la harina de maíz y el trigo. A dicho escenario ya polémico, se suma el reciente asesinato del Presidente de Haití, Jovenel Moïse, lo que acentuó la inestabilidad política y social del país¹⁸¹.

Bajo ese contexto las necesidades humanitarias en la isla se han hecho apremiantes y por ello la ONU, previo al PGRH-COVID 19, lanzó un Plan de Respuesta Humanitaria en 2019-2021 que contemplaba ayuda

¹⁸⁰ AP. “Haití: Aumenta casos de COVID 19; pocos están vacunados”, Independent en Español, enero de 2022 <https://www.independentespanol.com/ap/haiti-aumentan-casos-de-covid19-pocos-estan-vacunados-b2000688.html>. Consultado el 09 de enero de 2022.

¹⁸¹ Lima Lioman "El asesinato del presidente Moïse pone a Haití a las puertas de una inestabilidad que puede tener implicaciones para toda la región", BBC News Mundo, julio de 2021 <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57759820>. Consultado el 31 de enero de 2022.

para 2.6 millones de personas, pero dada la situación, el número de personas aumentó a 4.6 millones, por lo que el Plan tuvo que ser revisado y actualizado en marzo de 2020.

Ahora bien, El Plan Global de Respuesta Humanitaria COVID-19 está dirigido a países en los que las condiciones ya eran precarias antes de la pandemia por lo que ahora resultan más vulnerables ante los efectos de la misma. En palabras de secretario general de la ONU “Debemos acudir en ayuda de los ultra-vulnerables: millones y millones de personas que son menos capaces de protegerse. Esta es una cuestión de solidaridad humana básica. También es crucial para combatir el virus. Este es el momento de dar un paso adelante para los vulnerables”.

Para septiembre del 2021 y febrero del 2022, el 44% de la población haitiana necesitaría de manera urgente asistencia alimentaria¹⁸². En el marco del Informe del Panorama Global Humanitario del 2022 se estiman en Haití, alrededor de 4.9 millones de personas en condiciones de necesidad, y el requerimiento económico para ayudar a una población meta de 2.5 millones de personas, es de 373. 5 millones de dólares, lo cual permite observar un incremento presupuestario en comparación con el que se tenía previsto en 2020, que era uno de 253 millones de dólares.

Las consecuencias de la situación precaria en Haití lo hacen quizá el país más vulnerable del Continente y, por tanto, uno de los que más preocupa. Según un comunicado de la ONU: 19,000 niños sufren de desnutrición, el acceso al agua es difícil y los hospitales o centros de salud no cuentan con los suministros médicos suficientes. A su vez, se plantea que, en febrero del año en curso, alrededor de 4,3 millones de personas en Haití requerirán ayuda alimentaria de emergencia, y se considera que esta cifra podría alcanzar los 4, 600 millones.¹⁸³

La situación que se presenta en Haití, ya frágil de por sí, nos hace darnos cuenta de que de hecho no solamente hablamos de un país, sino de las personas que en él habitan y que ante esto, el sistema de ayuda humanitaria es fundamental. De acuerdo con la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) y a su mapa de Actores del Desarrollo con presencia física en Haití, la ayuda humanitaria, aunque es numerosa, no es suficiente. En este sentido el gobierno de ese país ha recibido recursos provenientes de los socios del PGRH para asistir al gobierno con el combate a la pandemia y en la preparación para que el personal humanitario continúe y lleve a cabo sus operaciones.

¹⁸² AECID, “Ayuda Humanitaria”.

¹⁸³ UN News. "La inseguridad alimentaria se agudizará en Colombia, Honduras y Haití", 27 de enero de 2022. <https://news.un.org/es/story/2022/01/1503232>. Consultado el 28 de enero de 2022.

Así las cosas, el hacer frente a la pandemia por el COVID-19, se está llevando a cabo a través de los mecanismos como el Plan de Respuesta Humanitaria y el propio Plan Global de respuesta Humanitaria COVID-19 los cuales ya están creados y en marcha.

Conclusiones

La pandemia provocada por el COVID-19 cuyo brote se localizó en la provincia de Wuhan y posteriormente el foco epidémico en China para posteriormente llegar a otros países y extenderse alrededor del globo, ya ha arrojado saldos. En los últimos días de mayo y la primera semana de junio de 2020, a nivel mundial los diagnosticados suman 7, 016,961; personas fallecidas 402, 874 y personas recuperadas 3, 143,148 (El país, 2020). Estados Unidos suma un total de 1,938,823 casos y un total de muertes de 110,375, Brasil es el epicentro de la enfermedad en América Latina con más de 600,000 contagios y 34,021 fallecidos, México por su parte suma ya 110,000 casos y 13,170 muertes. En suma, América Latina rebasa las 50,000 muertes registradas por la pandemia (El país, 2020).

Un ejemplo a todas luces del control de la pandemia lo ha sido Corea del Sur. Cuando se llevó a cabo el anuncio por la emergencia de la pandemia, se conocía que serían los países vecinos de China los que serían los primeramente afectados por el contagio. Sin embargo, aún y cuando Estados Unidos y Corea del Sur anunciaron su primer caso de contagio el 20 de enero del año en curso, también esa misma semana se dio a conocer el dato que en el país de la América del Norte se habían realizado 4,300 pruebas en tanto en Corea del Sur ya se habían practicado 196,000.

El dato anterior nos da una idea de que la reacción rápida y una estrategia basada en el diagnóstico masivo hecho a través de una red de laboratorios así como la localización del núcleo del contagio como medida temprana para identificar a las personas enfermas y cercar el área, acompañadas de medidas generales de aislamiento social, con el fin de reducir al mínimo la tasa de mortalidad 0,6% han sido eficientes en la prevención en la expansión del COVID-19.

No obstante, el ejemplo anterior, en América Latina así como en otros países como lo podemos apreciar, no se ha tenido la misma capacidad de respuesta. Cada gobierno ha reaccionado de forma diferente, al ritmo que ha considerado conveniente, mostrando con ello la vulnerabilidad de los sistemas domésticos y del propio sistema multilateral regional que se muestra descoordinado ante la irrupción del fenómeno.

Así como se presenta la problemática a nivel mundial, para América Latina la pandemia presenta un panorama con escasa certidumbre. Uno de los problemas es que el contagio por COVID-19 avanza de manera rápida y la respuesta ha sido en algunos países ambigua o irresponsable. En otros, las medidas de prevención no han podido ser lo suficientemente eficientes para detener el contagio debido a que o no se

cumplen o bien, es casi imposible seguir las dadas la fragilidad de las economías. A esto se le suma que las pruebas para detectar el contagio han sido selectivas de acuerdo con su escasez.

Nuestra región ni en este momento, ni en los últimos 10 años se encuentra bien situada, económicamente hablando. De ahí que las alertas que hacen los diferentes organismos nos pinten un panorama que va a incidir en un exiguo crecimiento y en casos particulares en un decrecimiento. Los tres rubros más afectados serán el empleo, el combate a la pobreza en las modalidades de pobreza y pobreza extrema y en la brecha que se va a ampliar en cuanto a la desigualdad que impactará por supuesto la cuestión social y su descontento que está por manifestarse y verse.

Sin embargo, hay luz al final del túnel, y está dada por las iniciativas que emanan desde el sistema humanitario a través de los distintos actores y que encabeza la ONU. Dos de esas respuestas lo son los Planes de Respuesta Humanitaria y el Plan Global de Respuesta Humanitaria COVID-19. El primero diseñado para hacer frente a las crisis humanitarias ya existentes en los países que enfrentan conflictos armados, crisis políticas y sociales, hambrunas y ahora la pandemia. El segundo para hacer frente a la pandemia en también esos países cuya vulnerabilidad los convierte en un riesgo latente que de no atender la pandemia, causaría un desastre.

Para este trabajo se ejemplificaron con el caso de Haití, un país que ha recibido ayuda humanitaria, esta no es suficiente dadas las necesidades y las causas estructurales de pobreza y atraso existentes y una creciente inestabilidad política. Para mediados de 2021 Haití era el único país que no había aplicado una sola dosis de vacunas contra la COVID-19, para julio a través del Mecanismo COVAX le fueron donadas por Estados Unidos, 500 mil dosis de vacunas. Otro problema que se presenta en este país debido a rumores y desinformación es que la aceptación de la vacuna por parte de la población es muy baja, solo el 22 por ciento de los haitianos ha expresado que se vacunaría. Para contrarrestar esta situación se han llevado a cabo campañas de información. Aunque la pandemia ha golpeado en términos relativos poco a Haití sigue representando un riesgo alto.

Finalizamos este trabajo, al recordar que un objetivo básico de la Organización de las Naciones Unidas se extrae de su propia Carta y es el de “Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural y humanitario” y que la pandemia, nos proporciona esa oportunidad de llevarlo a la práctica. Por lo tanto, los instrumentos creados para tal fin como los PRH y el propio PGRH-COVID 19 coordinado con la variedad de actores que los respaldan muestran ese compromiso de ayudar y cooperar con las comunidades más vulnerables del mundo.

CAPÍTULO VI – LA RESPUESTA A LA PANDEMIA DEL COVID-19 COMO OPORTUNIDAD PARA LA ADOPCIÓN DE UN ENFOQUE REALISTA PERIFÉRICO EN FAVOR DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Antonio Gil Fons

Frente al COVID-19 la historia evidencia que la humanidad superará el reto y prevalecerá, al igual que lo hizo en el pasado con otras amenazas también terribles. No obstante, el costo y las consecuencias que el COVID-19 va a dejar en el mundo están aún dirimiéndose. En un sentido humanitario, América Latina ha sido la región del mundo que la pandemia más ha castigado, ya que, albergando sólo 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. 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.

La idea de la unidad entre pueblos ha estado presente desde el inicio de las independencias de la América española a principios del siglo XIX. Sin embargo, a dos siglos de consumarse estas, el aporte de los numerosos proyectos de integración iniciados a nivel regional para favorecer la unidad latinoamericana es cuestionable, al haberse combinado discursos grandilocuentes con acciones caracterizadas por límites, ineficiencia, falta de ambición y escaso compromiso. Así, 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.

Una amenaza global —y regional— implica una respuesta global —y regional—. En opinión del autor, si bien la mortal pandemia no ha supuesto grandes avances en el proceso de integración regional, la necesaria e inexcusable respuesta al coronavirus sí puede constituir, si se adopta un enfoque realista periférico, una oportunidad para favorecer, por encima de las diferencias y dificultades existentes, la unidad latinoamericana.

Para auspiciar la reflexión en dicho sentido, se expone a continuación una síntesis del azaroso proceso histórico de la integración latinoamericana y la loable, aunque insuficiente y claramente mejorable, respuesta dada por los organismos regionales a la pandemia del COVID-19. El análisis crítico de estos

elementos será la base sobre la que se sustente la propuesta para que los gobiernos latinoamericanos y caribeños adopten un enfoque realista periférico, planteamiento teórico que pone de relieve la interrelación entre el entorno y las decisiones, lo que les otorgará una nueva perspectiva en la superación de los obstáculos que lastran la integración latinoamericana, hoy más necesaria que nunca ante la crisis económica, sanitaria y humanitaria que vivimos. Así, la respuesta a la pandemia del COVID-19 es una oportunidad para la adopción de un enfoque realista periférico pragmático en favor de la tan necesaria unidad latinoamericana.

El azaroso proceso histórico de la integración latinoamericana

Desde que se iniciaron las luchas independentistas en la América española a principios del siglo XIX, independencia y unidad regional constituyeron un binomio que enarbolaron numerosos revolucionarios, tales como Francisco de Miranda —con su *Carta a los Americanos*—, Manuel Torres, Juan Martínez de Rozas o Simón Bolívar. Así, entre 1808 —momento en que la España peninsular es ocupada por las fuerzas napoleónicas, generando un vacío de poder en la España americana que será aprovechado por propuestas políticas autóctonas— y 1830 “la independencia está estrechamente vinculada con la unidad de las naciones que se estaban independizando”. Para Simón Bolívar “las razones de la unidad hispanoamericana se encuentran en la similitud y coincidencias existentes en una lengua, religión, orígenes y costumbres comunes” de las distintas entidades surgidas de la España americana, aunque era plenamente consciente de las numerosas dificultades —idiosincrasias diversas, intereses opuestos, extensiones territoriales, medios de comunicación y transporte limitados, etc.— que cualquier proyecto de unión debía afrontar. “Por tanto, para Bolívar, muchas veces la idea de la integración terminó siendo más bien una utopía que un proyecto político”.¹⁸⁴

No obstante, a pesar de las dificultades evidentes, los éxitos de los revolucionarios en la lucha por las independencias impulsaron proyectos de integración que merecen ser destacados. Así, en 1819 se constituyó la Gran Colombia, integrada por Venezuela y por las ya extintas Provincias Unidas de Nueva Granada, sumándose posteriormente entre 1821 y 1822 Panamá, Quito y Guayaquil. La Gran Colombia impulsó la firma de diversos acuerdos de amistad o unidad con otras naciones hispanoamericanas, tales como Perú, Argentina o México con el objetivo de establecer compromisos de ayuda mutua frente a potencias extranjeras —fundamentalmente España—, obtener ventajas comerciales y facilitar la circulación de mercancías y personas. Estas interrelaciones sentarían las bases sobre las que se celebraría en 1826 el

184 Carlos Alfredo Da Silva y Javier Alejandro Orso, “La integración regional: ¿ante un fin de ciclo? Un análisis desde la historia de las relaciones internacionales latinoamericanas en la independencia, el centenario y el bicentenario”, en *Archivos del 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. (Montevideo: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), 2017), 3-4.

Congreso de Panamá, al que asistieron la Gran Colombia, Perú, la República Federal de Centroamérica y México.¹⁸⁵

El Congreso de Panamá, siempre con el objetivo de afianzar las independencias hispanoamericanas, fue sumamente ambicioso en sus propósitos, destacando la intención de crear un congreso permanente que reuniera a enviados plenipotenciarios de los países y la constitución de un Tratado de Unión, Liga y Confederación. “Como puede apreciarse, la noción de integración o unión, en este contexto, está fuertemente vinculada con la defensa de la independencia”. No obstante, el Congreso de Panamá y estas primeras iniciativas de integración acabaron en fracaso al no poder superar las divisiones internas y los estancamientos socio-económicos de las nuevas repúblicas.¹⁸⁶ Es decir, por no poder dejar de lado los intereses particulares nacionales —que, generalmente, son los de las élites oligárquicas de los países— en favor de un bien común supranacional, circunstancia que es un mal crónico en numerosos procesos de integración.

A partir de este momento la idea de la unidad hispanoamericana evoluciona hacia un enfoque pragmático al constituirse como respuesta ante la constante injerencia extranjera —la intervención francesa en México en 1838, la guerra de Estados Unidos contra México en 1846-1848, las ambiciones de Washington y Londres en América Central y el Caribe, la segunda intervención francesa en México en 1861, etc.— en Hispanoamérica.¹⁸⁷ Así, a partir de los años de 1830 y hasta alrededor de 1900, se “vincula la integración regional con la defensa de los intereses nacionales de los Estados que estaban en pleno proceso de formación, organización y consolidación”. En este sentido destaca la celebración de tres congresos —Lima 1847-1848, Santiago 1856 y Lima 1864-1865— para “defender al subcontinente hispanoamericano de la injerencia de potencias extranjeras” y “fortalecer los lazos de unión entre las repúblicas americanas”, participando en los mismos Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela.¹⁸⁸ Sin embargo, a pesar de algunas declaraciones grandilocuentes, los resultados tangibles de dichos congresos fueron escasos y tremendamente limitados.¹⁸⁹

Con el cambio del siglo XIX al siglo XX —y tras los sucesivos fracasos de los proyectos de unidad hispanoamericana— la idea de la integración fue redimensionada a nivel continental, fomentándose desde finales del XIX el panamericanismo, cuyo origen está en la Primera Conferencia Panamericana de

185 *Ibid*, 4; Alberto Zelada Castedo, “Perspectiva histórica del proceso de integración latinoamericana”, *Ciencia y Cultura*, núm. 17 (2005): 113-114.

186 Carlos Alfredo Da Silva y Javier Alejandro Orso, *op. cit.*, 4-5; Alberto Zelada Castedo, *op. cit.*, 114.

187 Carlos Alfredo Da Silva y Javier Alejandro Orso, *op. cit.*, 5.

188 *Ibid*, 3 y 5-6.

189 Véase Germán A. de la Reza, “El congreso Anfictiónico de Panamá. Una hipótesis complementaria sobre el fracaso del primer ensayo de integración Latinoamericana”, Araucaria. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 4 (10) (2003).

Washington celebrada entre 1889 y 1890. El panamericanismo es definido por Da Silva y Orso “como el intento de los Estados Unidos de promover y consolidar su esfera de influencia, en términos políticos como económicos, sobre América Latina”. Desde Washington se fomentó una integración económica y política continental que beneficiara el momento expansivo del poder estadounidense. Fueron los tiempos del Destino Manifiesto y del Corolario Roosevelt a la siempre polémica Doctrina Monroe. Diversas conferencias buscaron consolidar la progresiva ascendencia estadounidense sobre el continente americano: México en 1901-1902, Rio de Janeiro en 1906 y Buenos Aires en 1910,¹⁹⁰ siendo en esta última donde se constituiría la Unión Panamericana.¹⁹¹

Las dos guerras mundiales alteraron la política estadounidense hacia el continente americano y constituyeron una oportunidad para el desarrollo de la “política del buen vecino” de los presidentes Woodrow Wilson y Franklin D. Roosevelt. En ambas contiendas participaron —aunque en algunas ocasiones de forma nominal— diversas repúblicas americanas, confiadas en que su esfuerzo se vería recompensado con una nueva y beneficiosa dinámica geopolítica en el continente americano, tal y como se prometía desde Washington. Así, en el mundo posterior a la Segunda Guerra Mundial los países de América Latina aspiraban a jugar “un papel importante debido al peso relativo del conjunto de estos en el sistema de las Naciones Unidas”.¹⁹²

En la Conferencia de Bogotá de 1948, como símbolo de la nueva era de relaciones continentales que había de empezar, la Unión Panamericana fue sustituida por la Organización de Estados Americanos, cuyos objetivos eran —y, en teoría, son en la actualidad— fortalecer la paz y la seguridad, consolidar la democracia, promover los derechos humanos, apoyar el desarrollo social y económico y promover el crecimiento sostenible en América. No obstante, esta loable declaración de intenciones pronto quedó supeditada a las perversas dinámicas del enfrentamiento entre Estados Unidos y la Unión Soviética en el contexto de la Guerra Fría. Así, las repúblicas latinoamericanas observaron con frustración cómo las promesas estadounidenses de una nueva relación en el continente eran incumplidas. Es en este contexto, como respuesta a esa insatisfacción con el panamericanismo, cuando se recupera desde el Sur la idea de la unidad y la integración, ahora con un enfoque latinoamericano.¹⁹³

190 También es conveniente destacar la celebración en Washington de la I Convención Sanitaria Internacional en diciembre de 1902, ya que en ella se creará la Organización Panamericana de la Salud —OPS—, organismo que ha tenido un destacado papel en la lucha regional contra la pandemia del COVID-19.

191 Carlos Alfredo Da Silva y Javier Alejandro Orso, *op. cit.*, 7-9.

192 Alberto Zelada Castedo, *op. cit.*, 114.

193 Carlos Alfredo Da Silva y Javier Alejandro Orso, *op. cit.*, 9-10; José Prat, “La crisis del panamericanismo”, *El País* (13 de mayo de 1982), https://elpais.com/diario/1982/05/14/internacional/390175207_850215.html; Alberto Zelada Castedo, *op. cit.*, 114.

Desde la década de los sesenta del siglo XX, en un contexto caracterizado por países altamente intervencionistas en lo económico, comienza a experimentarse en la extensa Latinoamérica con proyectos de integración centrados casi exclusivamente en el plano comercial. Así, por el Tratado de Montevideo de 1960 se constituirá la Asociación Latino Americana de Libre Comercio —ALALC—, compuesta por todos los países de Sudamérica y México y teniendo como objetivo el establecimiento de una zona de libre comercio. Si bien tuvo algunos éxitos iniciales al lograr aumentar el volumen de comercio entre sus miembros, las disparidades económicas entre los mismos y la falta de voluntad política para la constitución de la zona de libre comercio generaron distorsiones crecientes que terminaron por bloquear la asociación. No obstante, a pesar de la falta de avances en la ALALC, surgieron asociaciones análogas en Latinoamérica, tales como en 1960 el Mercado Común Centroamericano, en 1973 la Comunidad de Estados del Caribe —CARICOM— y en 1975, buscando una mayor coordinación y cooperación de políticas económicas, el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe —SELA—. Es interesante destacar que varios miembros de la ALALC, concretamente Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, constituyeron en 1969 el Pacto Andino con el objetivo de crear no sólo una zona de libre comercio entre ellos, sino también una unión aduanera, cooperar en el desarrollo industrial, la armonización de las políticas económicas y fiscales y de inversión extranjera. El Pacto Andino fue capaz de crear una estructura institucional no dependiente de los gobiernos de los países miembros y con un cierto grado de supranacionalidad expresado con la creación en 1979 del Tribunal Andino de Justicia, del Parlamento Andino y del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. También es destacable la firma en 1970 del Convenio Andrés Bello sobre ciencia, educación y cultura, en 1971 del Convenio Hipólito Unamune sobre salud, en 1973 del Convenio Simón Rodríguez sobre trabajo y condiciones de vida y en 1983 del Convenio Celestino Mutis sobre seguridad alimentaria. Para Da Silva y Orso, a pesar de las vicisitudes, tensiones, crisis y el abandono de Chile que ha sufrido, “el Pacto Andino, hoy Comunidad Andina de Naciones, constituye un proceso de integración más acabado, que refuerza los lazos sociales y el desarrollo de los pueblos más allá de la dimensión económica”.¹⁹⁴

En 1980, buscando superar las deficiencias crónicas de la ALALC, esta fue disuelta y por el Tratado de Montevideo se constituyó la Asociación Latinoamericana de Integración —ALADI—, que tiene como objetivo la creación de un mercado común, pero, y esto es importante, de forma gradual y adaptándose a las necesidades de los países miembros. Esta flexibilidad de la ALADI la ha convertido, más que en una asociación, en un “marco para numerosos acuerdos que permitieron revitalizar la integración en América

194 Carlos Alfredo Da Silva y Javier Alejandro Orso, *op. cit.*, 9-11.

Latina”,¹⁹⁵ aunque fuera de forma fragmentada desde un plano sectorial y geográfico, tal como supuso el Tratado de Asunción de 1991 por el que Argentina, Brasil Paraguay y Uruguay constituyeron el Mercado Común del Sur —Mercosur—. También en los años noventa es destacable la fundación del Sistema de la Integración Centroamericana —SICA— mediante el Tratado de Tegucigalpa de 1991, entrando en vigor en 1993.

La crisis económica, social y política a la que se enfrentó América Latina en el cambio del siglo XX al XXI erosionó la credibilidad del modelo de desarrollo neoliberal —evidenciado esto en la oposición latinoamericana en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata de 2005 al proyecto de Área de Libre Comercio de las Américas impulsado por Washington—, auspiciando un nuevo impulso de modelos integracionistas latinoamericanos con base en las premisas de desarrollar un regionalismo posliberal y dar un “giro a la izquierda”, entendiendo esto como “una alternativa propositiva para el fortalecimiento de los países latinoamericanos y para su mejor inserción en el sistema internacional”.¹⁹⁶ Fruto de lo anterior, durante la primera década del siglo XX surgieron numerosos foros y espacios para el diálogo, la cooperación y la integración latinoamericana, tales como en el año 2000 la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana —IIRSA—, en 2004 la Comunidad Sudamericana de Naciones y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América —ALBA—, en 2008 la Unión de Naciones Suramericanas —UNASUR, aunque no entraría en funcionamiento hasta 2011—, en 2010 la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños —CELAC— y en 2012 la Alianza del Pacífico.¹⁹⁷

Sin embargo, durante la segunda década del siglo XXI se evidenció la falta de avances en la profundización de los procesos de integración latinoamericanos, con limitaciones evidentes en organizaciones como la CELAC, el bloqueo de la OEA por disputas políticas continentales, tensiones y exclusiones en MERCOSUR y el notable retroceso que supuso que varios países abandonarían en 2019 UNASUR para conformar el Foro para el Progreso de América del Sur —PROSUR—. Según Carvalho Neves y Pasquariello Mariano, “la desconstrucción de las instituciones regionales en Latinoamérica es resultado de múltiples factores que reflejan, después de más de 10 años, la construcción de instituciones regionales vulnerables a los cambios políticos y económicos en la región debido a limitaciones estructurales para reaccionar adecuadamente al aumento de demandas en periodos de tensión o crisis de sus países miembros”.¹⁹⁸

195 *Ibid*, 11-12.

196 Bárbara Carvalho Neves y Karina Lilia Pasquariello Mariano, “El regionalismo sudamericano y el giro hacia la desintegración: algunas reflexiones”, *Foro Internacional LXII*, núm. 1 (2022): 139.

197 Bárbara Carvalho Neves y Karina Lilia Pasquariello Mariano, *op. cit.*, 140; Carlos Alfredo Da Silva y Javier Alejandro Orso, *op. cit.*, 12-13.

198 Bárbara Carvalho Neves y Karina Lilia Pasquariello Mariano, *op. cit.*, 140.

Con base en el análisis de dichas autoras, se puede afirmar que las limitaciones estructurales se fundamentan en la reducida interdependencia entre las economías latinoamericanas; su dependencia de los mercados internacionales y de la inversión extranjera —que, sea de Estados Unidos o de China, ha impulsado el sector primario de diversas economías latinoamericanas en detrimento de la industrialización—; el bluf que supuso el liderazgo regional brasileño tras la exitosa etapa de Lula Da Silva; la fragilidad institucional intrínseca de los procesos regionales de integración, con carencia de compromisos supranacionales —“en todos los gobiernos encontramos posiciones de resistencia a aumentar el poder de las instancias regionales, imponiendo siempre un límite al compromiso con la integración”—, falta de transparencia en el proceso de toma de decisiones, la ausencia de una burocracia eficiente y autónoma, la dependencia de las inestables voluntades políticas de los cambiantes gobiernos de los países latinoamericanos y la, todavía, “participación social muy restringida y marginal, que no colabora para estimular el proceso de enraizamiento de la integración en la sociedad”.¹⁹⁹

En conclusión, cuando la pandemia del COVID-19 hace acto de presencia en Latinoamérica a principios de 2020, los organismos de integración regional languidecen debido a las limitaciones estructurales que se vienen arrastrando históricamente por las diversas causas anteriormente expuestas. En estas circunstancias, ¿los Estados latinoamericanos han superado sus reticencias y fortalecido los organismos regionales para dar respuesta adecuada y conjunta al terrible y mortal desafío global que ha supuesto el COVID-19?

La respuesta latinoamericana al COVID-19

Un recorrido por la respuesta latinoamericana a la pandemia del COVID-19 denota un panorama de muchas sombras y algunas pocas luces. A pesar de la emergencia sanitaria, las rivalidades políticas e ideológicas entre los dirigentes de varios países han lastrado las acciones coordinadas y eficientes. No obstante, ha habido algunas iniciativas dignas de reseñar, como la creación del Observatorio COVID-19 por parte de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe —CEPAL—, el desarrollo de la plataforma Post Covid-19: Portal OEA para Consultas, Foros y Repositorio y de la Comunidad Virtual de los Sistemas de Emergencia y Seguridad de las Américas por parte de la Organización de Estados Americanos, el repositorio de información y practicas elaborado por el SELA.²⁰⁰

199 *Ibid*, 145, 147 y 149-150.

200 Paulo M. Buss y Sebastián Tobar, “Multilateralismo y COVID-19 en América Latina”, *Revista Chilena de Salud Pública, número especial* “Virus y Sociedad: hacer de la tragedia social una oportunidad de cambios” (2020): 128.; Thomas Legler, “Presidentes y orquestadores: la gobernanza de la pandemia de COVID-19 en las Américas”, *Foro Internacional LXI, núm. 2* (2021): 370-371.

La CELAC, durante la presidencia *pro tempore* de México —enero de 2020-enero de 2022— estableció la Red de Expertos en Agentes Infecciosos y Enfermedades Emergentes y Reemergentes, fomentó el intercambio de información con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe —CEPAL— y con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura —FAO—, apoyó para que México, Argentina, la Fundación Carlos Slim y la Universidad de Oxford se asociaran para la producción de vacunas, impulsó el Foro China-CELAC para facilitar la cooperación técnica y el acceso al crédito y lideró las reclamaciones de la periferia mundial por un acceso justo a las vacunas.²⁰¹

Por otra parte, PROSUR y la Alianza del Pacífico —bajo la presidencia *pro tempore* del chileno Sebastián Piñera— desarrollaron iniciativas dignas de mención en la promoción del diálogo y la cooperación entre los países miembros con disposiciones tales como la celebración de reuniones virtuales de presidentes, ministros o coordinadores de salud; la constitución de mesas, grupos y planes de trabajo conjuntos; la coordinación de políticas de tránsito de personas y bienes; la compra conjunta de insumos médicos y el intercambio de conocimientos. En contraposición, MERCOSUR ha estado bloqueado en cierta medida por discusiones entre el presidente brasileño Jair Bolsonaro y el argentino Alberto Fernández. Así, si bien dicha organización posee instrumentos interesantes como las reuniones de ministros de Salud o el Subgrupo de Trabajo sobre Salud, sus acciones se han limitado a acciones económicas limitadas —como la asignación de 12 millones de dólares estadounidenses para fortalecer una red de institutos para detectar y tratar el COVID-19— y a declaraciones públicas y vacías de contenido. Tampoco exenta de dificultades ha estado la acción de la Comunidad Andina de Naciones —CAN—, limitándose el Organismo Andino de Salud a fungir como instrumento para el intercambio de información, experiencias y prácticas sobre el COVID-19.²⁰²

SICA y CARICOM desplegaron algunas iniciativas interesantes, autorizando los países miembros que las organizaciones regionales de salud pública gestionaran la respuesta a la pandemia. Así, el 26 de marzo de 2020 los Estados centroamericanos aprobaron un plan de contingencia que otorgaba un papel de coordinación al Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica —COMISCA— y facultaba al Banco Centroamericano de Integración Económica para financiar con 1.900 millones de dólares las necesidades sectoriales de la región.²⁰³ Con base en lo anterior, los gobiernos centroamericanos favorecieron la coordinación de políticas de restricción de la movilidad, distanciamiento social, salud pública y

201 Thomas Legler, *op. cit.*, 361.

202 Paulo M. Buss y Sebastián Tobar, *op. cit.*, 129; Thomas Legler, *op. cit.*, 359-362.

203 Tomando en consideración la dimensión económica de la pandemia, también son de destacar las acciones emprendidas, aunque con carácter limitado, por el Banco Interamericano de Desarrollo, el CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata, el Banco Centroamericano de Integración Económica o el Banco de Desarrollo del Caribe. Véase Thomas Legler, *op. cit.*, 372-373.

confinamiento, así como medidas socioeconómicas. No obstante, a pesar de que se alcanzó un alto grado de armonización de políticas y medidas, persistieron algunas particularidades —principalmente de carácter técnico— que entorpecieron el proceso.²⁰⁴ Por su parte, la Agencia de Salud Pública del Caribe —CARPHA— activó el Mecanismo Coordinador Regional para la Seguridad Sanitaria desde el 29 de enero de 2020, impulsando la celebración de reuniones presidenciales y ministeriales en las semanas siguientes y la elaboración de un protocolo regional de actuación.²⁰⁵

Finalmente, la Organización Panamericana de la Salud —OPS— ha sido la organización regional que más activa se ha mostrado en la lucha contra el COVID-19. A pesar de sus limitados recursos,²⁰⁶ la OPS ha coordinado esfuerzos con la Organización Mundial de la Salud —OMS— y con la Red Interamericana de Compras Gubernamentales, ha fungido como intermediario para la obtención de productos estratégicos sanitarios para sus miembros, ha realizado gestiones ante el Fondo de Acceso Global para Vacunas COVID-19 —COVAX—, ha constituido GeoHub Covid-19: Sistema de Información para la Región de las Américas, ha coordinado la Red Regional de Vigilancia Genómica Covid-19, ha creado —junto a otros organismos— la herramienta de autoevaluación VIRAT de preparación para la introducción de la vacuna contra el COVID-19, ha elaborado directrices y recomendaciones para los países miembros y ha fomentado la cooperación técnica.²⁰⁷ Como bien señalan Buss y Tobar:

La Organización Panamericana de la Salud —OPS— ha mostrado una intensificación de sus actividades, alertando a las autoridades sobre las tendencias epidemiológicas futuras, la necesidad de fortalecer los sistemas de salud y enfatizando algunos aspectos de gran relevancia en la región, como el tema de enorme desigualdades e inequidades, la importancia de establecer criterios científicos en la constitución de protocolos de atención, en el monitoreo del problema de salud mental y en el monitoreo de la salud del trabajador de la salud, entre otros.²⁰⁸

204 Kevin Parthenay, “Aliarse (regionalmente) contra la COVID-19: SICA y CARICOM”, *Foro Internacional LXI*, núm. 2 (2021): 400 y 417.

205 Thomas Legler, *op. cit.*, 367-368.

206 En mayo de 2020 los Estados miembros de la OPS acumulaban montos adeudados por valor total de 162,2 millones de dólares. Destacaban particularmente Estados Unidos —110 millones de dólares— y Brasil —24,2— por la postura crítica mantenida durante la pandemia por Trump y Bolsonaro contra organismos de salud internacionales, aunque también son dignos de mención Venezuela —7,3—, México —6,3—, Argentina —5,8—, Colombia —3,2— y Chile —2,1—. No obstante, a 31 de julio de 2021 Estados Unidos había reducido su deuda a 58,1, mientras que Brasil —a 17,9—, México —a 5,1— y Colombia —a 1,7— también lo habían hecho. Véase Organización Panamericana de la Salud, 116ª Sesión del Comité Ejecutivo, *Informe sobre la recaudación de las contribuciones señaladas*, CE166/7 de 31 de mayo del 2020 y Organización Panamericana de la Salud, 59º Consejo Directivo, 73ª Sesión del Comité Regional de la OMS para las Américas, *Informe sobre la recaudación de las contribuciones señaladas*, CD59/12 de 31 de julio del 2021.

207 Thomas Legler, *op. cit.*, 365-367.

208 Paulo M. Buss y Sebastián Tobar, *op. cit.*, 126.

Bien afirma Legler que algunas organizaciones regionales como la OPS, la COMISCA o la CARPHA han destacado por “una capacidad organizativa y una resiliencia sorprendentes”, gracias fundamentalmente a secretarías capaces, burocracias competentes, capacidades financieras propias y cierto grado de autonomía respecto a los Estados miembros.²⁰⁹ Ello ha sido un rayo de luz —y esperanza— en el ámbito regional, donde ni la pandemia ha logrado que los países latinoamericanos dejaran a un lado sus diferencias políticas ideológicas.

Lejos de la pregonada unidad, en el contexto de la pandemia los gobiernos de la denominada izquierda latinoamericana han tratado de impulsar acciones en la CELAC, mientras que los gobiernos conservadores han preferido PROSUR,²¹⁰ limitando con ello las capacidades regionales para una respuesta adecuada ante el COVID-19. Afirma Stefano Palestini, “la capacidad del regionalismo impulsado por las cabezas del poder ejecutivo para ofrecer bienes regionales depende de las buenas relaciones y del liderazgo de los jefes de Estado”.²¹¹ Para Brun y Legler “hay representantes políticos que no sólo no quieren cooperar, sino que más bien obstruyen los mecanismos colaborativos”.²¹² Así, en un espacio latinoamericano con tantas tensiones —el rol de Estados Unidos y China en la región, la situación de Venezuela, el régimen de Ortega en Nicaragua, etc.—, con una carencia histórica de instituciones fuertes y con líderes políticos —el mexicano López Obrador, el brasileño Bolsonaro, el nicaragüense Ortega, etc.— que han mostrado reticencias continuadas ante los consejos de la OMS,²¹³ no es de extrañar que la organización que más activa y eficiente se ha mostrado sea la OPS, que no pertenece a ningún proyecto de integración latinoamericana, sino que fue fundada en 1902 dentro de la iniciativa panamericana liderada por Estados Unidos, país que es miembro de la misma. Si bien su labor no ha estado exenta de dificultades, especialmente por las deudas contributivas que varios países miembros mantienen, su carácter técnico, su estructura organizativa, el grado de autonomía respecto a los poderes políticos y su capacidad para generar recursos financieros, ha permitido que la Organización Panamericana de la Salud desplegara notables iniciativas en la lucha contra el COVID-19. Para Legler, organizaciones como la Organización Panamericana de la Salud (OPS) o la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) aprovechan la percepción de su relativa neutralidad, de su impermeabilidad política e ideológica, así como de su reputación de excelencia técnica y científica, lo que les permite sanar las divisiones entre los países de la región en favor de la causa común.²¹⁴

209 Thomas Legler, *op. cit.*, 364, 366 y 368.

210 Thomas Legler, *op. cit.*, 361.

211 Stefano Palestini, “Orchestrating Regionalism: The Interamerican Development Bank and the Central American Electric System”, *Review of Policy Research* (2020): 15.

212 Élodie Brun y Thomas Legler, “La agencia latinoamericana y caribeña en la gobernanza global y regional de la COVID-19: para bien o para mal”, *Foro Internacional LXI, núm. 2* (2021): 252.

213 Paulo M. Buss y Sebastián Tobar, *op. cit.*, 132; Thomas Legler, *op. cit.*, 358;

214 Thomas Legler, *op. cit.*, 337.

No obstante, la evaluación de las acciones de los Estados y organizaciones regionales no puede estar completa sin tomar en consideración los datos duros que ha generado la pandemia en América Latina y el Caribe. Y estos, son terriblemente trágicos.

Albergando América Latina y el Caribe en torno al 8,5% de la población mundial, hasta 20 de enero de 2022 se reportaron en América Latina y el Caribe más de 53.352.000 contagios —el 15,77% del total mundial de 338.261.000— y 1.572.000 — 26,58% del total mundial de 5.914.000— muertos a causa del COVID-19,²¹⁵ estando Brasil, México y Perú entre los diez países con mayor número de decesos.²¹⁶ Respecto al proceso de vacunación la región evidencia notables diferencias entre países. Así, Chile y Cuba superan el 85% de población con la pauta de vacunación completa —porcentaje similar al de algunos países europeos occidentales—, mientras que Nicaragua, Honduras, Paraguay, Bolivia, Venezuela y otros están por debajo del 50%.²¹⁷ A este respecto, Malacalza y Fagaburu critican la ausencia de activos mecanismos regionales de compra conjunta de vacunas que, unido con los fallos del sistema COVAX, han generado abruptas brechas en la región respecto al porcentaje de población vacunada. El que en septiembre de 2021 los miembros de la CELAC aprobaran por unanimidad los lineamientos y propuestas para un plan de autosuficiencia sanitaria para América Latina y el Caribe es sin duda un paso en la dirección correcta,²¹⁸ aunque llega con retraso y todavía, en un contexto de pandemia global, falta la azarosa implementación, talón de Aquiles habitual en los procesos de integración latinoamericanos. A ello hay que sumar que, según dichos académicos, “las potencias productoras extrarregionales [—Estados Unidos, Rusia, China e India—] utilizaron las transacciones de vacunas para obtener accesos, así como gestionar, mantener y sostener posiciones de influencia política y económica para sus países y sus empresas”.²¹⁹

En conclusión, la respuesta latinoamericana al COVID-19, aunque claramente insuficiente ante las terribles cifras presentadas, es fruto de debate. Así, hay autores que son tremendamente críticos ante la actuación de los Estados y los organismos regionales latinoamericanos durante la pandemia. Para Bernal-Meza, la respuesta latinoamericana se ha centrado en el desarrollo de políticas unilaterales y nacionales por parte de

215 Véase Reuters, “COVID-19 Tracker: América Latina y el Caribe”, <https://graphics.reuters.com/world-coronavirus-tracker-and-maps/es/regions/latin-america-and-the-caribbean/> Consultado el 20 de enero de 2022.

216 Véase Worldometer, “COVID-19 Coronavirus Pandemic”, <https://www.worldometers.info/coronavirus/> Consultado el 20 de enero de 2022.

217 Véase Statista, “Porcentaje de vacunados y dosis administradas contra el coronavirus (COVID-19) en América Latina y el Caribe a 11 de enero de 2022, por país”, <https://es.statista.com/estadisticas/1258801/porcentaje-y-numero-vacunados-contra-covid-19-en-latinoamerica-por-pais/> Consultado el 21 de enero de 2022.

218 CEPAL, “Países de la CELAC aprueban por unanimidad lineamientos y propuestas del plan de autosuficiencia sanitaria para América Latina y el Caribe y mandatan a la CEPAL para avanzar en su implementación”, <https://www.cepal.org/es/comunicados/paises-la-celac-aprueban-unanimidad-lineamientos-propuestas-plan-autosuficiencia>

219 Bernabé Malacalza y Débora Fagaburu, “¿Empatía o cálculo? Un análisis crítico de la geopolítica de las vacunas en América Latina”, *Foro Internacional LXII*, núm. 1 (2022): 7-8, 15, 17 y 38.

los Estados bajo la premisa del “sálvese quien pueda”. Malamud, por su parte, denuncia el “egoísmo nacional, el egoísmo COVID y el populismo COVID”, mientras que Riggiozzi lamenta la sustitución de lo nacional por lo regional. Por su parte, Ríos Sierra considera que ha aumentado la “desestructuración regional”, Stuenkel habla de bloqueo en los organismos regionales por culpa de las divergencias y protagonismos encontrados de diversos líderes políticos y Gardini afirma que no se han ejecutado acciones ambiciosas con carácter común. Más esperanzado se muestra Legler, al afirmar que “las y los especialistas médicos, científicos y directivos han participado en iniciativas significativas de cooperación y que el multilateralismo técnico-científico tiene el potencial de superar las diferencias políticas, ideológicas e interpersonales entre líderes y países, y de impulsar la restauración de los procesos de integración”, afirmando que la respuesta latinoamericana al COVID-19 revela “una mezcla de tendencias de gobernanza contradictorias, tanto negativas como positivas, a la vez desarticuladas y colaborativas”.²²⁰ No obstante de este contexto de luces y sombras, la respuesta a la pandemia del COVID-19 en Latinoamérica puede significar una gran oportunidad para la región.

Un enfoque realista periférico en favor de la integración latinoamericana

Como se ha expuesto anteriormente, el proceso de integración latinoamericano ha estado lleno de vicisitudes, de ciertos avances y de muchos retrocesos. Ni siquiera la peor pandemia en cien años ha logrado articular, desde un punto de vista de la unidad latinoamericana, algo más que respuestas parciales, insuficientes, limitadas, superpuestas, descoordinadas y fragmentadas. La VI Cumbre de la CELAC — organización que por sus características debería liderar el proceso de integración latinoamericano y caribeño— celebrada en septiembre de 2021 en Ciudad de México refleja, como indica Raphael, “la casi nula unión latinoamericana”.²²¹ Con la destacada ausencia de Brasil —Bolsonaro suspendió la participación brasileña en enero de 2020—, la cumbre se caracterizó por discursos grandilocuentes, las clásicas críticas a la OEA y a Estados Unidos, encononazos políticos a cuenta de la situación de la democracia en Cuba, Nicaragua y Venezuela, acuerdos de consecuencias limitadas, compromisos de alguna posición común en organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y la loable aprobación de un plan de autosuficiencia sanitaria para América Latina y el Caribe, del que queda pendiente un largo camino para su implementación.²²² Es en este convulso panorama donde la adopción por parte de los implicados de un

220 Thomas Legler, *op. cit.*, 336-337 y 339.

221 Ricardo Raphael, “La CELAC mostró la casi nula ‘unión latinoamericana’”, *The Washington Post* (21 de septiembre de 2021), <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2021/09/21/cumbre-celac-2021-mexico-amlo-fracaso/>

222 Yurany Arciniegas, “La pandemia del Covid-19 y las críticas contra la OEA marcaron la cumbre de la CELAC”, *France 24* (19 de septiembre de 2021), <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20210918-celac-pandemia-oea-acuerdos-venezuela>

enfoque realista periférico podría impulsar la integración latinoamericana, posibilitando una mejor y más eficiente respuesta a la pandemia del COVID-19.

El realismo periférico, propuesto por el recientemente fallecido politólogo argentino Carlos Escudé, es un planteamiento que considera “la interrelación entre entorno y decisiones”.²²³ Con base en la traumática historia de Argentina, especialmente de finales del siglo XX, Escudé desarrolló la teoría del realismo periférico. Desde su perspectiva, hay un supuesto implícito en el mundo de que en “el orden interestatal hay reglas escritas y no escritas, y que, mal que nos pese, los Estados más poderosos tienen un papel preponderante en el establecimiento de esas normas”. Asumiendo esta premisa, los Estados periféricos —entiéndase con ello los países latinoamericanos y caribeños— no deben de aspirar a competir con los países poderosos, en tanto que ello conllevará sanciones, represalias y padecimientos. De esta manera, los Estados periféricos deben contentarse con un relativo grado de autonomía. Los límites de esta autonomía, según Escudé, vienen condicionados por la fortaleza del propio país. Países como la República Popular China y la India poseen recursos geopolíticos que les han permitido adquirir un alto grado de autonomía frente al hegemónico Estados Unidos. Sin embargo, “cuanto más débil es un país, más bajo es el umbral de autonomía externa”. En esta circunstancia, un país con capacidades débiles, realidad que suele ser lo común en la periferia, puede forzar la consecución de mayor grado de autonomía en perjuicio de la libertad de sus ciudadanos. Expresado en otras palabras, un país periférico donde exista una avanzada democracia liberal, separación de poderes y un activismo ciudadano importante, verá como el grado de su autonomía respecto a las directrices de las principales potencias vendrá definido por las capacidades que posea y por los límites de tolerancia que el Estado de derecho y la ciudadanía impongan a su gobierno. Sin embargo, un país periférico con un sistema político autoritario puede buscar un mayor grado de autonomía por encima de sus capacidades —como es el caso de Venezuela—, a pesar de que ello le conllevara ser acreedor de sanciones y castigos por parte de las grandes potencias. “Cuanto más pobre sea un país, mayor será el autoritarismo que deberá ejercer sobre su población para competir exitosamente con países más ricos”.²²⁴ En comparativa, difícilmente las poblaciones de países como Uruguay, Chile y Costa Rica habrían tolerado que sus gobiernos iniciaran una confrontación directa al estilo venezolano o cubano con Estados Unidos teniendo en perspectiva la capacidad de castigo y sanción de Washington. Ello se evidenció en la cumbre de la CELAC

223 Juan Battaleme, “Realismo Periférico y dobles periferias: La política de seguridad internacional de Chile y Argentina frente al ascenso de Brasil y la preponderancia norteamericana”. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, vol. 21 (1) (2016): 11 y 13.

224 Carlos Escudé, *Principios de Realismo Periférico: Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China* (Argentina: Ediciones Lumiere, 2012), 17, 19 y 21-22.

celebrada en septiembre de 2021, donde países como Paraguay y Uruguay no quisieron verse arrastrados a la confrontación con Estados Unidos a causa de los regímenes políticos de Venezuela o Cuba.

Según Carlos Escudé, la realidad es que el sistema político internacional es desigual. De hecho, hasta la propia Carta de las Naciones Unidas evidencia la desigualdad jurídica entre los Estados. “Unos pocos tienen el poder que les permite contribuir a forjar las reglas de juego, mientras la gran mayoría se ve obligada a comportarse según las normas establecidas por este oligopolio”. No obstante, hay Estados que sin tener la capacidad de contribuir a las reglas internacionales deciden rebelarse contra ellas, “pagando altísimos costes que revierten sobre sus habitantes”. En síntesis, para Escudé existe en el orden internacional una protojerarquía compuesta por tres tipos de países: a) Los Estados forjadores de normas; b) los Estados tomadores de normas; y c) los Estados rebeldes, que tenderán a convertirse en los marginados del sistema político internacional y sus sociedades pagarán un alto precio por querer competir con las grandes potencias. Dicho de otra forma, Estados que mandan, Estados que obedecen y Estados rebeldes. Este es el sencillo teorema en el que se basa el denominado realismo periférico.²²⁵

Es conveniente señalar que el planteamiento de Escudé no pretende que los países periféricos renuncien a competir con las grandes potencias o a responder a los retos que se les planteen. Según Juan Battaleme:

Desde el punto de vista de la seguridad, un Estado periférico puede enfrentar cinco tipos de amenazas: 1) una amenaza interna que obligue a quien detenta el poder internamente a recurrir a un gran poder o socio para terminar con ella; 2) una disputa directa que provenga de otro actor periférico cercano geográficamente; 3) desafiar abiertamente las reglas del orden establecido a los efectos de cambiar o creer que puede cambiar el *statu quo*; 4) la voluntad de una gran potencia de actuar sobre un Estado periférico por algún interés de corto, mediano, o largo plazo; 5) y, variante de la anterior, una competencia geopolítica específica entre grandes poderes que centre su atención en una zona determinada afectando a un país periférico.²²⁶

Frente a estos retos, las potencias periféricas pueden optar por responder a la competencia con prácticas de oposición, de resistencia, de neutralidad o de acomodamiento.²²⁷ Sin embargo, Escudé advierte y ejemplifica que la confrontación directa que han ejecutado algunos países contra las potencias hegemónicas les ha supuesto castigos y sanciones importantes que, en gran medida, han perjudicado a sus respectivas sociedades.²²⁸ Escudé señala que esto es la realidad y que no se puede negar. Como dijo Tucídides, historiador y militar ateniense, “los fuertes hacen lo que pueden. Los débiles sufren lo que deben”.²²⁹ Sin

²²⁵ *Ibid*, 20.

²²⁶ Juan Battaleme, *op. cit.*, 21.

²²⁷ *Ibid*, 26.

²²⁸ Carlos Escudé, *op. cit.* (2012), 20.

²²⁹ Carlos Escudé, *Realismo Periférico: Una filosofía de política exterior para Estados débiles* (Buenos Aires: Universidad del CEMA., 2009), p. 2.

embargo, otras potencias se han mostrado mucho más inteligentes al competir con los grandes Estados, que han permitido “el ascenso de países considerados socios, ya sea porque les son útiles en función de sus necesidades estratégicas o porque están en una región marginal donde su crecimiento no necesariamente los afecta”.²³⁰ Este es el caso de Australia y Canadá, pero también el de Alemania y Japón, que devastados y reducidos a la impotencia después de la Segunda Guerra Mundial, convertidos en periferia, aceptaron las reglas políticas establecidas por los vencedores. Pero trabajaron y defendieron sus intereses comerciales con tanto ahínco que hoy, para bien de sus pueblos, son superpotencias económicas. Y si quisieran, serían capaces de convertirse en grandes potencias militares en cualquier momento.²³¹

Así, el realismo periférico no propugna la sumisión de la periferia —América Latina y el Caribe— a los centros de poder —Estados Unidos o China—, sino “ahorrar la limitada capacidad de confrontación” de los Estados periféricos “para aquellas situaciones en que el conflicto diplomático es inevitable” y donde “están en juego el bienestar de su gente y la base del escaso poder económico de su sociedad”.²³² Para Escudé, este es el camino del éxito para, en general, cualquier país que quiera crecer y fortalecerse en el sistema político internacional, especialmente si posee un régimen político democrático liberal. Sin embargo, ¿y si el país que compite no posee un régimen político democrático donde deba rendir cuentas a la ciudadanía? A este respecto Escudé afirma rotundamente que “aquel con menor libertad interna tenderá a convertirse, con el tiempo, en el más poderoso externamente”. Es decir, que menor libertad interna para la población significa mayor libertad del Estado frente al mundo.²³³ Un gobierno periférico con ambición y fortaleza puede hacer fracasar las sanciones impuestas por los centros de poder, aunque “los costos de hacer fracasar la política norteamericana son altísimos para el país periférico, mientras que los costos para Estados Unidos de ver fracasar su política hacia países [periféricos] son casi nulos”. En cualquier caso, señala Escudé refiriéndose a los Estados periféricos, “con la confrontación perdemos casi siempre”.²³⁴

Llegado a este punto, para Escudé es necesaria una reconceptualización simplificada de la palabra autonomía para adaptarla mejor al caso de los Estados periféricos, tales como son los países de América Latina y el Caribe. El politólogo argentino, después de diversas reflexiones, entiende autonomía como capacidad medible de confrontación. Si bien “confrontar no es la única manera de ser autónomo, [...] la confrontación es la prueba de la autonomía”.²³⁵ Sin embargo, la cuestión no es sí un país puede confrontarse a otro o no —lo que en el corto plazo suele estar al alcance de muchos actores—, “sino cuánto le cuesta al

230 Juan Battaleme, *op. cit.*, 35.

231 Carlos Escudé, *op. cit.* (2012), 20.

232 Carlos Escudé, *op. cit.* (2009), 7 y 12.

233 Carlos Escudé, *op. cit.* (2012), 22.

234 Carlos Escudé, *op. cit.* (2009), 12.

235 Carlos Escudé, *op. cit.* (2012), 103-104.

Estado periférico en función de sus recursos”. Es decir, en realidad lo que Escudé plantea es que hay que definir la autonomía de un país en función del coste que le supone ejercer la capacidad de confrontación. Evidentemente, en este coste no sólo se incluyen elementos cuantificables e inmediatos, sino que deben estar presentes también las incuantificables consecuencias de poseer una imagen negativa ante la comunidad internacional si el país se muestra constantemente belicoso, así como efectos a largo plazo que no están previstos —como la memoria histórica generada por una confrontación—. Ello sumaría tres elementos —costes previsibles de la confrontación, ponderación del coste indirecto de la generación de percepciones negativas en los centros de poder mundial de los que se depende y riesgos de costes eventuales que no se materializan inmediatamente— para calcular el coste de una acción de confrontación por parte de un Estado periférico. Sin embargo, este también depende de diversos factores, destacando las capacidades del país, el régimen político que posea, las circunstancias de la acción y el contexto internacional.²³⁶

De hecho, aquí podría ser introducida lo que Escudé denomina “la cuestión de la relevancia relativa frente a terceros”,²³⁷ donde no todos los países generan el mismo interés en las grandes potencias,²³⁸ lo que puede conllevar la posibilidad de costes distintos —ya sea para la potencia central o periférica—, e incluso el ser usado para ejemplificar el compromiso de la potencia hegemónica en determinadas cuestiones.²³⁹ Por ejemplo, no tienen la misma relevancia ni costes las violaciones de derechos humanos cometidas en Colombia, aliado de Estados Unidos y actor regional importante, que las cometidas en Venezuela, claramente hostil a Washington y próximo a los regímenes ruso, chino e iraní.

En cualquier caso, pese a numerosos matices que hay que tener en cuenta, el planteamiento de Carlos Escudé es claro. Él no sólo rechaza conceptualizar autonomía como margen de maniobra o libertad de decisión, sino que afirma que la mejor forma para medir el grado de dicho concepto es “en función de los costes de confrontar”.²⁴⁰ De esta forma, el realismo periférico se expone como una doctrina pragmática centrada en

236 *Ibid*, 104-106.

237 *Ibid*, 106 y 108.

238 Sirva de ejemplo que, cuando Moscú intervino en Afganistán en 1979, el presidente estadounidense Carter decretó un embargo a la exportación de cereales hacia la Unión Soviética y desplegó una activa diplomacia para que más países se sumaran a dicha acción. No obstante, dado que Washington consideraba a Argentina como irrelevante, no hizo el más mínimo intento de implicarlo en el embargo, ignorando el hecho de que este país era uno de los principales productores de cereales del mundo. De esta manera, la junta militar que regía Argentina pudo lograr grandes beneficios de la venta de cereales a la Unión Soviética. Si bien la acción argentina podía suponer un desafío al embargo impulsado por Estados Unidos, en todo momento se presentó como una cuestión de comercio y no como una acción política, lo que supuso a Buenos Aires un coste insignificante. Y es que, en palabras de Escudé, “un presidente norteamericano no necesita saber más de Argentina que un presidente argentino sobre Camerún”. Véase Carlos Escudé, *op. cit.* (2009), 11-12.

239 Carlos Escudé, *op. cit.* (2009), 10-11; Carlos Escudé, *op. cit.* (2012), 110.

240 Carlos Escudé, *op. cit.* (2012), 110.

analizar los altos costos de desafiar innecesariamente al orden imperante de los poderosos. Como dice un conocido verso de Jorge Luis Borges, gran escritor argentino, “no nos une el amor sino el espanto”.²⁴¹ Finalmente, hay que destacar que la propuesta de Escudé revela la posible existencia de múltiples periferias. Es decir, si bien es evidente que Estados Unidos es la potencia hegemónica de la actualidad, ello no impide que haya otros centros de poder, ya sea a nivel global o regional. Por ejemplo, la Argentina o Bolivia de los años noventa formaban parte de una doble periferia, una con centro en Estados Unidos y otra en el ascendente Brasil.²⁴² En esta idea profundiza Cilja Harders que, tomando las concepciones de Prebisch, Amin y Wallerstein sobre centros y periferias, aboga por una traslación del modelo al ámbito regional y local. Para Harders, “el centro está constituido material y simbólicamente por la existencia de una periferia y viceversa”, basándose en la conformación de relaciones de poder asimétricas entre ambos elementos. En tanto que el centro o periferia es una construcción, Harders defiende la existencia de centros de poder locales que conforman sus propias periferias.²⁴³ Así, por ejemplo, Brasil, país en la periferia de Estados Unidos, influye notablemente en las dinámicas de América Latina y el Caribe, región donde puede ser considerado como un centro de poder desde una perspectiva regional. Es decir, que un mismo país puede ser al mismo tiempo periferia y centro, o que otro país puede ser multi periférico y verse condicionado en su autonomía por la influencia de dos o más centros de poder.²⁴⁴

Es evidente que las reflexiones de Escudé, Battaleme y Harders sobre la existencia de múltiples periferias abren perspectivas de análisis muy interesantes en la búsqueda de la comprensión de las dinámicas internacionales, regionales y locales, por lo que merecen ser tenidas en cuenta. Y, en el contexto pandémico actual, la implementación de un enfoque realista periférico en el análisis y orientación del proyecto de integración latinoamericana permite extraer las siguientes conclusiones.

Conclusiones

El realismo periférico permite adoptar un nuevo enfoque de análisis del azaroso proceso de integración latinoamericano, al poner de relieve la interrelación entre el entorno y las decisiones. En este sentido, sin duda los múltiples procesos de integración latinoamericanos han sido influidos por numerosas variables, pero dos son significativas de destacar: la preponderancia de Estados Unidos sobre la región y la rivalidad entre los países latinoamericanos. Ha sido con base en este entorno que los gobiernos latinoamericanos y

241 Carlos Escudé, *op. cit.* (2009), 7.

242 Juan Battaleme, *op. cit.*, 14.

243 Cilja Harders, “Provincializing and Localizing Core-Periphery Relations”, *Middle East - Topics & Arguments*, vol. 5 (2015): 36-41 y 43.

244 Juan Battaleme, *op. cit.*, 14; Carlos Escudé, *op. cit.* (2009), 14; Carlos Escudé, *op. cit.* (2012), 25-26; Cilja Harders, *op. cit.*, 36-41 y 43.

caribeños han adoptado decisiones a lo largo de la historia, buscando, por una parte, construir un discurso latinoamericanista frente al panamericanismo propugnado por Washington y, por otra, cuando las divisiones internas eran insalvables, fomentar proyectos regionales limitados frente a rivalidades regionales sustentadas en ideologías o intereses particulares —UNASUR vs. PROSUR—. Por supuesto, esta confrontación —ya sea con Estados Unidos o entre los países latinoamericanos— ha supuesto un alto coste en las limitadas capacidades de los países de la región, lo que ha lastrado el desarrollo de los Estados y proyectos de integración latinoamericanos.

Es fundamental analizar este coste de confrontación basado en la suma de tres elementos a contabilizar: costes previsibles de la confrontación, ponderación del coste indirecto de la generación de percepciones negativas en los centros de poder mundial de los que se depende y riesgos de costes eventuales que no se materializan inmediatamente. Sin duda, la compleja historia del integracionismo latinoamericano ha sido afectada por este coste de confrontación, a veces contra Estados Unidos, a veces entre los mismos países latinoamericanos y caribeños. Es por ello que, y más con la incorporación de la variable pandémica del COVID-19 al entorno latinoamericano, urge adoptar un nuevo enfoque de la cuestión.

Si el orden internacional se compone de una proto-jerarquía compuesta por tres tipos de países —a) Los Estados forjadores de normas; b) los Estados tomadores de normas; y c) los Estados rebeldes—, los Estados latinoamericanos y caribeños deben asumir —guste o no— su actual posición periférica en el mundo, ahorrando coste de confrontación al no aspirar a competir —particularmente— con los países poderosos, porque ello probablemente conllevaría sanciones, represalias y padecimientos que terminarían lastrando las capacidades materiales, semimateriales e inmateriales de dichos países y, lo que es peor, terminaría afectando a sus poblaciones.²⁴⁵ No obstante, ello no implica una sumisión a los postulados de Washington, sino, como bien indica Escudé, “ahorrar la limitada capacidad de confrontación” de los Estados periféricos “para aquellas situaciones en que el conflicto diplomático es inevitable” y donde “están en juego el bienestar de su gente y la base del escaso poder económico de su sociedad”.²⁴⁶ Es decir, emplear el ahorro del coste de confrontación en impulsar una adecuada e inteligente respuesta a los retos externos e internos de América Latina y el Caribe, priorizando, en la situación actual, la lucha contra el COVID-19.

245 Para los académicos Alberto Rocha y Daniel Efrén Morales, las capacidades materiales “garantizan la materialidad necesaria —esencialmente lo económico y militar— que requiere un Estado”, las capacidades semimateriales —población, educación, salud— están vinculadas a las primeras y “aseguran el bienestar y desarrollo en una población —básicamente lo socio-institucional—” y, finalmente, las capacidades inmateriales, decisivas según los autores, “se refieren a las cualidades que ha logrado dotarse un país” —capacidad político-ideológica, cultural, comunicacional, etc.—. Véase Alberto Rocha y Daniel Morales, “El poder nacional-internacionales de los Estados. Una propuesta trans-estructural”, *Geopolítica(s)*, vol. 9 (1) (2018): 140 y 156.

246 Carlos Escudé, *op. cit.* (2009), 7 y 12.

Ante los trágicos efectos de la pandemia en América Latina y el Caribe, no hay excusa posible para las respuestas parciales, insuficientes, limitadas, superpuestas, descoordinadas y fragmentadas por las que se han caracterizado los Estados y organizaciones de Latinoamérica y el Caribe. Desde una perspectiva realista periférica, y más en la actual situación sanitaria, la confrontación contra Estados Unidos o el panamericanismo no puede guiar el proceso de integración latinoamericano, al igual que tampoco deben entorpecerlo los intereses particulares de —utilizando la terminología de Escudé— regímenes rebeldes al orden internacional. Los costes de confrontación en dichos casos son, por sus consecuencias sobre los pueblos latinoamericanos y caribeños, sencillamente inasumibles.

Mientras esa lógica de subordinar los procesos regionales a las dinámicas nacionales permanezca, la tendencia es una sucesión de impulsos integracionistas seguidos de movimientos desintegradores y nuevos procesos de reconstrucción o relanzamiento de la integración, sin llegar realmente a estabilizar o profundizar de modo que sea posible garantizar una continuidad más estable.²⁴⁷

La unidad latinoamericana ha de construirse sobre los pilares del Estado democrático y de derecho, del desarrollo humano, del bienestar común y de la cooperación regional e internacional, y nunca sobre la costosa confrontación continuada y absurda. Así, es prioritaria la adopción de un pragmático enfoque realista periférico en favor de la integración latinoamericana, concentrando las limitadas capacidades de que la región dispone en dar respuesta eficaz e inmediata a los numerosos desafíos presentes, particularmente al del trágico COVID-19. Como bien afirma Guido Di Tella, ministro de Relaciones Exteriores de Argentina entre 1991 y 1999, “la premisa democrática por excelencia supone que, en materia de política internacional, los gobiernos deben evitarles costes innecesarios a sus pueblos”.²⁴⁸ En dicho objetivo primordial, “la integración y la cooperación entre latinoamericanos es más que nunca vital para poner fin a la pobreza, proteger nuestro planeta y garantizar la paz y la prosperidad”.²⁴⁹ Por ello, la respuesta a la pandemia del COVID-19 es, en conclusión, una oportunidad para la adopción de un enfoque realista periférico pragmático y funcional que favorezca la tan necesaria unidad latinoamericana.

247 Bárbara Carvalho Neves y Karina Lilia Pasquariello Mariano, *op. cit.*, 171.

248 Carlos Escudé, *op. cit.* (2012), 22.

249 Sergio Díaz-Granados, “Los nuevos retos de la integración latinoamericana”, *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 11 (2021): 77.

TERCERA PARTE – DIMENSIÓN ESTRATÉGICA III

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

CAPÍTULO VII – INDIGENISMO Y ESTADO NACIONAL EN LATINOAMÉRICA

Cristián Araya Escobar

El asunto indígena en Latinoamérica dista mucho de ser un asunto contemporáneo, pues se remonta a la época del descubrimiento hace más de 500 años, fecha en que la cultura cristiana occidental - mayoritariamente española- y la multiplicidad de etnias americanas entraron en una intensa interacción racial, militar, cultural, política y social de enormes proyecciones, cuyo proceso se encuentra en pleno desarrollo.

Lo actual y contemporáneo de este proceso es el conflicto que hoy día ha emergido entre un nuevo “indigenismo” y el concepto de Estado Nacional en Latinoamérica y que, muchas veces, se ha manifestado incluso en el ámbito del conflicto armado interno, a partir de Chiapas en el año 1994.²⁵⁰

Desde un punto de vista geográfico, a partir de 1492 el fenómeno latinoamericano abarcó todos los territorios de América del Sur, Centro América y, originalmente, también vastos territorios de América del Norte, desde Tejas hasta California, hasta donde llegó inicialmente la influencia española, para luego dar paso a la colonización anglosajona.²⁵¹

En todo este Nuevo Mundo, desde un punto de vista racial, el hombre blanco, principalmente español y portugués, se relacionó con una infinidad de etnias americanas, originando una nueva raza, que luego recibió aportes muy importantes de la raza negra africana a través del comercio de esclavos y también de otras etnias extranjeras, a través del fenómeno de la inmigración desde otros países europeos y desde todos los rincones del orbe. Con razón se ha dicho que Latinoamérica es un verdadero crisol donde se ha fundido la raza americana.

Con el advenimiento de la Independencia Americana a principios del siglo XIX, comenzaron a configurarse cada uno de nuestros estados soberanos, con sus respectivos territorios, poblaciones y organizaciones políticas correspondientes, con un marcado sentido nacional que buscaba aglutinar –dentro de nuestra enorme diversidad- una comunidad de valores, anhelos, expectativas, lenguaje, moral y ética compartida,

²⁵⁰ Cueva-Perus, M. (2016). Chiapas: la guerrilla que queríamos; disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-80272016000200182&lng=es&tlng=es.

²⁵¹ Rodríguez, S. (2011). Conmemoraciones del cuarto y quinto centenario del “12 de octubre de 1492”: debates sobre la identidad americana. *Revista de Estudios Sociales* (38); disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-885X2011000100005&lng=en&tlng=es.

que pudieran unir este conjunto de personas que pasarían a formar una sociedad y con ello una nación independiente de España y Portugal y también del resto de las naciones americanas.

En estos proyectos nacionales siempre ha estado presente el indígena, con distintos grados de intensidad según el país.

Así pues, después que Colón pisara las costas de este continente y que los conquistadores entraran en contacto con los pueblos indígenas, pasamos a vivir un proceso de mestizaje y sincretismo cultural y religioso, que dio paso en cada una de nuestras comunidades a un sentido de Nación. Chilenos, peruanos, rioplatenses, orientales, colombianos, brasileños, mexicanos, centroamericanos y tantos otros comenzamos a encontrar valores comunes y una cultura que nos distingue en nuestro medio latinoamericano, así como respecto de nuestra propia metrópolis.

El carácter de nuestras naciones está, sin duda alguna, forjado y modelado por el mestizaje. Desde los albores de nuestras repúblicas americanas se reivindicó a las figuras aborígenes y su importancia en nuestra cultura. En Chile, el pueblo mapuche será ensalzado por su resistencia indómita ante los conquistadores.²⁵²

En el Perú se hará gala de la figura de los Incas y del alto grado de desarrollo que alcanzó ese Imperio. En el resto de América latina se da una situación similar para exaltar al aborigen en conjunto con el conquistador.

Todos estos elementos fueron recogidos por los distintos Estados para la formación de las nuevas generaciones de criollos, fundando entonces un nuevo sentimiento nacional que se ha apoyado invariablemente en nuestra historia indígena, como paradigma que nos permita separarnos del conquistador y construir un carácter propio y auténtico.

Sin duda, este proceso no fue pacífico. La conquista española se produjo sobre enfrentamientos y batallas que desembocaron en la dominación de los pueblos indígenas, lo que trajo consigo una aguda destrucción de su acervo cultural, por motivos religiosos y otros intereses. Tampoco se pueden desconocer los efectos de la introducción en el continente de especies exóticas, así como de enfermedades y pestes desconocidas por los aborígenes que causaron estragos en sus poblaciones.

La reivindicación y formación del carácter nacional latinoamericano durante el siglo XIX, incorporó a los pueblos indígenas y sus territorios como parte integrante del Estado, es decir, de la comunidad toda.

Para ello, el indígena fue considerado como un ciudadano más y su trato, al menos nominalmente, se fundó en la igualdad ante la Ley.

²⁵² Barros Arana, D. (1999). Historia General de Chile. Editorial Universitaria, Santiago de Chile.

A mediados del siglo XX, el Estado comenzó a abandonar y olvidar las comunidades indígenas, generándose un creciente cuestionamiento social, convocándose diversas iniciativas para reincorporar y rescatar a estas colectividades.

Estas iniciativas se han traducido en ayudas económicas, beneficios escolares, políticas de rescate del lenguaje y otros elementos configuradores de la cultura, así como una reivindicación de la expresión artística ancestral y se crearon instituciones públicas especializadas en el desarrollo de los pueblos indígenas, todo para su inclusión definitiva en el Estado-Nación.

Sin embargo, las perspectivas han ido cambiando desde un punto de vista ideológico. Los tradicionales conceptos aprendidos por los mayores en nuestros colegios y escuelas latinoamericanas, donde se nos hablaba del Descubrimiento, Conquista y Colonización, han sido reemplazados por el denominado “Encuentro de dos Mundos”. El Día de la Raza, que cada 12 de octubre ensalzaba la obra civilizadora iniciada con el descubrimiento, hoy día en amplios sectores es considerado ese día como el inicio de un “genocidio”.

Aún más, desde los años 90 y hasta nuestros días, se ha generado un profundo revisionismo del proceso de descubrimiento, conquista y colonización y una suerte de revitalización de un nuevo y excluyente sentimiento nacionalista de algunos pueblos indígenas, que buscan desmarcarse de los Estados Nacionales en que se encuentran insertos.²⁵³ Esta búsqueda de la diferenciación con el resto de la comunidad tiene por objeto elevar un reclamo al trato histórico que los estados americanos, presentados como herederos del conquistador español, han dado a los pueblos indígenas durante más de 500 años, lo que nos ha llevado a transitar hacia una postura extrema, en que se reivindica la antigua postura de la lucha rebelde y la resistencia aborígen.

El paroxismo de estas pasiones ha llevado a renegar completamente de cualquier vínculo con el conquistador. Véase como ejemplo el retiro de las estatuas de Colón y Cortez en Ciudad de México; la relegación de Cristóbal Colón desde el Parque Colón, frente a la Casa Rosada, en pleno centro de Buenos Aires; los daños sufridos en las protestas civiles de Colombia de 2021 en que se derribó una estatua ubicada en el centro de Barranquilla, bajo los gritos de “Colón asesino”; lo mismo ha ocurrido en Arica, Chile, durante las protestas del año 2019, o el vandalismo sufrido por estos monumentos en distintas ciudades de los Estados Unidos luego de la muerte de George Floyd el año 2020. Caso aparte se da en Caracas, donde desde el año 2009 no existe ningún monumento que honre la figura del descubridor, se retiraron todos

²⁵³ Ver; Villalobos, S. (2015). La Araucanía: historia y falsedades. Centro de Estudios Históricos, Universidad Bernardo O’Higgins, Santiago de Chile.

aquellos bajo la imposición del gobierno y el 12 de octubre fue rebautizado como el “día de la resistencia indígena”. En el mundo anglosajón ocurre lo mismo, donde este año la Reina Victoria y Elizabeth II fueron defenestradas en Canadá bajo el lema “no hay gloria en el genocidio”.

En este nuevo contexto ideológico latinoamericano, los movimientos indígenas, olvidados y abandonados por el Estado, han creado un nuevo “indigenismo” ganando notoriedad a través de la acción política y también de la acción violenta y subversiva en contra del Estado.

Paralelamente, algunas comunidades indígenas han optado por desligarse de las comunidades nacionales en las que históricamente se encuentran insertas, rescatando valores, costumbres y prácticas absolutamente diversas a las del resto de la sociedad, desmarcándose con ello de los principios que sostienen los Estados nacionales.

Esa tensión primeramente rural y focalizada, se ha trasladado cada vez más a las zonas urbanas o se ha expandido por el territorio, creando una nueva esfera de conflicto: el de la autonomía política y territorial indigenista.

Esta nueva realidad latinoamericana, a nuestro entender, está provocando cada vez con mayor intensidad los siguientes efectos:

- a) La debilitación del Estado de Derecho y el consecuente daño a la convivencia pacífica en Latinoamérica.
- b) El tránsito del conflicto indígena desde el mero control del orden público hacia conflictos armados no internacionales, de diversa intensidad, dentro de cada uno de los estados latinoamericanos.
- c) El traslado del conflicto indígena desde el campo a la ciudad.
- d) El peligro de internacionalización del conflicto indígena.
- e) La militarización del control del orden público ante la insuficiencia de las policías para controlar el fenómeno subversivo.
- f) La desnaturalización del rol de las Fuerzas Armadas al comprometerlas en actividades policiales.
- g) La necesidad de revitalizar la aplicación en estos conflictos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de Refugiados, Migrantes y Desplazados.

CAPÍTULO VIII – PASADO Y FUTURO DE LAS DESAPARICIONES EN AMÉRICA LATINA, CON ENFOQUE SOBRE EL DERECHO A LA VERDAD DE LAS FAMILIAS COMO GRUPO VULNERABLE

Gabriella Citroni*

Entiendo que en esta segunda jornada del Webinar “*La compleja actualidad latinoamericana: aportes para una evolución positiva*” la mirada se está enfocando sobre las perspectivas a futuro. Sin embargo, precisamente, parte de mi argumento es que, para poder mirar hacia el futuro, es primero necesario encarar al pasado y creo que la desaparición forzada de personas nos convoca a una seria reflexión en este sentido. 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 actualidad.²⁵⁴

En este contexto, es importante identificar este estereotipo, que muchas veces sirve de excusa, debido a que es cómodo pensar que sea algo del pasado que ya no nos acompaña. Sin embargo, es de por sí problemático hablar de “desapariciones del pasado”, porque, jurídicamente, se trata de un delito permanente y una violación continuada de múltiples derechos humanos,²⁵⁵ lo que significa que, aun cuando la desaparición forzada de una persona haya comenzado, por ejemplo, en los años 70 y su suerte y paradero permanecen desconocidos, el delito se sigue cometiendo hoy en día y se siguen violando los derechos humanos tanto de la persona desaparecida como de 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.

* Las opiniones expresadas en esta contribución son de exclusiva responsabilidad de la autora.

254 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>.

255 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.

En un sentido más estricto, la verdad puede considerarse como conocer la suerte y el paradero de las personas desaparecidas. Sin embargo, en un sentido más amplio, la verdad abarca también conocer las consecuencias, las responsabilidades, quiénes han estado involucrados, etc.²⁵⁶

Es importante resaltar que, hasta que haya impunidad y no se establezca la verdad – en su sentido más amplio – sobre las desapariciones forzadas, sigue abierta una puerta para que ese fenómeno se pueda repetir, y más bien, siendo un crimen “muy eficaz”, por así decirlo de una forma incluso algo macabra, para que ese fenómeno se pueda adaptar a nuevas realidades y necesidades criminales. Esto se puede apreciar claramente en un contexto como el que el Embajador Blackwell describió, donde prolifera la criminalidad organizada: a 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.²⁵⁷

Así, se pueden tomar algunos ejemplos de países que conocieron el fenómeno de la desaparición forzada, incluso de forma sistemática, en el pasado en las formas que se describían con anterioridad, y se puede ver como este fenómeno lamentablemente se ha ido adaptando ya que la ausencia de respuestas eficaces a lo que aconteció ha permitido la repetición de las violaciones e incluso un empeoramiento de la situación. Creo que uno de los ejemplos más evidentes es el caso de México.²⁵⁸ México conoció la práctica de la desaparición forzada en lo que fue la llamada o mal llamada “Guerra sucia”. Los casos de ese entonces siguen en su gran mayoría sin resolver, en términos de ausencia de verdad y de impunidad, y hoy en día México conoce lo que se puede calificar, y que ha sido reconocido por las propias autoridades, como una verdadera “crisis humanitaria”, caracterizada por un número de desaparecidos que no considero necesario especificar, porque creo que hasta si fuera uno sería más que suficiente, pero para dar una idea estamos en los miles y miles.

256 De Frouville O., *The Human Right to the Truth in International Law: on Some ‘Untimely Meditations’*, en *Sorbonne-Assas Law Review*, 2015, disponible al siguiente enlace: http://lawreview.u-paris2.fr/sites/default/files/publication/pdf/olivier_de_frouville-the_human_right.pdf; Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Informe sobre el derecho a la verdad en América*, OEA/Ser.L/V/I.152 Doc. 2 del 13 de agosto de 2014, disponible al siguiente enlace: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Derecho-Verdad-es.pdf>; y GTDFI, *Observación General sobre el derecho a la verdad en relación con la desaparición forzada*, 2010, párr. 39 del informe disponible al siguiente enlace: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/16/48>.

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

258 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.

Es una realidad a la que no se está brindando una solución eficaz. Se ha pasado de un contexto “clásico” de desaparición forzada de opositores políticos al contexto de la mal llamada “guerra al narcotráfico”, donde quienes perpetran el delito ya no son sólo agentes del Estado o personas o grupos de personas que actúan con tolerancia, aquiescencia, apoyo por parte del Estado, sino también miembros de organizaciones criminales (lo que en México ha sido tipificado como “desaparición por particulares”).

En este sentido, además de nuevos perpetradores del delito, también hay nuevas categorías de víctimas. 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 consideran víctimas en su calidad de familiares de la persona desaparecida que reivindican verdad y justicia), en la actualidad en México hay una cantidad considerable de mujeres (niñas y adolescentes) desaparecidas. Además, México, junto con los países del triángulo Norte (es decir, El Salvador, Guatemala y Honduras, además de Nicaragua), están conociendo un fenómeno que no tiene antecedentes, y que es suma y fuertemente atado al escenario que nos describía el Embajador Blackwell anteriormente, es decir la desaparición de personas migrantes. Se ha observado que, en el camino hacia “el Norte”, ya sean Estados Unidos o Canadá, la gran mayoría de personas en situación de movilidad humana que desaparece, lo hace en México o ya estando en la frontera con Estados Unidos.

Sin embargo, 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 las personas desaparecidas son únicas.²⁵⁹ Por ejemplo, un familiar que reside en Honduras y piensa que su ser querido haya desaparecido o pierde contacto con su ser querido en México, y sabe o tiene razones para pensar que sea víctima de desaparición forzada, ¿cómo puede desde Honduras informar a las autoridades en México o interponer quejas? Muchas veces no puede viajar de Honduras hacia México porque no tiene los papeles para hacerlo, y el marco legal en México no facilita el reconocimiento de su capacidad o su calidad de víctima. En este sentido, la dimensión transnacional del fenómeno conlleva dificultades formidables y únicas.

En este contexto, 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

259 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>.

vulnerables, frecuentemente es más tolerada o considerada “aceptable”, porque estamos hablando de invisibles, de personas que pueden desaparecer sin que se haga mucho ruido. Cualquier perspectiva, cualquier futuro que se quiera pensar para América Latina, no puede prescindir de dar una respuesta a este fenómeno y de reconocer que no se puede considerar que existan personas invisibles, desechables o cuya desaparición forzada es “aceptable”.

Asimismo, si se consideran los casos de Honduras y, en parte, Guatemala, o El Salvador, se están reportando muchos casos de desaparición forzada que tienen que ver con personas defensoras de los derechos humanos.²⁶⁰ En estos casos, posiblemente el problema no es que sean invisibles, todo lo contrario. Estas personas “hacen ruido” y precisamente por eso se victimizan. En este sentido, se puede afirmar que nos estamos enfrentando una “nueva pandemia” si se considera el número de casos de desaparición forzada de personas defensoras de los derechos humanos víctimas de desaparición forzada en dichos Estados. Sin embargo, los Estados donde se está dando ese fenómeno son aquéllos que también están caracterizados por una alta tasa de impunidad. De esto se desprende que la impunidad va de la mano con la repetición de violaciones de los derechos humanos y facilita su comisión. Si no se soluciona esto, no se puede pensar o no se puede plantear un futuro caracterizado por estabilidad o seguridad.

En tal sentido, también se pueden mencionar dos Estados del Cono Sur: Colombia y Perú. Ambos países han tenido un número importante de desapariciones forzadas en el marco de los respectivos conflictos internos armados. Se trata, por lo tanto, de desapariciones forzadas que tienen características específicas. Sin embargo, en el año 2021, ambos países, después de años donde no se registraban nuevos casos en cantidades importantes, han tenido números relevantes de desapariciones forzadas en el marco de protestas sociales. Nuevamente uno se puede preguntar ¿cómo es posible que en dos países que han vivido o que tienen un conocimiento lamentablemente en vivo y en directo de esta realidad se den las condiciones para que este fenómeno se pueda repetir? Colombia, por ejemplo, cuenta con un andamiaje institucional y jurídico extremadamente articulado para poder tratar a las desapariciones forzadas: se tipifica el delito en el código penal, se cuenta con instituciones dedicadas, protocolos y políticas públicas. ¿Qué es que no funciona, por qué se puede repetir esto ya en nuevas circunstancias? Nuevamente, porque, más allá del mencionado andamiaje institucional y jurídico, siguen varias preguntas sin respuesta, tanto en términos de verdad como en términos de justicia.

260 CIDH, *Directrices básicas para la investigación de delitos contra personas defensoras de derechos humanos en el Triángulo Norte*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 110 de 1° de junio de 2021, disponible al siguiente enlace: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Directrices-TrianguloNorte-es.pdf>.

Asimismo, se puede hacer referencia a otro Estado – Ecuador – en el que se ha verificado un fenómeno muy particular, sobre el cual se ha pronunciado en un fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en marzo de este año. En Ecuador se dio un número importante de desapariciones forzadas en un marco político “tradicional”. Sin embargo, la sentencia que adoptó la Corte Interamericana hace referencia a un nuevo fenómeno que son las desapariciones involuntarias en el marco de instituciones de salud mental. El caso (*Guachalá Chimbo y otros v. Ecuador*)²⁶¹ analizado por la Corte Interamericana se enmarca en un fenómeno mucho más amplio, que nos convoca una vez más a hacernos la pregunta ¿por qué estas personas pueden desaparecer? ¿Qué falta a los Estados para que se pueda vivir en un contexto en el que toda persona goza de su derecho a no ser desaparecida? Más allá de las medidas legislativas y políticas adoptadas por los Estados, es importante fijarse en las características de las personas desaparecidas, debido a que, nuevamente, se trata de personas que pertenecen a un grupo extremadamente vulnerable, a saber, personas con problemas de salud mental.

A la luz de los ejemplos anteriormente analizados, el elemento común de muchas de las desapariciones forzadas que se producen en la actualidad es que las víctimas, por una razón u otra, pertenecen a grupos vulnerables.²⁶² Así, se habla de niños, niñas, mujeres, adolescentes,²⁶³ defensores de derechos humanos, personas con discapacidad, personas migrantes y, en muchos casos, personas pertenecientes a poblaciones indígenas. Por tal motivo, creo que cualquier política para el futuro tenga que tomar en cuenta esta realidad y garantizar la adopción de medidas – valga la redundancia – diseñadas “a medida” para la protección efectiva de los grupos vulnerables y para asegurarles la visibilidad que ameritan para que no sigan siendo consideradas “víctimas aceptables”.

De todo lo anterior se desprende que 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 es todo su círculo familiar y social. La jurisprudencia y el derecho internacional reconocen que toda la familia en un caso de desaparición forzada es víctima. 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

261 La sentencia se encuentra disponible al siguiente enlace: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_423_esp.pdf.

262 Citroni G., “*La desaparición forzada como violación de los derechos económicos, sociales y culturales en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*”, en Ibáñez Rivas, Padilla Cordero, Flores Pantoja (coord.) *Desaparición forzada en el Sistema Interamericano: balances, impactos y desafíos*”, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2020, pp. 133-186.

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

vulnerabilidad.²⁶⁴ Muchas personas lo pierden todo para poderse dedicar a la búsqueda de su ser querido y esta es una forma de evidente re-victimización.

Para construir una sociedad diferente y mirar hacia futuro, no se pueden ignorar estas realidades o fingir que no existan, es algo que no se puede escamotear y toda política o respuesta estatal que se adopte debe tomarlo debidamente en cuenta.

Por último, cabe señalar que hay un tercer nivel de victimización, es decir, la sociedad en su conjunto. Ninguna sociedad puede mirar hacia el futuro si no se establece qué pasó con las personas desaparecidas y no se establecen las responsabilidades correspondientes. Un lema recurrente en contextos post-conflicto o post-dictaduras es “hay que pasar la página”. Sin embargo, no se puede pasar la página, sin antes leerla. Sin esto, es difícil poder realmente mirar hacia un futuro diferente.

En tal sentido, cabe recordar que, hace un año, 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,²⁶⁵ 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 se puede avanzar.

Además, 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 investigaciones judiciales y enjuiciamientos a nivel local e internacional”.

Estas consideraciones deberían ser consideradas como el pilar para cualquier medida que se quiera adoptar para el futuro: si no se atiende al pasado, no es posible pensar en un futuro diferente. Así, verdad y justicia van de la mano: no hay justicia sin verdad, y no hay verdad sin justicia.

Cuando hablamos de desaparición forzada, la pregunta fundamental es “¿dónde están?”, y en tal sentido hay que adoptar programas y medidas de búsqueda eficaces. Varios de los países de la región han estado estableciendo comisiones nacionales o departamentales ad hoc, unidades de búsqueda. Sin embargo, estos esfuerzos no pueden todavía considerarse suficientes y hay que seguir invirtiendo en este sentido.

Asimismo, hay medidas comunes que se deben adoptar, como la tipificación del delito de desaparición forzada y la adopción de políticas públicas dedicadas. Además, hay que adoptar también medidas

264 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.

265 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.

“dedicadas”, dirigidas a entender quiénes son los que son más vulnerables frente a ese delito, para luego enfocarse en la prevención. En este sentido, en Argentina se resumió ese concepto hace varios años en el lema “nunca más!”. 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.

Finalmente, cabe señalar que la pandemia ha tenido un impacto negativo por lo que concierne a las desapariciones forzadas. Así, se han dado varias desapariciones forzadas en el contexto de la pandemia y, por lo que concierne a los familiares de personas desaparecidas y a la sociedad civil, la posibilidad de brindar una respuesta eficaz por parte de las autoridades se ha visto fuertemente afectada. Esto requiere la adopción de medidas específicas y, en este sentido, se han venido sentando principios rectores a nivel internacional.²⁶⁶

Finalmente, dando por sentado que no hay verdad sin justicia, con respecto al derecho a la verdad cabe mencionar el Principio II de los Principios contra la Impunidad de las Naciones Unidas adoptados en el año 2005.²⁶⁷ 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.

El derecho a la verdad tiene dos dimensiones: la individual, donde la familia tiene el derecho a saber la suerte y el paradero del ser querido, las circunstancias, el estado de las investigaciones, pero también una dimensión colectiva.

En este sentido, el Principio II de los pre-citados Principios de las Naciones Unidas contra la Impunidad reza: “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”.

Si se quiere construir un futuro diferente, primero hay que mirar al pasado y contestar a las preguntas que siguen sin respuesta.

266 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>.

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

**CUARTA PARTE – GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERADOS:
LAS MUJERES**

CAPÍTULO IX – GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERADOS: LAS MUJERES

Daira Arana Aguilar - Ruth Abril Stoffels - Nuria Hernández García - Tatiana Ordeñana Sierra - Pablo Sebastián Castro Jaramillo - Alejandro Baño Salcedo - Alejandra Castillo Hernández y Rebecca Sánchez Vázquez

Introducción

Todavía en el siglo XXI, las mujeres siguen siendo un grupo poblacional que se encuentra en diversas situaciones de vulnerabilidad, determinadas por los sesgos de género en las políticas públicas, por cuestiones culturales que minimizan el rol de las mujeres en la sociedad y por emergencias que hacen más visibles las diferencias que se han convertido en actos de discriminación contra el ejercicio de los derechos de las mujeres.

América Latina, es una región diversa y sumamente compleja, en la que lo anterior se hace presente, además, en contextos de alta desigualdad social, pobreza, marginación y altos índices de violencia que ponen en riesgo la gobernabilidad y la gobernanza.

Este apartado, pretende otorgar un panorama sobre el rol y capacidad de agencia de las mujeres en algunos contextos de América Latina ante los distintos escenarios que se presentan en la compleja realidad de la región. El objetivo principal es señalar que, aun en circunstancias en las que las mujeres no cuentan con todas las herramientas y mecanismos necesarios para ejercer sus derechos con seguridad y libertad, la colectividad y el sentido de sororidad, permiten que las mujeres sean actores de cambio en su entorno, mejorando las condiciones de vida de las poblaciones igualmente vulneradas.

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

PANORAMA GENERAL

La mitad de los catorce países más violentos del mundo se encuentran en América Latina. Entre ellos se ubican: El Salvador, Honduras, Belice, Brasil, Colombia, Guatemala, Jamaica y Venezuela. Asimismo, cuarenta y siete de las ciudades más violentas del mundo se encuentran en el continente americano.²⁶⁸

²⁶⁸Valenzuela, José (2019. “Trazos de sangre y fuego”. Disponible en: <https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/25057/978383944518.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Por otro lado, de acuerdo con datos de la Organización de las Naciones Unidas (2018) América Latina es la segunda región más letal del mundo para ser mujer después de África, con una tasa de 1.6 por cada 100 mil habitantes.²⁶⁹

Con el COVID-19, 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 que las mujeres se quedaran en espacios violentos, con la pandemia este riesgo aumentó.

América Latina ya contaba con retos importantes en materia de desigualdad y violencia, pero la pandemia generó otros retrocesos y con ello nuevos retos. Por ello, a continuación, se presentan escenarios generales por país y algunas reflexiones en torno al rol de las mujeres en distintas problemáticas que enfrenta la región.

ARGENTINA

El gobierno de Argentina frente a la pandemia de Covid-19, decretó el 20 de marzo de 2020 una cuarentena, medida que exigía que las personas en todo el país, con ciertas excepciones, permanecieran en sus hogares. Medidas como estas cambiaron la vida de las personas y provocaron impactos en los distintos ámbitos, como en el de la violencia de género, en virtud que la implementación de este tipo de medidas creó condiciones proclives a aumentar la violencia de género.

Según la información de la Línea 137, línea de asistencia telefónica para víctimas de violencia doméstica en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), observamos que “el confinamiento produjo un aumento del 32% en el número de llamadas a la línea directa de violencia doméstica. [...] observamos que el aumento en el uso de la línea directa se explica principalmente por un incremento de las llamadas relacionadas con incidentes de violencia psicológica. Las llamadas diarias para ese tipo de violencia aumentaron en un 76%”²⁷⁰.

²⁶⁹ MundoSur (2021). “Feminicidios en América Latina en contextos de pandemia”. Disponible en: <https://mundosur.org/wp-content/uploads/2021/09/MundoSur-MLF-Segundo-informe-anual-2021.pdf>

²⁷⁰ Santiago Pérez y otros, *Los confinamientos de la COVID-19 y la violencia doméstica. Evidencia de dos estudios en Argentina*, VII. Serie. IDB-TN-1956, julio de 2020, p.4

Además, se evidencia una sustitución en el uso de los distintos canales de reporte: “las llamadas a la línea directa provenientes de las comisarías de policía disminuyeron bruscamente (un 62%) mientras que las llamadas directas de las víctimas se incrementaron en un 127%.”²⁷¹

De acuerdo, a otro estudio “cuando la pareja de estas mujeres también estaba sometida a la cuarentena, se produjo una mayor prevalencia de la VPI bajo todas sus formas (emocional, sexual y física). También hallamos que las parejas en cuarentena acababan compartiendo más tiempo, lo cual puede desatar tensiones o sencillamente dar más oportunidades para que los abusadores potenciales tengan conductas violentas”²⁷². De este modo, “la violencia emocional es un 12% mayor, la sexual un 35% mayor y la física un 23% mayor entre las mujeres cuya pareja también está en cuarentena”²⁷³

Los aspectos antes señalados nos llevan a plantear la necesidad de establecer políticas encaminadas a fortalecer los servicios institucionales a fin de que se dé una respuesta integral y oportuna a la violencia de género, así como también generar mecanismos para brindar apoyo a las víctimas y sus familiares desde un enfoque de derechos humanos. Igualmente, es fundamental establecer medidas de prevención y restitución de derechos.

CENTROAMÉRICA

Centroamérica, se ha caracterizado en los últimos años por ser una de las regiones más violentas del mundo²⁷⁴. De acuerdo con la organización Insight Crime, la tasa de homicidios en la región fue en promedio de 17.1 homicidios por cada 10,000 habitantes²⁷⁵, siendo el país con la tasa más alta Honduras, registrando 38.6 homicidios por cada 10,000 habitantes.

En 2020 y 2021 y ante el contexto de pandemia por el covid-19, los gobiernos centroamericanos recurrieron a medidas de confinamiento y restricción de derechos, como el de la movilidad, para disminuir los efectos del virus en la población, al igual que muchos otros países de América Latina, las cuales no afectaron significativamente la violencia homicida, pero si aumentaron la violencia contra las mujeres.

De acuerdo con la Comisión Interamericana de Mujeres, el confinamiento como medida de mitigación ante el covid-19 propició que las mujeres estuvieran encerradas con sus agresores, tomando en cuenta que los hogares son los lugares más peligrosos para ellas pues es en donde se concentra el mayor número de casos

²⁷¹ *Ibíd*, p.1

²⁷² *Ibíd*, p.28

²⁷³ *Ibíd*, p.24

²⁷⁴ Flores-Macías, Gustavo; Zarkin, Jessica (2021). The militarization of Law Enforcement: Evidence from Latin America. *Perspectives on Politics*. 19. 2. pp. 519 - 538. DOI 10.1017/S1537592719003906

²⁷⁵ Insight Crime (2022) *Balance de Insight Crime de los homicidios en 2021*. Disponible en: <https://es.insightcrime.org/noticias/balance-insight-crime-homicidios-2021/>

de violencia doméstica²⁷⁶. Lo anterior, limitó el derecho humano de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, el cual se encuentra reconocido en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención Belem Do Para” a partir de la afirmación de que la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y libertades fundamentales de las mujeres²⁷⁷.

COLOMBIA

En Colombia, aproximadamente 3 de cada 10 mujeres reporta haber sido víctima de violencia física por parte de su pareja, expareja o algún familiar. Debido a ello, para las mujeres y niñas que viven situaciones de violencia al interior de los hogares, la pandemia y el aislamiento aumentaron el riesgo y el peligro de la violencia de género, específicamente de violencia intrafamiliar y sexual, debido a que tienen que convivir con su agresor con mayor frecuencia. Aunado al hecho de que el aislamiento genera tensiones adicionales en el hogar, debido a nuevas situaciones altamente estresantes como la crisis económica, la pérdida de fuentes de ingreso, la limitación en las posibilidades de contacto social y el aumento en la carga de trabajo en la casa, incrementando el riesgo de violencia dentro del hogar. Además, las mujeres víctimas de violencia se enfrentan a obstáculos adicionales para buscar ayuda de otras personas, huir de situaciones de violencia o para acceder a respuestas institucionales²⁷⁸.

En 2020, hubo una disminución en los registros médicos y legales por hechos de violencia intrafamiliar a nivel nacional, así como una disminución en el número de denuncias con respecto a 2019. No obstante, un menor número de registros oficiales de violencia no obedece necesariamente a una menor ocurrencia de hechos violentos contra las mujeres, sino que está relacionado con mayores obstáculos que estas enfrentan, entre ellos: dificultades para acceder a los canales de denuncia, falta de recursos tecnológicos para atención virtual, falta de cupo en casas de refugio, colapso en las líneas telefónicas de atención y falta de acceso a las valoraciones médico/legales en el marco de las restricciones impuestas para evitar la propagación del Covid 19.

²⁷⁶ Organización de Estados Americanos, Comisión Interamericana de las Mujeres. “Covid-19 en la vida de las mujeres. Razones para reconocer los impactos diferenciados” (2020). Disponible en: <https://www.oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCOVID19-ES.pdf>

²⁷⁷ Convención Interamericana para Prevenir, Sancional y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención Belem Do Para”. Disponible en: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

²⁷⁸ ONU Mujeres. (2020). Dimensiones de Género en la crisis del COVID-19 en Colombia: Impactos e implicaciones son diferentes para mujeres y hombres. Recuperado de https://colombia.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Colombia/Documentos/Publicaciones/2020/01/covid19_ONU_mujeres-colombia.pdf

En cambio en 2021, las líneas de atención telefónica a mujeres en el contexto de medidas de aislamiento preventivo durante la pandemia en Colombia evidencian un incremento de llamadas al compararse con el año 2020. Las llamadas denunciando “violencia basada en género” incrementaron 80%, mientras que las llamadas denunciando “violencia intrafamiliar” aumentaron 92%. Es importante plantear que el incremento en las llamadas de denuncia de violencia fue evidente a pesar de que los agresores generalmente ejercen un control sobre las mujeres limitando sus posibilidades para comunicarse telefónicamente, controlando sus redes sociales e incluso su teléfono móvil. Cabe resaltar que 94% de las personas que realizaron una llamada eran mujeres, y que a pesar de que 93% de las llamadas recibió apoyo sobre rutas de atención en violencia, el Estado reconoce “el retroceso que han tenido los derechos de las mujeres en la pandemia es dramático. Los derechos de las mujeres han sido recortados, restringidos, violentados”.²⁷⁹

Además, en Colombia, la mayor parte del desempleo como consecuencia de la crisis económica ocasionada por el Covid 19 ha caído principalmente sobre las mujeres, por lo que el impacto económico de la pandemia también genera barreras adicionales, como la necesidad de las mujeres de permanecer en relaciones violentas debido a la dependencia económica o la pérdida de fuentes de ingresos de trabajadoras informales que incrementa el riesgo a la explotación sexual de mujeres y niñas. Otro factor a tomar en cuenta es el incremento de la violencia cibernética, debido al aumento del uso de medios virtuales que han incrementado las agresiones contra mujeres y niñas a través de internet, como amenazas de violencia, ciberacoso, difusión de imágenes o videos personales sin consentimiento, entre otros. Es importante mencionar que estos riesgos se han visto agravados debido a la ralentización de los servicios judiciales y jurídicos, el acceso limitado a servicios de la institucionalidad durante la crisis y la menor presencia de actores humanitarios.²⁸⁰

Específicamente en el caso de Colombia, con el incremento de la migración venezolana al país, el cierre de fronteras debido a la crisis generada por la pandemia ha provocado un mayor uso de pasos irregulares, aumentando el riesgo de violencia, tráfico y trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual. En el periodo comprendido entre 2019 y 2020, se evidenció un aumento de 19 casos sospechosos de violencia de

²⁷⁹ Análisis comparativo 2019 y 2020, primer trimestre 2020 y 2021 sobre la situación de las violencias basadas en género de población colombiana y venezolana en el marco de la pandemia por COVID-19. Recuperado de <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/VBG%20Barranquilla%20migrantes%202021%20UNW.pdf>

²⁸⁰ ONU Mujeres. (2020). Dimensiones de Género en la crisis del COVID-19 en Colombia: Impactos e implicaciones son diferentes para mujeres y hombres. Recuperado de https://colombia.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Colombia/Documentos/Publicaciones/2020/01/covid19_ONU_mujeres-colombia.pdf

género e intrafamiliar reportados en población venezolana en Colombia, siendo la violencia sexual el mayor número de casos para el 2019 y la violencia física para el año 2020.²⁸¹

Finalmente, cabe señalar que la intersección del género con otras condiciones de vulnerabilidad agudiza el impacto negativo de la crisis que ha traído el 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.²⁸²

ECUADOR

En Ecuador a raíz de la pandemia de la Covid-19, se adoptaron medidas de confinamiento y aislamiento, que incluyeron toques de queda, restricción de movilidad, suspensión de la jornada laboral, etc. Este tipo de medidas ha generado efectos diferenciados y la profundización de las brechas entre hombres y mujeres en el ejercicio de sus derechos.

En el país, previo a la pandemia ya se registraban datos preocupantes respecto a las situaciones de violencia que enfrentaban las mujeres. Según, la Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres (ENVIGMU, 2020), “65 de cada 100 mujeres en el Ecuador, han experimentado por lo menos un hecho de algún tipo de violencia en alguno de los distintos ámbitos a lo largo de su vida [...] Siendo la violencia psicológica la más recurrente con el 56,9 %”²⁸³

Esta situación se agrava en el contexto de la pandemia, toda vez que las mujeres durante el confinamiento obligatorio debieron permanecer con sus agresores. Si bien, el objetivo era salvaguardar la salud de la población y que permanezcan en sus hogares, no obstante “para millones de mujeres, "hogar" representa

²⁸¹ Análisis comparativo 2019 y 2020, primer trimestre 2020 y 2021 sobre la situación de las violencias basadas en género de población colombiana y venezolana en el marco de la pandemia por COVID-19. Recuperado de <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/VBG%20Barranquilla%20migrantes%202021%20UNW.pdf>

²⁸² 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>

²⁸³ El Ministerio de Salud de Ecuador mediante Acuerdo Ministerial n.º 00126-2020 de 12 de marzo de 2020, declaró el estado de emergencia sanitaria en todos los establecimientos del sistema nacional de salud, en los servicios de laboratorio, unidades de epidemiología y control, ambulancias aéreas, servicios médicos y paramédicos, hospitalización y consulta externa, con el objetivo de prevenir un posible contagio masivo en la población.

El 12 de marzo de 2020 se declaró el estado de emergencia sanitaria y se activó el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (COE-N).

Y mediante Decreto Ejecutivo n.º 1017, declaró el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional.

El 24 de marzo de 2020, se dispuso la obligatoriedad de cremación de todo cadáver con antecedentes de Covid - 19.

precariedad, violencia y terror. De esta manera, el espacio destinado para la protección es el mismo del que las mujeres deben protegerse.”²⁸⁴

También, el confinamiento colocó a las niñas en situaciones de mayor vulnerabilidad de sufrir abuso y violencia sexual, en virtud que según la ENVIGMU (2020) los principales perpetradores son familiares e integrantes de la familia.

Entre “abril y septiembre de 2020, el ECU 911 recibió un promedio de 9496 llamadas mensuales de auxilio por violencia intrafamiliar contra la mujer o miembros del núcleo familiar [...] El promedio diario de llamadas en el período comprendido entre el 17 de marzo y el 13 de septiembre de 2020 en que se terminó el estado de excepción fue de 297 llamadas de auxilio por violencia intrafamiliar contra la mujer o miembros del núcleo familiar.”²⁸⁵

Además, se evidencia un incremento de casos de femicidio, según la Fiscalía, en el 2020 hasta el 30 de junio se registran 29 casos de femicidios en el país.”²⁸⁶ La mayoría de femicidios fueron provocados por el conviviente, cónyuge, ex conviviente y la pareja.

Frente a esto, es fundamental reconocer que la violencia afecta a las mujeres de manera diferenciada y por tanto las políticas que se adopten deben partir de un enfoque de género, intergeneracional, intercultural, discapacidad y movilidad humana, en donde el centro de todo accionar sean las mujeres como sujetos de derechos.

De igual forma, es necesario develar las desigualdades estructurales, las relaciones de género y los patrones de discriminación, así como también promover la creación de espacios seguros para las mujeres y las niñas e implementar programas de salud mental para las mujeres víctimas de violencia durante la pandemia.

MÉXICO

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en México, reconoce al menos cinco de los tipos de violencia que existen contra las mujeres: psicológica, física, patrimonial, económica y sexual. Asimismo, señala los siguientes ámbitos en los que se puede dar: familiar, laboral/docente, comunitaria, institucional, política, digital y mediática. De igual manera, reconoce la violencia feminicida.

²⁸⁴ INEC, *Características de la población contagiada y no vacunada contra la Covid-19*. Trimestre octubre- diciembre 2021. Disponible en: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/vacunacion-covid-19/>

²⁸⁵ Ministerio de Salud Pública, *Situación Epidemiológica Nacional Covid-19, Ecuador*. (Desde el 29 de febrero de 2020 hasta el 23 de febrero de 2022. Disponible en: https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2022/02/MSP_cvd19_infografia_diaria_20220224.pdf

²⁸⁶ Ministerio de Salud Pública, Vacunómetro Covid-19. Disponible en: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMjg4ODQyZDI0MTZiYi00ZjhmLWI0MzEtYWJlNzAxZDcwNWZlIiwidCI6IjcwNjlyMGRiLTliMjktNGU5MS1hODI1LTl1NmIwNmQyNjlmMyJ9&pageName=ReportSection5e050ac003d0b042a320>

No existen cifras oficiales sobre todos los tipos y ámbitos; sin embargo, una de las noticias que obtuvo mayor atención en relación a la violencia de género contra las mujeres, fue el aumento de las llamadas de emergencia y delitos de violencia familiar.

Las medidas de confinamiento por el COVID-19 implicó que algunas mujeres que ya estaban siendo víctimas de violencia en sus casas tuvieran que convivir más tiempo con las personas agresoras, o si bien, no estaban en una situación de violencia, el confinamiento podría complicar las dinámicas familiares en los hogares.

Esto se vio confirmado por cifras evidenciadas por organizaciones civiles, las cuales expresaron su preocupación al detectar que, a dos meses de confinamiento, se incrementaron en más de 80 por ciento las llamadas y mensajes de solicitud de apoyo a causa de violencias de género. Asimismo, la Red Nacional de Refugios señaló que, durante el 2020, las solicitudes a refugios incrementaron de manera notable durante los primeros meses de la contingencia²⁸⁷.

Ahora bien, si se analizan las cifras oficiales, se tiene que en 2019 se cometieron alrededor de 210 mil delitos de violencia familiar, mientras que en 2020 esta cifra fue de aproximadamente 220 mil. Es decir, hubo un incremento del 5%. En 2021, se contabilizaron alrededor de 233 mil presuntos delitos de violencia familiar, es decir, 6 % más que el año previo. De hecho, fue en 2021 que se registró un máximo histórico en el mes de mayo, con más de 23 mil. Si analizamos por ejemplo este delito, observamos que la violencia familiar ha aumentado de manera preocupante.

Por otro lado, organizaciones civiles²⁸⁸ han detectado que la tasa por cada 100 mil mujeres de homicidios dolosos de mujeres ha aumentado drásticamente si comparamos, por ejemplo, que en 2010 la tasa de este delito era de 4.25 y en 2020 fue de 5.88. Sobre todo, algunas de estas organizaciones han expresado especial preocupación por el aumento de homicidios cometidos con armas de fuego²⁸⁹, ya que es una tendencia vista en hombres y mujeres. De hecho, antes se creía que las mujeres eran asesinadas o agredidas principalmente en los hogares, no obstante, los datos en México reflejan que el riesgo ha aumentado cada vez más en la vía pública.

Este panorama implica diversos retos. Por un lado, instituciones de seguridad, procuración e impartición rebasadas ante la problemática. Por otro, en materia de política pública existe la interrogante sobre el cómo prevenir y atender eficiente y efectivamente esta violencia contra las mujeres que está sucediendo en

²⁸⁷ Observatorio Género y Covid-19 en México. “Violencia familiar y refugios”. Disponible en <https://genero-covid19.gire.org.mx/tema/violencia-familiar-y-refugios/>

²⁸⁸ Data Cívica. “Mi experiencia puede servir para que otras no tengan miedo: señales y estrategias para prevenir la violencia feminicida” (2021). Disponible en: <https://hunef-feminicidios.datacivica.org/>

²⁸⁹ Data Cívica e Intersecta

contextos cada vez más complejos, en los que cruzan temas, tales como: el control de armas, el crimen organizado, la migración, el desplazamiento forzado, la desaparición de personas, entre otros.

B. Rol de las mujeres en situaciones complejas

AUSENCIA DE PROYECTO DE NACIÓN, DEBILIDAD INSTITUCIONAL Y CRISIS DE LIDERAZGO

Ante la ausencia de proyectos de nación en América Latina que tengan objetivos claros para el desarrollo y ejercicio de derechos humanos de la ciudadanía, así como una visión a mediano y largo plazo sobre hacia dónde se quiere conducir la política nacional y regional, las mujeres tanto desde las colectividades comunitarias, de la sociedad civil organizada, así como representantes de instituciones gubernamentales, han establecido grandes cambios en la forma de visualizar al propio Estado.

Un ejemplo concreto se puede observar ante el fenómeno de la desaparición de personas, el cual se ha detallado en un apartado posterior. Mientras la mayoría de los Estados de América Latina no cuentan con estrategias concretas para disminuir la desaparición de personas y atender la crisis de identificación de restos mortales, las mujeres familiares de personas desaparecidas han construido redes de búsqueda que han resultado más efectivas que las gubernamentales. Tal es el caso de México²⁹⁰, Guatemala²⁹¹ y Argentina²⁹², por citar algunas.

²⁹⁰ En México, alrededor del 75% de las personas desaparecidas en el país son hombres, de conformidad con datos de la Comisión Nacional de Búsqueda; mientras que la mayoría de los movimientos sociales de búsqueda de personas desaparecidas están liderados por mujeres. De acuerdo a Palacios y Moraño (2021) “Las mujeres han logrado ir colocando el tema, paulatinamente, en las agendas gubernamentales para el reconocimiento y para la acción. Fundamentalmente, esta tarea ha sido realizada por madres, esposas, hermanas, hijas y tías de las personas desaparecidas. Desde diferentes experiencias de acompañamiento, se ha logrado conocer que la conformación de los colectivos de búsqueda implica más allá de un 90% de participación de mujeres. Situación que se puede advertir desde el trabajo y acompañamiento a colectivos de familiares de personas desaparecidas en estados como Estado de México, Puebla, Guerrero, Jalisco, Nuevo León y Veracruz[9]. Otro ejemplo es en la conformación del Movimiento por Nuestros desaparecidos en México que concentra a más de 60 colectivos de familiares, donde también se puede advertir una mayoritaria participación de mujeres en la búsqueda. Fuente: Palacios, Anaís; Moraño, Raquel (2021). *La desaparición de personas en México y el papel de las mujeres en su búsqueda*. Fundación Henrich Böll Stiftung. Disponible en: <https://mx.boell.org/es/2021/03/03/la-desaparicion-de-personas-en-mexico-y-el-papel-de-las-mujeres-en-su-busqueda>

²⁹¹ Uno de los eventos históricos que más ha afectado a la sociedad guatemalteca ha sido el conflicto armado que se vivió de 1960 a 1996, el cual dejó como resultado el aumento de personas desaparecidas y no identificadas. De acuerdo con Katia Orantes de la Agencia Ocote de Guatemala, “las mujeres han sido las encargadas de liderar la búsqueda de personas desaparecidas durante la guerra en Guatemala”. Por ejemplo, el Comité de Familiares Desaparecidos, una de las organizaciones más importantes del país en la materia, fue liderado por doña Juanita Loza, madre del periodista desaparecido Juan Luis Molina Loza. Fuente: Orantes, Katia (2021). *Desaparición forzada. Las que dedicaron su vida a buscar a los desaparecidos en Guatemala*. Agencia Ocote. Disponible en: <https://www.agenciaocote.com/blog/2021/03/12/las-que-dedicaron-su-vida-a-buscar-a-los-desaparecidos-en-guatemala/>

²⁹² En Argentina “Las Abuelas de Plaza de Mayo” representan uno de los movimientos de búsqueda de personas desaparecidas más importantes de la región. La organización fue creada en 1977 con la finalidad de localizar y restituir a sus legítimas familias todos los niños desaparecidos por la última dictadura argentina. De 1978 a 2019 ha resuelto, al menos, 130 casos, logrando que

El liderazgo que las organizaciones civiles feministas han tomado en la escena pública para proponer y evaluar políticas públicas y apoyar la creación de mecanismos que mejoren el ejercicio de derechos humanos de las mujeres en la región latinoamericana también es sumamente importante. Tal es el caso de organizaciones como Equis Justicia por las Mujeres e Intersecta en México, Data Género - Observatorio de Datos con Perspectiva de Género en Argentina, o Organización Fraternal Negra en Honduras, por mencionar solo algunos ejemplos.

Además, las mujeres en puestos políticos tanto en los gobiernos de los Estados como en la conducción de organizaciones internacionales han buscado darle un sentido igualitario y equitativo al quehacer público. Tal es el caso de Alicia Bárcena, quien se desempeña como Secretaria Ejecutiva de la CEPAL desde 2008 y quien ha posicionado en la agenda regional la necesidad de que todas las personas, y en particular las mujeres tengan la autonomía física, económica y social para ejercer sus derechos y con ello, reducir las desigualdades de la región.²⁹³

De esta forma, se hace patente la necesidad de que, las organizaciones de la sociedad civil encaminadas a reducir la brecha de género en la sociedad cuenten con recursos financieros y con el apoyo de los gobiernos y organizaciones internacionales para desempeñar su misión. Además, resulta sumamente importante que los Estados se comprometan a abrir más puestos de alto liderazgo a las mujeres con miras a contar con gobiernos más igualitarios, tanto en la práctica como en la ley.

QUEBRANTAMIENTO SISTEMÁTICO DEL ESTADO DE DERECHO, DEMOCRACIAS INCIPIENTES Y REGRESIÓN AUTORITARIA

En situaciones donde no hay garantía del Estado de Derecho y donde hay grupos criminales que controlan territorio y poblaciones, la situación de la mujer es mucho más vulnerable que la de los hombres por lo que requiere una mayor protección.

La pandemia ha derivado en diferentes crisis que han interactuado en las brechas preexistentes, ampliándolas, de modo que la desigualdad de género, que es transversal a toda la estructura socioeconómica, se ha agravado en América Latina²⁹⁴. La diferencia entre salarios, las posibilidades de recuperar el empleo y la situación previa a la pandemia y la participación en la economía formal, ha ido en detrimento para las

ese número de familias restablezca sus vínculos. Fuente: Abuelas de Plaza de Mayo <https://www.abuelas.org.ar/caso/buscar?tipo=3>

²⁹³ CEPAL. “La autonomía de las mujeres, la igualdad de género y la construcción de una sociedad del cuidado son una condición, un camino y un catalizador para el desarrollo sostenible”. (2022). Disponible en: <https://www.cepal.org/es/comunicados/la-autonomia-mujeres-la-igualdad-genero-la-construccion-sociedad-cuidado-son-condicion>

²⁹⁴ Secretaría General Iberoamericana. “El dramático impacto de la pandemia en las mujeres”. (2020). Disponible en: <https://www.segib.org/el-dramatico-impacto-de-la-pandemia-en-las-mujeres/>

mujeres. Grynspan²⁹⁵ estima que 33% de las mujeres latinoamericanas no conseguirán recuperar sus trabajos; y según datos de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) aumentarán las mujeres en situación de pobreza y en precariedad, produciéndose una feminización de la pobreza.

La pandemia también ha afectado a las estructuras democráticas, produciéndose retrocesos en países como Bolivia, Colombia, El Salvador y Brasil²⁹⁶. En situaciones donde los derechos son acotados y se resiente el Estado de Derecho y la democracia, los grupos en situación de vulnerabilidad – como las mujeres – son los más afectados. Las limitaciones a la libertad de expresión, de movimientos, de acceso a servicios públicos ha impactado directamente en las mujeres y en los movimientos socioeconómicos de mujeres que han sufrido un importante freno, e incluso un retroceso.

Este retroceso viene marcado por cuatro grupos de riesgos que afectan directamente a la inclusión política de las mujeres²⁹⁷: 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; 4) disminución de la visibilidad pública de las mujeres. Aunque se observa el crecimiento de redes de solidaridad feminista más fuertes y hay mujeres capacitadas y formadas que pueden estar motivadas a desempeñar cargos públicos, hay que tener en cuenta que el quebrantamiento del Estado de Derecho y la regresión autoritaria de algunos estados imposibilitará cualquier opción de liderazgo femenino, por lo que, apoyar los esfuerzos que desde gobiernos, sociedad civil organizada u organizaciones no gubernamentales se pretenden llevar a cabo para disminuir estos factores, es por demás esencial.

COEXISTENCIA DE GRANDES ESPACIOS VACÍOS Y MEGALÓPOLIS CON MERCADOS INFORMALES Y DETERIORO DEL HÁBITAT

La importancia de las ciudades en el orden mundial es cada vez más notable. El concepto de megalópolis o mega ciudades con las que parte de la literatura se refiere a las grandes ciudades que iniciaron su desarrollo en América Latina en el siglo XX, hacen referencia al crecimiento urbano desordenado, con características comunes como el gigantismo, el desorden, la dispersión, fragmentación, contaminación y polarización social y con las consiguientes consecuencias para las clases más vulnerables - donde se encuentran las

²⁹⁵ Rebeca Grynspan, puede leerse aquí: https://www.swissinfo.ch/spa/coronavirus-mujeres_1%C3%ADderes-iberoamericanas-piden-papel-activo-de-la-mujer-en-etapa-post-covid/46434398

²⁹⁶ Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, “Estado de la Democracia en el Mundo 2021” (2021).

²⁹⁷ Brechenmacher, Saskia y Hubbard, Caroline “Cómo el coronavirus ha exacerbado la exclusión política de las mujeres”, Carnegie Endowment, INDI, (2020).

mujeres – como la privatización, la exclusión y el favorecimiento al desarrollo de redes informales, conflicto y violencia²⁹⁸.

El alto grado de polarización presente en las sociedades de América Latina se ha acentuado con el continuo desarrollo de las grandes metrópolis, uniéndose a las diferencias socioeconómicas del espacio rural – ciudades, o incluso “tierra de nadie” (donde el Estado no tiene presencia o no la misma que en las zonas urbanas) – megalópolis. Fenómeno acrecentado por la pandemia del Covid-19 que ha profundizado las diferencias socioeconómicas entre grupos y produciéndose una feminización de la pobreza en la región que supone un retroceso de 10 años. Un ejemplo claro es que las mujeres son el colectivo predominante en los cuidados y la mayoría operan en situación de informalidad.

El auge del sector servicios característico de las grandes ciudades de América Latina genera varios tipos de ocupaciones que requieren, por un lado, de un alto grado de educación y sueldos elevados, y, por otro lado, demanda servicios sociales y personales que por lo general son cubiertos por el sector informal y marginal de la economía²⁹⁹. Este sector es claramente femenino, y más del 77% de las mujeres de la región que trabajan en el empleo doméstico trabajan en la informalidad³⁰⁰.

La representación de las mujeres en las instituciones políticas sigue siendo infrarrepresentada, aunque se hayan introducido medidas para garantizar la paridad³⁰¹. El papel de las mujeres es clave en el funcionamiento de las economías familiares de las grandes ciudades y es necesario que se aumente su participación en la política y en la economía. La capacidad de acción debería dirigirse a dos grupos de mujeres:

- mujeres capacitadas y lideresas con conocimiento y formación.
- mujeres destinatarias de las políticas, de las que depende el desarrollo de la economía familiar y social del conjunto desde abajo: concienciación de derechos sociales en las ciudades (formalidad) y del cambio climático (uso de plásticos o material reciclable, por ejemplo) y para actuar en los entornos rurales frenando la deforestación, regadíos sostenibles y en definitiva, cuidar del hábitat.

²⁹⁸ Pradilla Cobos, Emilio, y Márquez López, Lisett, y "Presente y futuro de las metrópolis de América Latina." *Territorios* , no. 18-19 (2008):147-181. Redalyc, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35711626007>

²⁹⁹ Pérez Negrete, Margarita “Las metropolis latinoamericanas en la red mundial de ciudades: ciudades globales? *Habitat Boletín*, no. 22 (2002).

³⁰⁰ <https://refugees-welcome.es/situacion-mujeres-america-latina-caribe>

³⁰¹ Morrison, Andrew, Roza Vivian “La hora del liderazgo femenino en América Latina” *Blog IADB*. 8 Marzo 2018 <https://blogs.iadb.org/igualdad/es/la-hora-del-liderazgo-femenino-en-america-latina/>

INEQUIDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL

La desigualdad social que se vive en América Latina se ha explicado a partir de la brecha de género que existe en la región, la cual se ha agravado por la pandemia en los últimos años. De acuerdo con la CEPAL, la tasa de pobreza en la región pasó del 30% en 2019 al 37% en 2020, mientras que la participación de las mujeres en la economía pasó de 52% a 46%³⁰².

Además, de acuerdo con el mismo organismo, durante la pandemia los cuidados han recaído mayoritariamente en las mujeres, con lo que se ha aumentado aún más la brecha de género y se ha dificultado la disminución de la inequidad y la exclusión social en la región.

Al respecto, han sido las organizaciones dedicadas al trabajo y estudio de los problemas de las mujeres, principalmente, las que han visibilizado estas realidades y han sugerido a los gobiernos cambios en las políticas públicas que implementan ante los contextos de emergencia e incertidumbre compleja.

Las medidas contra la discriminación y la violencia hacia las mujeres se deben tomar desde las autoridades cercanas a los ciudadanos, en entornos en los que el poder del Estado se ve debilitado y la democracia a nivel local, las mujeres son invisibles en cuanto objeto de políticas públicas. Por ello, más allá de poner cuotas a la participación de mujeres en los parlamentos, en judicatura o incluso en gobiernos, se debe bajar al nivel ciudadano y ver cómo desde allí se puede impulsar la participación de las mujeres como eje de democratización y de justicia social.

DOMINIO DE LA VIOLENCIA

Cabe recordar que, debido a roles de género en diversas culturas, las mujeres pueden enfrentar diferentes barreras para participar en la vida pública, incluyendo en aquellos espacios de diálogo y toma de decisiones en materia de seguridad y atención a la violencia.

Por otro lado, los contextos violentos que se han ido agravando en diversos países latinoamericanos, requiere de la participación efectiva de las mujeres, no solo por las ideas que pueden aportar, sino también, porque mujeres y hombres pueden sufrir los impactos de la violencia de manera diferenciada. Entender los impactos similares y diferenciados de los procesos violentos es clave para poder plantear acciones de prevención y atención mejor dirigidas por parte de las autoridades de los diversos países en coordinación con las comunidades.

³⁰² Gúezmes García, Ana (2021). *Brechas de género en el mercado laboral y los efectos de la crisis sanitaria en la autonomía económica de las mujeres*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/presentacion_aguezmes_180121.pdf

Una cuestión que hay que tomar en cuenta respecto al rol de las mujeres ante la prevalencia de la violencia en países latinoamericanos, es que, en países como México, en las olas de violencia se han sumado una gran variedad de grupos, complejizando las propias dinámicas. En ese sentido, no estamos hablando de conflictos únicamente entre autoridades y grupos criminales, sino también en conflictos entre estos últimos, a los que se le suman, por ejemplo, grupos de autodefensas civiles. En ese sentido, tanto los perpetradores de acciones delictivas como las estrategias para frenarlos, se han basado en lógicas masculinizadas. Como ejemplo, podemos mencionar la militarización de la seguridad pública como una opción por la que se ha optado en diversos países.

En ese sentido, es importante recordar lo que el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas estableció en su Resolución 1325 aprobada en 2000. Esta Resolución insta, entre otras cuestiones, a que los Estados Miembros aumenten la representación de las mujeres en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales para la prevención, la gestión y la solución de conflictos.

Ahora bien, queda claro que las mujeres deben ser parte activa en la búsqueda de soluciones ante la violencia que se está viviendo, tomando en cuenta los diversos roles que desempeñan en ella, como víctimas y también como victimaria, pero, además, las barreras que enfrentan para participar en la vida pública, comúnmente ligadas con roles y estructuras de género.

EL PROBLEMA DE LA SEGURIDAD Y LA CONCEPCIÓN INSTRUMENTAL DE LA SEGURIDAD

Durante las medidas más estrictas del confinamiento en 2020, se estimaba que todos delitos disminuirían debido a la disminución de circulación de personas en las calles. El estudio de Balmori de la Miyar, Hoehn-Velasco y Silverio-Murillo³⁰³ el cual concluye que, en México, los delitos como asaltos, agresiones, delitos contra la propiedad y fraude sufrieron un descenso durante el confinamiento, pero aumentaron una vez que se relajaron estas medidas regresando a los niveles previos a la pandemia; mientras que los homicidios, mostraron cambios mínimos. En ese mismo sentido, otros estudios refieren que en la Ciudad de México, la disminución de crímenes violentos no fue estadísticamente significativa durante la pandemia, particularmente en homicidios y secuestros, sin embargo, los robos a casa habitación, de vehículo y en el

³⁰³ De la Miyar, J. R. B., Hoehn-Velasco, L., & Silverio-Murillo, A. (2021). Druglords don't stay at home: COVID-19 pandemic and crime patterns in Mexico City. *Journal of Criminal Justice*, 72, 101745.

transporte público disminuyeron significativamente, al igual que los reportes de disparos de armas de juego en la ciudad.³⁰⁴

De esta forma, la evidencia ha demostrado que las implicaciones de las medidas restrictivas de tránsito durante la pandemia tuvieron un impacto significativo en delitos no violentos, más no en delitos como los homicidios, que tuvieron modificaciones mínimas respecto del año anterior al confinamiento por el Covid-19. Si bien, no es objetivo de esta investigación determinar si adicional al confinamiento, las estrategias de seguridad tuvieron influencia en las estadísticas criminales, es importante rescatar lo que Balmori de la Miyar, Hoehn-Velasco y Silverio-Murillo concluyen en su estudio al mencionar que [por ejemplo]

El gobierno mexicano, a través de su secretario de seguridad, afirma que su actual estrategia de seguridad es exitosa debido a una disminución sin precedentes del crimen (Forbes, 2020). La actual estrategia (2019-2020) consiste en disminuir los asesinatos de miembros de grupos criminales (“abrazos, no balazos”), y poner más fuerzas de seguridad en las calles para desincentivar las actividades criminales, a pesar de que la mayoría de estas fuerzas son personal militar. Y aun considerando que algunas inversiones se han realizado para incorporar más fuerzas de seguridad en las calles de México, (Forbes, 2020), nuestros resultados muestran que el declive del crimen parece estar relacionado con el confinamiento por la pandemia (2021:12).

De esta forma, la seguridad sigue siendo un tema relevante a atender por los gobiernos a partir de perspectivas más enfocadas en la seguridad ciudadana que en la estabilidad institucional. La perspectiva de seguridad ciudadana permite establecer como eje principal el ejercicio de derechos como la vida, la libertad, la dignidad y el debido proceso, sobre la mera estabilidad social de las naciones basada en la represión por parte de los aparatos burocráticos de seguridad. Esto, se vincula ampliamente con la situación de las mujeres pues, la seguridad ciudadana, las considera personas con agencia y, con capacidad para transformar su entorno, siempre y cuando se cuenten con las condiciones necesarias para que ejerzan sus derechos.

MIGRACIÓN DESORDENADA Y CALDO DE CULTIVO PARA LA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Las personas en situación de movilidad, en medio de un contexto caracterizado por la violencia estructural, la vulneración de derechos, la securitización, el control fronterizo y la falta de respuestas por parte de los

³⁰⁴ De la Miyar, J. R. B., Hoehn-Velasco, L., & Silverio-Murillo, A. (2021). The U-shaped crime recovery during COVID-19: evidence from national crime rates in Mexico. *Journal of Criminal Justice*, 10,14, <https://doi.org/10.1186/s40163-021-00147-8>.

Estados, emprenden su proceso migratorio. Un proceso en el cual la decisión de migrar se ve mediada por factores sociales, económicos, culturales, ideológicos, políticos, etc.

Estos factores contribuyen para que las personas que deciden emprender su proceso migratorio por fuera de los controles establecidos por los Estados enfrenten una serie de violaciones a sus derechos.

En este escenario, se configuran “verdaderas industrias migratorias clandestinas que a través de redes ilegales transnacionales “habilitan” el cruce de las fronteras y la internación en los destinos migratorios. [...] primando una tendencia a que incremente la vulnerabilidad de estos migrantes, las formas de violencia que se ejercen en su contra, así como la deshumanización de las relaciones sociales que se tejen en torno a los mismos.”³⁰⁵

Frente a ello, es prioritario deconstruir y desmitificar los estereotipos y prejuicios construidos sobre los migrantes, en tanto los mismas han coadyuvado a justificar la adopción de medidas centradas en la seguridad y el control, así como también han actuado como límites para el ejercicio de derechos.

También, es necesario implementar políticas públicas desde un enfoque de derechos humanos que se caracterizan por concebir a la persona como un sujeto de derechos, con capacidad de acción y no como sujetos con necesidades o como objetos de atención, control, restricción, etc.

Dichos aspectos nos permitirán avanzar hacia la transformación de las relaciones entre la población receptora y la población migrante y el establecimiento del diálogo intercultural desde nuestras diferencias y semejanzas y avanzar hacia una convivencia equitativa, solidaria que recupere los lazos históricos y culturales que nos unen como humanidad.

EL FENÓMENO DE LA DESAPARICIÓN FORZADA Y SU ACTUAL RECONFIGURACIÓN

De acuerdo con la *Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas* de la ONU (2010)³⁰⁶, se entiende por desaparición forzada “*el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado...*”.

³⁰⁵ Soledad Álvarez y Sandra Guillot, *Entre la violencia y la invisibilidad. Un análisis de la situación de los niños, niñas y adolescentes ecuatorianos no acompañados en el proceso de migración hacia Estados Unidos*, Ecuador Migrante 1, SENAMI, 2012, p.29.

³⁰⁶ Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas. (2010). *Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. Recuperado de <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ConventionCED.aspx>

Según el Informe del *Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias* de la ONU, 6 de los 10 países con mayor cantidad de desapariciones forzadas en los últimos 40 años son Latinoamericanos: Argentina, Guatemala, Perú, El Salvador, Colombia y Chile³⁰⁷.

Durante el siglo XX en América Latina, la mayor parte de las desapariciones forzadas se llevaron a cabo durante las dictaduras militares— a excepción de México y Perú, con números relevantes en períodos democráticos — y eran realizadas por grupos militares o paramilitares de manera centralizada, como forma de represión política hacia los oponentes. Alrededor de 90 mil personas fueron desaparecidas entre 1966 y 1986 en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Haití, Honduras, México, Perú y Uruguay³⁰⁸.

En la actualidad, las desapariciones forzadas en la región suelen darse en situaciones más complejas de conflicto interno, y se encuentran estrechamente relacionadas con factores como la migración, el combate al narcotráfico y a las bandas de crimen organizado, los grupos guerrilleros (especialmente en Colombia) y los *feminicidios* (especialmente en México).

Hablando específicamente del impacto de género en las desapariciones, la gran mayoría de desaparecidos son hombres, por lo que suelen ser mujeres - muchas de ellas madres o parejas - quienes emprenden activamente la búsqueda, por lo que la vida familiar también se ve gravemente alterada. En muchas ocasiones, las mujeres se desplazan para protestar o incluso emprender personalmente la búsqueda, dejando atrás sus casas, familias, trabajo u oportunidades educativas; debiendo adaptarse a un entorno ajeno y hostil³⁰⁹.

C. Rol de las mujeres en la prevención

En situaciones de debilidad del Estado y de crisis democrática, las personas en situación de vulnerabilidad son las que más se ven afectadas. Sus derechos se limitan y los agentes estatales son incapaces de protegerles frente a agresiones de terceros y menos si estos vienen del seno del hogar o de grupos organizados con poder real. Sin embargo, como ya se ha mencionado, la mujer no sólo es una persona vulnerable, es así mismo un

³⁰⁷ Contreras, A. (30 de agosto de 2021). Desaparición forzada en América Latina. *Friedrich Naumann Foundation*. Recuperado de [https://www.freiheit.org/es/latin-america/desaparicion-forzada-en-america-latina#:~:text=Am%C3%A9rica%20Latina%20engloba%20de,las%20Naciones%20Unidas%20\(ONU\).](https://www.freiheit.org/es/latin-america/desaparicion-forzada-en-america-latina#:~:text=Am%C3%A9rica%20Latina%20engloba%20de,las%20Naciones%20Unidas%20(ONU).)

³⁰⁸ Ibidem

³⁰⁹ Santacécilia, M. (30 de agosto de 2021). Desaparecidos en América Latina: cuando la incertidumbre es tortura. *DW*. Recuperado de <https://www.dw.com/es/desaparecidos-en-am%C3%A9rica-latina-cuando-la-incertidumbre-es-tortura/a-59021373>

actor de la sociedad y un agente de cambio y cualquier medida que facilite la incorporación de la mujer a las esferas de poder, fortalecerá una democracia que en otro caso no será inclusiva ni realmente participativa. Esta participación no será posible a nivel estatal o de democracia “formal” si no se realizan cambios desde la familia hasta llegar a las estructuras del Estado, incluyendo grupos de poder intermedios, consejos locales, cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, grupos de presión, dirección de escuelas y universidades; y así, desde abajo y al mismo tiempo desde arriba, fortaleceremos el Estado democrático.

En unos casos es fácil, puesto que medidas de acción positiva permitirán a mujeres preparadas participar en ámbitos que en ocasiones le han sido vetados, pero en otras ocasiones la labor debe ser más de fondo, porque el incremento numérico no va a suponer un incremento real. Primero porque la mujer, por razones sociológicas, de conciliación o de preparación, no quiera o no vea la posibilidad de participar en estas esferas. En segundo lugar, porque la mera presencia femenina no es garantía de los derechos de la mujer ni de un sistema democrático. La preparación en competencias y capacidades, el desarrollo de herramientas para jugar en igualdad de condiciones en el foro democrático y el empoderamiento para el surgimiento de lideresas es clave en este sentido.

Antes de idear proyectos de desarrollo o de cooperación, es necesario conocer los datos, visibilizar la situación y las necesidades. Por ello es necesario desarrollar indicadores sobre la situación en que se encuentran las mujeres y sus roles y capacidades.

En realidad, los ejes sobre los que se nos propone reflexionar son ejes que afectan directamente a las mujeres y los otros tres son situaciones en las que se coloca a la mujer en situación de vulnerabilidad

Por otro lado, América Latina tiene experiencia acumulada en materia de prevención de la violencia, la cual se trata de un conjunto de acciones cuyo propósito es atender las causas o factores de riesgo en la generación de entornos violentos, desde un enfoque de seguridad ciudadana. Este último concepto se refiere a un tipo de seguridad en la que el gobierno actúa en coordinación con la ciudadanía para generar entornos pacíficos. En ese sentido, como parte de este enfoque, la ciudadanía es percibida como un actor clave para coproducir la seguridad tomando en cuenta que la violencia es un fenómeno multifactorial, en el que se deben considerar los siguientes niveles: intrapersonal, interpersonal, organizacional y comunitario (Organización Mundial de la Salud, 2002).

Asimismo, la prevención de la violencia se clasifica en los siguientes tipos: primaria, secundaria y terciaria. La primera se enfoca en la población en general y en atender riesgos socioeconómicos. La segunda es un tipo más focalizado, el cual se dirige a las personas consideradas en riesgo de cometer actos violentos. Por su parte, el tercer tipo se centra en aquellas personas que ya han cometido actos violentos con el fin de prevenir que reinciden en dichos actos (USAID, 2016). En estos escenarios, las mujeres pueden ser tanto

víctimas de violencia, así como también pueden reproducirla. Por ello, es pertinente que las intervenciones para prevenir, atender o erradicar la violencia tengan en cuenta la perspectiva de género para poder identificar causas, necesidades e impactos diferenciados en los entornos violentos.

Existen diversos ejemplos de proyectos que funcionan bajo la lógica de la prevención social de la violencia en América Latina: actividades con las infancias para prevenir violencia escolar, capacitación laboral para mejorar las condiciones de las juventudes, mejoramiento de espacios públicos, actividades recreativas con las comunidades (deportivas, culturales, entre otras), vinculación de la población con la policía, entre otras. Un punto a considerar es que también bajo este enfoque, lo local ha ganado una mayor relevancia.

Ahora bien, no en todos los países esta prevención social de la violencia se ha desarrollado con los lentes de género. En algunos casos, como el de México, en un inicio se estableció como parte del programa del cual se desprendía la política pública de prevención (PRONAPRED), que era relevante la transversalización de la perspectiva de género, así como generar nuevas masculinidades y feminidades para erradicar estereotipos de género, pero la realidad es que no se dicen los “cómo”. Lo cual, como en muchos otros temas, se presta a que la perspectiva de género sea algo visto al margen y como un elemento en papel.

Por otro lado, dado que las personas en conflicto por la ley son en su mayoría hombres (no porque los hombres sean naturalmente más violentos sino por las propias normas de género, la socialización y otros factores contextuales), resulta fácil que los proyectos de la prevención social de la violencia puedan omitir las necesidades e impactos diferenciados de las mujeres en la problemática, además de restarle importancia a su participación y papel en la misma.

En ese sentido, es urgente que la sociedad civil y las autoridades consideren en sus intervenciones la incidencia que tienen las dinámicas de género en los escenarios de violencia que se están observando, así como las experiencias y posibles aportes de las mujeres y hombres en la generación de entornos seguros.

**QUINTA PARTE - APORTES DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE ITALIA
PARA UN ESCENARIO LATINOAMERICANO DESEABLE**

CAPÍTULO X – ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS Y DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE DESAPARICIONES FORZADAS

Giulia Baj

Introducción

Más allá de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH), la cuestión de las desapariciones forzadas también ha sido objeto de sentencias por parte de otros tribunales regionales y de decisiones relativas a comunicaciones individuales por parte de mecanismos internacionales de protección de los Derechos Humanos, incluido el Comité de Derechos Humanos y el Comité de las Naciones Unidas contra las Desapariciones Forzadas. En particular, la Corte Europea de Derechos Humanos (en adelante, la Corte EDH) ha emitido varias sentencias al respecto. Por lo tanto, es posible comparar la jurisprudencia de los dos Tribunales. Al examinarla, cabe señalar en primer lugar una diferencia cronológica. En efecto, la Corte EDH no se ha pronunciado en materia de desapariciones forzadas sino hasta una década después de la Corte IDH. Mientras que la Corte IDH dictó su primera sentencia al respecto en 1988 en el caso *Velásquez Rodríguez v. Honduras*³¹⁰, la primera sentencia de la Corte EDH sobre el tema, fue la de *Kurt v. Turquía*, que se remonta a 1998³¹¹.

Esto es particularmente significativo: no sólo la jurisprudencia de la Corte EDH presenta un retraso con respecto a la de la Corte IDH, sino que el primer Tribunal en su desarrollo sobre el tema de las desapariciones forzadas se ha –a veces– inspirado en lo elaborado por la segunda, aunque se aparta en algunos aspectos. La relación ambivalente de la Corte EDH con la Corte IDH ya se desprende de la sentencia sobre el caso *Kurt c. Turquía*, en la que la sentencia sobre el caso *Velásquez Rodríguez c. Honduras* sólo se menciona en la reconstrucción de los hechos, consideraciones de hecho, mientras es ignorada en las cuestiones de derecho sobre el fondo del caso.³¹² En efecto, del análisis comparativo de la jurisprudencia de los dos tribunales se desprenden algunas semejanzas, pero también diferencias significativas. Por una parte, ambas Cortes han definido de manera similar la “desaparición forzada”, así como las correspondientes obligaciones para los Estados parte al Convenio Europeo de Derechos Humanos y a la Convención Americana sobre Derechos

³¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Velásquez Rodríguez c. Honduras*, sentencia de 29 de julio 1988.

³¹¹ Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Kurt c. Turchia*, sentencia de 25 de mayo 1998.

³¹² Véase Groppi, Lecis Cocco-Ortu, *Le citazioni reciproche tra la Corte europea e la Corte interamericana dei diritti dell'uomo: dall'influenza al dialogo?*, en *Federalismi.it*, n. 19, 25 de septiembre de 2013.

Humanos, sancionando la ilegalidad de las leyes de amnistía para los responsables de estos crímenes. Por otra parte, la jurisprudencia de los dos tribunales difiere en varios aspectos. En primer lugar, los tribunales han adoptado posiciones diferentes en materia de carga de la prueba; en segundo lugar, se han alcanzado varias soluciones en cuanto a la cuestión de si considerar como víctimas a los familiares de las personas víctimas desaparecidos.

En cuanto a la configuración del fenómeno de “desaparición forzada” como violación continuada, esto llevó a los dos tribunales a conclusiones diferentes en cuanto a su competencia *ratione temporis*. Existen otras diferencias en cuanto a la posición de los dos tribunales sobre la existencia de una violación de la prohibición de tortura. Por último, los dos tribunales han adoptado posiciones diferentes en cuanto al uso de medidas cautelares, así como en cuanto a las medidas de reparación establecidas, con especial referencia al derecho a la verdad.

A pesar de que la Corte EDH se ha acercado con el tiempo a la jurisprudencia de la Corte IDH, siguen existiendo diferencias considerables; en general, la Corte IDH sigue dedicando una mayor atención a las víctimas.³¹³ Por lo tanto, parece útil analizar de manera comparada la jurisprudencia de los dos tribunales, con un enfoque particular sobre las discrepancias entre las dos, rastreando las posibles motivaciones que subyacen a estas diferencias.

Así pues, la presente contribución se divide como sigue: en primer lugar, se presenta la definición de “desaparición forzada”, con especial referencia a los instrumentos convencionales. En segundo lugar, se discuten las aparentes similitudes en la jurisprudencia de los dos tribunales. Asimismo, se analizan las diferencias interpretativas entre las dos y, finalmente, se ofrecen algunas conclusiones.

Definición de “desaparición forzada”

Llamados a juzgar posibles violaciones de los Derechos Humanos debidas a desapariciones forzadas, ambos tribunales han tenido que afrontar un primer problema común: definir el fenómeno de “desaparición forzada”. En esta tarea, las definiciones adoptadas por los Tribunales parecen coherentes con las definiciones proporcionadas por diversos instrumentos internacionales vinculantes. Al respecto, cabe señalar, en particular, las disposiciones contenidas en la Convención Interamericana sobre la Desaparición

³¹³ Véase Taqi, *Adjudicating Disappearance Cases in Turkey: An Argument for Adopting the Inter-American Court of Human Rights' Approach*, en *Fordham International Law Journal*, 2001, p. 940 ss.; Vermeulen, *Living beyond Death: Torture or Other Ill-Treatment Claims in Enforced Disappearances Cases*, en *Inter-American and European Human Rights Journal*, 2008, p. 159 ss.

Forzada de Personas³¹⁴ y en la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra la Desaparición Forzada³¹⁵. Al analizar este asunto, se destaca el papel central de la Corte IDH.

En virtud de la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas, adoptada por la Organización de los Estados Americanos en 1994 y entrada en vigor en 1996, “se considera desaparición forzada la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes”³¹⁶. Cabe señalar que la Corte IDH se ha pronunciado sobre casos de desaparición forzada durante varios años antes de la adopción de la Convención.

En cambio, el artículo 2 de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (en adelante CIPPDF)³¹⁷, adoptada el 20 de diciembre de 2006 y entrada en vigor el 23 de diciembre de 2010, establece que “[a] los efectos de la presente Convención, se entenderá por “desaparición forzada” el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley”³¹⁸.

Por lo tanto, aparecen como elementos constitutivos la privación de libertad, cometida por agentes formalmente o *de facto* pertenecientes al Estado, seguida por la negativa a reconocer dicha privación de libertad o el ocultamiento de la suerte y el paradero de la persona desaparecida³¹⁹. Estos elementos también

³¹⁴ Organización de los Estados Americanos, *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*, 9 de junio 1994.

³¹⁵ Digno de mención es también el *Estatuto de la Corte Penal Internacional*. En virtud del art. 7.1. del Estatuto, en efecto, las desapariciones forzadas pueden constituir un crimen contra la humanidad, si se realizan como parte de un ataque sistemático contra los civiles. Según el art. 7.2.1, se entiende por “desaparición forzada” “la aprehensión, la detención o el secuestro de personas por un Estado o una organización política, o con su autorización, apoyo o aquiescencia, seguido de la negativa a admitir tal privación de libertad o dar información sobre la suerte o el paradero de esas personas, con la intención de dejarlas fuera del amparo de la ley por un período prolongado”. Se recuerda, además, la *Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1978 (doc. A/RES/47/133, 18 de diciembre de 1992), de carácter no vinculante.

³¹⁶ *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*, art. 2.

³¹⁷ *Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, 20 de diciembre 2006, UN Treaty Ser. Vol. 2716, p. 3.

³¹⁸ Texto en www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/conventionced.aspx.

³¹⁹ A este respecto, véase Camera dei deputati – Servizio Studi, XVII Legislatura, *Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 dicembre 2006 A.C. 2674, A.C. 1374, Dossier n. 244, del 25 novembre 2014*, en <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/ES0299.pdf>.

han sido examinados por la Corte IDH y posteriormente por la Corte EDH, cuando se trate de verificar la violación de los derechos reconocidos, respectivamente, en la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante CADH) y en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

Ya en la sentencia sobre el caso *Velásquez Rodríguez v. Honduras*, precedente a la adopción de los dos tratados mencionados, la Corte IDH describió la desaparición forzada como una arbitraria privación de libertad, una violación del derecho del detenido a ser juzgado sin demora e invocar los procedimientos adecuados para verificar la legalidad de la detención.³²⁰ La Corte IDH no deja de señalar que las desapariciones forzadas a menudo van acompañadas por la eliminación de información relevante por parte de las autoridades³²¹; además, reconoce desde este primer caso que el fenómeno de las desapariciones forzadas “constituye una forma compleja de violación de los derechos humanos que debe ser comprendida y encarada de una manera integral”³²².

La coherencia sistemática entre las definiciones convencionales y las que se derivan de la jurisprudencia de los dos tribunales parece crecer, habida cuenta de lo dispuesto en el art. 28 CIPPDF. En efecto, este artículo establece que el Comité contra las Desaparición Forzada, creado en virtud del art. 26 CIPPDF, “[e]n el marco de sus funciones... consultará con otros comités convencionales creados por los instrumentos de derechos humanos... con miras a asegurar la coherencia de sus observaciones y recomendaciones respectivas”. Considerando todo ello y, en particular, la amplia jurisprudencia de la Corte IDH sobre las desapariciones forzadas, es posible que en este tribunal juegue un papel de liderazgo (como, por lo demás, lo ha hecho hasta ahora)³²³ para las futuras interpretaciones jurídicas que el Comité contra la Desaparición Forzada tendrá que dar³²⁴.

Elementos aparentemente comunes en la jurisprudencia de las dos Cortes

Analizando la jurisprudencia de las dos Cortes, aparecen algunas semejanzas. Sin embargo, un análisis más detenido revela algunas diferencias relacionadas con estos elementos aparentemente comunes. Esto ya es manifestación de los diferentes enfoques de los dos tribunales sobre la materia en cuestión. Las desapariciones forzadas son calificadas por ambos como violaciones de múltiples derechos humanos

³²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Velásquez Rodríguez c. Honduras*, cit. *supra* nota 1, párr. 155.

³²¹ *Ibidem*, párr. 131.

³²² *Ibidem*, párr. 150.

³²³ Véase Scovazzi, Citroni, *The Struggle against Enforced Disappearance and the 2007 United Nations Convention*, Leiden, Boston, 2007.

³²⁴ Véase Citroni, *The Contribution of the Inter-American Court of Human Rights and Other International Human Rights Bodies to the Struggle against Enforced Disappearance*, en Haecck, Ruiz-Chiriboga, Burbano Herrera (eds.), *The Inter-American Court of Human Rights: Theory and Practice, Present and Future*, Cambridge, 2015, p. 379 ss.

fundamentales reconocidos a nivel convencional³²⁵. Algunos de estos derechos también se consideran inderogables en los convenios pertinentes. En este sentido, en la sentencia *Velásquez Rodríguez c. Honduras*, la Corte IDH declaró explícitamente que la desaparición forzada constituye una violación de múltiples derechos consagrados en la CADH, que los Estados parte deben respetar y garantizar³²⁶. Esta posición se ha reiterado en sentencias sucesivas³²⁷.

El Tribunal EDH, aunque de manera menos explícita³²⁸, ha reconocido violaciones de múltiples derechos protegidos por el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) como consecuencia de desapariciones forzadas. En general, del análisis de las sentencias de los dos tribunales en la materia es posible afirmar que una desaparición forzada viola el derecho a la vida (consagrado en el art. 2 del CEDH y en el art. 4 del CADH), el derecho a no ser sometido a tortura o tratos inhumanos, crueles y degradantes (art. 3 CEDH y art. 5 CADH), el derecho a la libertad personal (art. 5 CEDH y art. 7 CADH), y el derecho a un recurso efectivo (art. 13 CEDH y art. 25 CADH).

Sin embargo, la violación de estos derechos es interpretada de manera diferente por los dos tribunales. Por lo que se refiere al derecho a la vida, la Corte EDH presume la muerte de la persona desaparecida y considera la falta de investigaciones como una violación del mismo derecho. La Corte IDH, por otra parte, vincula la violación del derecho a la vida a la no prevención de la desaparición forzada. Por lo que se refiere a la prohibición de la tortura, la Corte IDH ha reconocido la violación de esta prohibición tanto contra la víctima de desaparición forzada como contra sus familiares, aplicando amplios criterios interpretativos y carga de la prueba para el Estado demandado. En cambio, la Corte EDH es más cautelosa y reconoce la violación de la prohibición de tortura sólo para los familiares de la víctima –y no para la propia víctima– aplicando a este reconocimiento criterios particularmente restrictivos. Volveremos sobre esto más adelante.

Además de ser una violación compleja, ambos tribunales consideran la desaparición forzada como una violación continuada. Por lo tanto, es posible que los tribunales juzguen acontecimientos en los que la desaparición forzada propiamente dicha comenzó antes de la ratificación del Convenio por el Estado demandado, mientras persista la falta de información sobre la suerte y el paradero de la persona desaparecida. Sin embargo, también a este respecto se observan profundas diferencias en la jurisprudencia de las dos Cortes.

³²⁵ A nivel doctrinal, véase Vermeulen, *Living beyond Death: Torture or Other Ill-Treatment Claims in Enforced Disappearances Cases*, cit. *supra*, nota 4.

³²⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Velásquez Rodríguez c. Honduras*, cit. *supra* nota 1, párr., 155.

³²⁷ Véase, *ex multis*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Tenorio Roca y Otros c. Perú*, sentencia de 22 de junio 2016, en particular párr. 140 ss.

³²⁸ Véase, *ex multis*, Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Isayeva, Yusupova e Bazayeva c. Russia*, sentencia de 24 de febrero de 2005.

La Corte IDH ha calificado las desapariciones forzadas como violaciones continuadas de los derechos humanos³²⁹. En particular, ésta consideró el fenómeno de la desaparición forzada constituido por una “pluralidad de conductas que, cohesionadas por un único fin, vulneran de manera permanente, mientras subsistan, bienes jurídicos protegidos por la Convención”.³³⁰ En cambio, la disciplina aplicada por la Corte EDH es más articulada. En efecto, esta última aplica, por regla general, el plazo de presentación de la demanda, fijado por el art. 35.1 CEDH en seis meses (cuatro desde el 1° de febrero de 2022) a partir de la fecha de notificación de la decisión final que marca el agotamiento de los recursos internos. Sin embargo, la Corte EDH reconoce que este término no puede aplicarse a los casos de desapariciones forzadas, ya que en el caso de violaciones continuadas (como es la desaparición forzada), el tiempo a partir del cual se calcula el término “comienza de cero cada día”³³¹, y sólo cuando cese la desaparición forzada podrá computarse el plazo. Sin embargo, la Corte EDH precisa que esto no significa que se puedan presentar quejas durante un tiempo indefinido; por el contrario, en este caso el peticionario deberá demostrar su diligencia y presentar una demanda “sin demora injustificada”³³². Para definir mejor el retraso admisible, la Corte EDH alegó que “cuando hayan transcurrido más de diez años, los peticionarios deberán, con el fin de justificar el retraso en la presentación de la demanda, demostrar de manera convincente que las investigaciones se han realizado, dando lugar a resultados concretos”³³³. Sin embargo, no puede ignorarse la posición expresada por la Gran Cámara de la Corte EDH en el caso *Janowiec y otros c. Rusia*, en una sentencia que ha recibido varias críticas, vinculadas en definitiva a la protección de los valores fundamentales del CEDH³³⁴. En este caso, los familiares de las víctimas y los supervivientes de la masacre de Katyn habían demandado al Estado ruso ante la Corte EDH, por violación del art. 2 del CEDH, en particular en relación con el incumplimiento de la obligación de llevar a cabo investigaciones. Sin embargo, la masacre tuvo lugar en 1940, mucho antes de la adopción del CEDH, el 4 de noviembre de 1950³³⁵. Por consiguiente, la Corte tuvo que evaluar cuestiones relativas a la admisibilidad de la demanda. Ciertamente, no se trataba del primer caso en el que la Corte EDH había resuelto esta cuestión; en este sentido, en la sentencia *Šilih c. Eslovenia*, la Gran Cámara de la

³²⁹ Véase *ex multis*, caso *Tenorio Roca y Otros c. Perú*, cit. *supra* nota 18; Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Comunidad Campesina de Santa Bárbara c. Perú*, sentencia de 1 de septiembre de 2015.

³³⁰ Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Radilla-Pacheco c. México*, sentencia de 23 de noviembre de 2009, párr. 138; Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) c. Brasil*, sentencia de 24 de noviembre de 2010, párr. 101.

³³¹ Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Varnava y otros c. Turquía*, sentencia de 18 de septiembre de 2009, párr. 159 (traducción del autor).

³³² *Ibidem*, párr. 161 (traducción del autor).

³³³ *Ibidem*, párr. 166 (traducción del autor). Véase también Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Er and otros c. Turquía*, sentencia de 31 de julio de 2012.

³³⁴ Sobre el alcance de estos valores véase, *ex multis*, Schabas, *Do the “Underlying Values” of the European Convention on Human Rights begin in 1950?*, en *Polish Yearbook of International Law*, 2013, p. 247 ss.

³³⁵ Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Janowiec y otros c. Rusia*, sentencia de 21 de octubre de 2013.

Corte EDH, declaró que “la obligación de procedimiento de realizar investigaciones efectivas con arreglo al art. 2 del CEDH se desarrolló como una obligación independiente y autónoma [...] vinculante para el Estado aunque la muerte se produjera antes de la fecha crítica”.³³⁶ En particular, la Gran Cámara había sostenido que “una parte significativa de las investigaciones para determinar la causa de muerte y asegurar que los responsables respondan de sus actos”,³³⁷ debe realizarse después de la fecha crítica para que exista una relación genuina entre la muerte y la entrada en vigor del CEDH en relación con las obligaciones procedimentales del artículo 2 del CEDH, y el Tribunal tenga, por tanto, competencia *ratione temporis*. Sin embargo, la propia Gran Cámara había afirmado en la misma sentencia la posibilidad de que, en “ciertas circunstancias”, la Corte EDH tuviera jurisdicción por la necesidad de “asegurar que las garantías y los valores fundamentales del CEDH estén protegidos de manera real y efectiva”³³⁸. Sin embargo, esta conclusión no fue confirmada por la Gran Cámara de la Corte EDH en el asunto *Janowiec y otros c. Rusia*. Aun reconociendo que la masacre de Katyń constituye un crimen de guerra y que, por lo tanto, supondría una violación de los valores fundamentales del CEDH, la Gran Cámara concluyó que faltaban nuevos elementos “capaces de relacionar el pasado lejano con el reciente período posterior a la ratificación y que las circunstancias especiales que justifican una relación entre la muerte y la ratificación no han sido demostradas”³³⁹. Como se ha anticipado, esta jurisprudencia se presta a más de una crítica.³⁴⁰ En primer lugar, esto lleva a la paradójica conclusión de que un Estado que no ha tomado ninguna medida con respecto a anteriores atrocidades no sería demandado ante la Corte EDH, a diferencia de un Estado que, por el contrario, ha actuado de forma más virtuosa, aunque de manera insatisfactoria³⁴¹. Además, esto colocaría un “artificial y poco convincente”³⁴² límite temporal a la protección de los valores fundamentales del CEDH. En otras palabras, la sentencia parece implicar que estos valores no aparecieron sino hasta el mes de noviembre de 1950. La jurisprudencia poco clara de la Corte EDH parece, por lo tanto, poco inclinada a aceptar demandas sin límite temporal, incluso en casos de graves violaciones de los valores fundamentales del CEDH y violaciones continuadas.

Otro elemento común a la jurisprudencia de los dos Tribunales es el reconocimiento de la existencia, para los Estados parte, de obligaciones positivas. En efecto, las autoridades estatales no sólo deben abstenerse

³³⁶ Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Šilih c. Slovenia*, sentencia de 9 de abril de 2009, párr. 159.

³³⁷ *Ibidem*, párr. 163.

³³⁸ *Ibidem*.

³³⁹ Caso *Janowiec y otros c. Rusia*, cit. *supra* nota 26, párr. 140.

³⁴⁰ Véase, *ex multis*, Schabas, *Do the “Underlying Values” of the European Convention on Human Rights begin in 1950?*, cit. *supra* nota 25, y Heri, *Enforced Disappearance and the European Court of Human Rights’ Ratione Temporis Jurisdiction*, en *Journal of International Criminal Justice*, 2014, p. 751 ss.

³⁴¹ Schabas, cit. *supra* nota 25.

³⁴² *Ibidem*, p. 256.

de perpetrar desapariciones forzadas (obligación negativa), sino deben intervenir para buscar a la persona desaparecida y establecer y dar a conocer su suerte y paradero, llevar a cabo investigaciones eficaces, identificar a los responsables, enjuiciarlo y sancionarlos y proporcionar medidas adecuadas de reparación a las víctimas (obligación positiva)³⁴³. Estas obligaciones pueden deducirse de las definiciones mencionadas de “desaparición forzada”, en las que un elemento constitutivo de la conducta es la negativa de información por parte de las autoridades. A este respecto, los Estados tienen obligaciones tanto de medios como de resultado³⁴⁴. En particular, ambos tribunales han afirmado que la obligación de realizar investigaciones es una obligación de medios³⁴⁵, mientras que la obligación de facilitar toda la información disponible es una obligación de resultado³⁴⁶. Sin embargo, a pesar de las similitudes, también en este caso es posible constatar una diferencia en la jurisprudencia de los dos tribunales: para la Corte IDH (y no para la Corte EDH), la prohibición de desapariciones forzadas y el correlativo deber de investigarlas y sancionar a sus responsables han alcanzado el carácter de *jus cogens*³⁴⁷.

Por último, ambas Cortes rechazan la posibilidad de adoptar leyes de amnistía que puedan sustraer al juicio y a la sanción a quienes hayan cometido desapariciones forzadas. En caso de graves violaciones de los Derechos Humanos, la Corte IDH ha considerado las leyes de amnistía y la prescripción de la acción penal incompatibles con la CADH, ya que estas medidas tienen por objeto impedir la investigación y el castigo de los responsables³⁴⁸. La Corte EDU también ha adoptado este enfoque.³⁴⁹ Sin embargo, la Corte IDH ha ido más lejos, negando la competencia de los tribunales militares en los casos en cuestión. En particular, en el caso *Radilla-Pacheco c. México*, esta Corte concluyó que, “teniendo en cuenta la naturaleza del crimen y el derecho violado, la jurisdicción penal militar no es el foro competente para investigar, perseguir y castigar a los autores de violaciones de los derechos humanos”.³⁵⁰ Lo contrario representaría una forma de

³⁴³ Por lo que respecta a la jurisdicción de la Corte IDH véase, *ex multis*, caso *Tenorio Roca y Otros c. Perú*, cit. *supra* nota 18; Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Osorio Rivera y familiares c. Perú*, sentencia de 26 de noviembre de 2013. Por lo que respecta a la jurisprudencia de la Corte EDH véase, *ex multis*, caso *Timurtaş c. Turquía*, sentencia de 29 de octubre de 1998; caso *Er y otros c. Turquía*, cit. *supra* nota 24; caso *Palić c. Bosnia Erzegovina*, sentencia de 15 de febrero de 2011; caso *Orhan c. Turquía*, sentencia de 18 de junio de 2002.

³⁴⁴ Sobre el tema véase, *ex multis*, Crawford, Pellet, Olleson, Parlett, *The Law of International Responsibility*, Oxford, 2010.

³⁴⁵ Véase caso *Palić v. Bosnia Erzegovina*, cit. *supra* nota 34; caso *Tenorio Roca y Otros v Perú*, cit. *supra* nota 18.

³⁴⁶ La Corte EDH de hecho afirmó que “la falta de información sobre la fecha, hora y lugar de la detención, el nombre del detenido, las razones de la detención y el nombre de la persona que mantiene a la persona detenida debe considerarse incompatible con el objetivo del artículo 5 del Convenio”: caso *Kurt v. Turchia*, cit. *supra* nota 2, párr. 125 (traducción del autor).

³⁴⁷ Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Goiburù y otros c. Paraguay*, sentencia de 22 de septiembre de 2006. Para una reflexión doctrinal sobre el estado de *jus cogens* véase, *ex multis*, Citroni, cit. *supra* nota 15.

³⁴⁸ Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Barrios Altos v. Perú*, sentencia de 14 de marzo 2001, párr. 41.

³⁴⁹ Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Marguš c. Croazia*, sentencia de 27 de mayo de 2014, párr. 126 s.

³⁵⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Radilla-Pacheco c. México*, sentencia de 23 de noviembre de 2009, párr. 273.

ejercicio de su competencia por parte de la jurisdicción militar en una materia que debería ser competencia de la jurisdicción ordinaria, en última instancia violando el derecho a un juicio justo.³⁵¹

Existen aún más diferencias en la jurisprudencia de los dos tribunales, en particular en lo que se refiere a la carga de la prueba, a la calificación como víctimas de los familiares de la persona desaparecida y a la naturaleza de las medidas de reparación adoptadas.

Elementos evidentemente diferentes en la jurisprudencia entre las dos Cortes: la carga de la prueba

El análisis comparativo de la jurisprudencia de la Corte EDH y de la Corte IDH no sólo muestra similitudes sino también diferencias evidentes. Éstas se refieren, en particular, a la materia de la carga probatoria, a la calificación de los familiares de las personas desaparecidas como víctimas y a las medidas de reparación ordenadas.

Por lo que se refiere a la carga de la prueba, la Corte EDH adoptó durante mucho tiempo una posición diametralmente opuesta a la de la Corte IDH. En efecto, desde el principio, esta última ha prestado especial atención a la existencia de una práctica de desapariciones forzadas cometidas por las autoridades estatales; en particular, en la sentencia sobre el caso *Velásquez Rodríguez c. Honduras*, el peticionario debía probar la existencia de una práctica sistemática de desapariciones forzadas por parte de las autoridades y la conexión de la desaparición específica a esta práctica.³⁵² Con este esquema, la desaparición forzada puede ser probada también de manera circunstancial por el peticionario, con evidentes ventajas procesales: en efecto, la carga de la prueba se invierte, debiendo el Estado demostrar que no se han producido las violaciones. Por consiguiente, el demandante queda liberado de la difícil carga de la prueba de la desaparición forzada, teniendo presente que un elemento constitutivo de la misma es precisamente la negativa por parte de las autoridades estatales de brindar informaciones³⁵³. Obviamente, esto requiere un análisis del fenómeno de la desaparición forzada llevada a cabo de “una manera integral”³⁵⁴. Posteriormente, la Corte IDH alivió aún más la carga de la prueba para el peticionario al establecer que la falta de cooperación del Estado para facilitar información podría afectar a la carga de la prueba³⁵⁵.

³⁵¹ *Ibidem*. La Corte cita su jurisprudencia anterior: Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Castillo Petruzzi y otros c. Perú*, sentencia de 30 de mayo de 1999.

³⁵² Ya en la sentencia *Velásquez Rodríguez c. Honduras* (cit. *supra* nota 1) en efecto, la Corte IDH puso de manifiesto que las desapariciones en cuestión formaban parte de un esquema, realizado entre 1981 y 1984.

³⁵³ Véase, *ex multis*, Claude, *Comparative Approach to Enforced Disappearances in the Inter-American Court of Human Rights and the European Court of Human Rights Jurisprudence*, en *Intercultural Human Rights Law Review*, 2010, p. 407 ss.

³⁵⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Velásquez Rodríguez c. Honduras*, cit. *supra* nota 1, par. 30.

³⁵⁵ Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Godínez e Cruz c. Honduras*, 20 de enero de 1989; Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Bámaca-Velásquez c. Guatemala*, 25 de noviembre de 2000.

Sin embargo, la Corte EDH ha rechazado durante mucho tiempo pruebas circunstanciales. En primer lugar, aunque esta Corte admitió la posibilidad de reconocer efectos legales ante la presencia de un patrón de desapariciones forzadas, durante mucho tiempo no declaró la existencia de una práctica sistemática en los casos considerados.³⁵⁶ Además, durante mucho tiempo la Corte EDH no modificó el nivel de pruebas exigido, ni siquiera en los casos en que se produjeron las informaciones relativas a la existencia de desapariciones forzadas sistemáticas, lo que supuso graves desventajas para los peticionarios.

La sentencia *Kurt c. Turquía* es significativa a este respecto. La peticionaria, madre de una persona supuestamente víctima de una desaparición forzada, solicitó que se condenara al Estado turco por violación, *ex multis*, del derecho a la vida protegido por el artículo 2 de la CEDH. Sin embargo, la Corte declaró que no podía pronunciarse sobre la supuesta violación por el Estado demandado del artículo 2 del Convenio por falta de pruebas, que debían ser aportadas por la peticionaria. En efecto, la madre de la víctima presentó a la Corte el contexto en el que se había producido la desaparición forzada como peligroso para la vida,³⁵⁷ y mencionó los casos frecuentes y probados de tortura, muertes sospechosas y desapariciones, que pueden dar lugar a una “presunción razonable” de conductas estatales en violación del artículo 2 del CEDH.³⁵⁸ Sin embargo, la Corte EDH declaró que, a falta de pruebas específicas sobre la suerte del hijo de la peticionaria, sería “inapropiado” llegar a la conclusión de que las autoridades estatales habían violado el artículo 2 del CEDH³⁵⁹. En otras palabras, en ausencia de un cadáver, la violación del artículo 2 del CEDH no podía ser declarada.

Las diferencias en la materia entre los dos tribunales tienen claras consecuencias para los peticionarios: si la Corte IDH aceptaba (y sigue aceptando) pruebas circunstanciales en presencia de desapariciones forzadas sistemáticas, la Corte EDH exigía una prueba casi imposible, considerando que las autoridades, responsables de una desaparición forzada, toman medidas para eliminar cualquier rastro de la violación cometida, incluidos los cadáveres.

Esta posición inicial de la Corte EDH se modificó posteriormente, manteniendo al mismo tiempo un estándar de prueba más elevado del aplicado por la Corte IDH. Significativa en la evolución de la jurisprudencia de la Corte EDH es la sentencia *Timurtaş c. Turquía*, de 2000, en la que también se aceptaron pruebas circunstanciales. No obstante, la posibilidad de aceptar tales pruebas debe examinarse caso por caso, teniendo en cuenta el contexto en el que se produjo la desaparición forzada y la actitud de las

³⁵⁶ Véase Sethi, *The European Court of Human Rights' Jurisprudence on Issues of Forced Disappearances*, cit. No obstante, se observa un cambio en la jurisprudencia más reciente; véase, *ex multis*, Corte europea de derechos humanos, caso *Aslakhanova y otros c. Rusia*, sentencia de 18 de diciembre de 2012.

³⁵⁷ Caso *Kurt v. Turchia*, cit. *supra* nota 2, párr. 101.

³⁵⁸ *Ibidem*, par. 102.

³⁵⁹ *Ibidem*, par. 105.

autoridades estatales.³⁶⁰ Además, aunque admitió pruebas circunstanciales, la Corte EDH solicitó en este caso que se probara la muerte de la persona desaparecida “más allá de toda duda razonable”.³⁶¹ Por lo que se refiere, en particular, a las detenciones arbitrarias originadas por una desaparición forzada, la prueba exigida sigue siendo especialmente gravosa para los peticionarios. En efecto, se pide a estos últimos que prueben la detención, prueba particularmente difícil de obtener en caso de desapariciones forzadas, donde la negativa por parte de las autoridades de que se produjo una privación de libertad de la víctima es un elemento constitutivo del delito.³⁶² En la posterior sentencia *Bazorkina c. Rusia*, la Corte EDH admitió que podía presumir la muerte de un individuo desaparecido; sin embargo, exigió la existencia de una serie de “elementos cruciales”³⁶³ para poder llegar a esta conclusión. En particular, que el Gobierno no haya negado que la persona desaparecida estaba detenida; son necesarios testimonios que confirmen que la persona desaparecida estaba detenida en circunstancias que podrían poner en peligro su vida; que no hayan más noticias fiables sobre su suerte y paradero; que el Gobierno no haya dado explicaciones plausibles sobre los hechos en cuestión.³⁶⁴ Es cierto que, una vez probados todos estos elementos, la carga de la prueba recae sobre el Estado; sin embargo, es difícil para el peticionario aportar estos elementos, y, por el contrario, es fácil para el Estado impedir la inversión de la carga de la prueba del peticionario al Estado demandado.³⁶⁵ La diferencia entre la prueba solicitada por la Corte EDH y la Corte IDH tiene como consecuencia una percepción diferente del andamiaje judicial y del fin último de los tribunales. En este contraste, la posición adoptada por la Corte IDH parece más coherente con la naturaleza del fenómeno de la desaparición forzada y con la misión del propio Tribunal, tal como se establece en la CADH. La solicitud de pruebas circunstanciales, en efecto, pone de manifiesto una atención particular hacia el peticionario y/o la víctima de la violación de los derechos fundamentales del individuo. La situación de mayor vulnerabilidad de los peticionarios con respecto a las autoridades estatales se ve compensada por una carga probatoria menos pesada para los primeros. Esto parece coherente con el objetivo último de la protección del individuo. Por el contrario, el enfoque cauteloso con respecto a las pruebas circunstanciales de la Corte EDH parece servir a objetivos distintos de la protección de los derechos fundamentales. Se ha observado incluso³⁶⁶ que este enfoque *in dubio pro reo* convierte a la Corte en un foro penal, en lugar de un tribunal de Derechos Humanos.³⁶⁷

³⁶⁰ Caso *Timurtaş v. Turchia*, cit. *supra* nota 34, en particular párr. 85, 88, 89, 90.

³⁶¹ *Ibidem*, párr. 281. Sul punto véase también Claude, cit. *supra* nota 44.

³⁶² Véase caso *Timurtaş c. Turquía*, cit. *supra* nota 34

³⁶³ Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Bazorkina c. Rusia*, sentencia de 27 de julio de 2006, párr. 110

³⁶⁴ *Ibidem*.

³⁶⁵ Claude, cit. *supra* nota 44.

³⁶⁶ Sethi G.S., *The European Court of Human Rights' Jurisprudence on Issues of Forced Disappearances*, cit.

³⁶⁷ Sobre el tema véase, *ex multis*, Claude, cit. *supra* nota 44.

En resumen, a pesar de la evolución de la orientación jurisprudencial de la Corte EDH, esta sigue imponiendo una carga de la prueba especialmente pesada para los peticionarios. La Corte IDH, por el contrario, acepta pruebas circunstanciales en presencia de una práctica sistemática de desapariciones forzadas. Esta diferencia tiene efectos prácticos y aspectos teóricos. Por una parte, la violación de los derechos del peticionario ante la Corte puede ser reconocida de manera más sencilla; por otra parte, esta mayor simplicidad del procedimiento es indicativa de una jurisprudencia de la Corte IDH más fiel a su misión de garantizar el respeto de los derechos consagrados en la CADH.

4.1. La calificación de los familiares como víctimas

El enfoque cauteloso de la Corte EDH con respecto a las violaciones de los Derechos Humanos provocadas por las desapariciones forzadas también se refleja en la calificación de víctimas. Está claro que el individuo desaparecido es la víctima de la desaparición forzada; en cambio, surgen dudas sobre la posición de los individuos afectados de otro modo por la desaparición forzada.³⁶⁸ A este respecto, la Corte EDH reconoció la condición de víctima a los familiares de la persona desaparecida, en caso de que estos hayan padecido sufrimientos particulares debidos a la prolongada desaparición de su ser querido, lo que constituye una violación del artículo 3 del CEDH. Por el contrario, en varios casos, la Corte EDH ha negado la aplicación del artículo 3 del CEDH a los familiares de una persona desaparecido y muerta tras un tiempo de incertidumbre relativamente corto.³⁶⁹ Además, añadiendo que los familiares pueden ser considerados víctimas de violaciones del artículo 3 CEDH en circunstancias especiales, como en el caso de que hayan sido testigos del asesinato del individuo, la Corte EDH afirma implícitamente que, con el fin de calificar a los familiares de víctimas, la mera proximidad a una persona que ha sido víctima de una desaparición forzada que ha provocado su muerte no basta para declarar una violación del artículo 3 del CEDH.³⁷⁰ En efecto, según este tribunal, no existe “ningún principio general según el cual un miembro de la familia de una persona desaparecida sea víctima de un trato contrario al art. 3” del CEDH³⁷¹.

Por el contrario, la Corte IDH ha calificado a los miembros de la familia de la persona desaparecida como víctimas autónomas, con carácter subsidiario de la violación de los derechos de la víctima directa. Por ejemplo, en el caso *Valle Jaramillo et al. c. Colombia*, la Corte IDH declaró que los parientes próximos de

³⁶⁸ Para un análisis más profundo del tema véase, *ex multis*, Baranowska, *Rights of Families of Disappeared Persons – How International Bodies Address the Needs of Families of Disappeared Persons in Europe*, Cambridge, 2021.

³⁶⁹ Véase, *ex multis*, Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Janowiec e altri v. Russia*, cit. *supra* nota 26, párr. 180.

³⁷⁰ Véase López Guerra, *Desapariciones forzadas en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, en Ibañez Rivas, Flores Pantoja, Padilla Cordero (coordinadores), *Desaparición forzada en el Sistema interamericano de Derechos Humanos. Balance, impacto y desafíos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2020, p. 431 ss. En la práctica, véase Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Akdeniz v. Turchia*, sentencia de 31 mayo de 2005.

³⁷¹ Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Çakici c. Turchia*, sentencia de 8 de julio de 1999, párr. 98 (traducción del autor).

la víctima de una desaparición forzada habían sufrido una violación de su integridad personal a causa de los acontecimientos que se estaban juzgando.³⁷²

4.2. Las medidas de reparación

Otra diferencia significativa en la jurisprudencia de los dos tribunales se refiere a las medidas de reparación ordenadas. A este respecto, la Corte IDH se ha mostrado atenta no sólo a las víctimas y a sus familiares, sino también al resto de la sociedad en su conjunto (en particular, en relación con el derecho a la verdad). Por el contrario, la Corte EDH no ha mostrado hasta ahora interés en la protección de los derechos de la colectividad, que no es víctima directa de desapariciones forzadas. En particular, la Corte IDH ha condenado en varias ocasiones al Estado a actos públicos de reconocimiento de su responsabilidad internacional por una desaparición forzada. Significativo en este sentido es el caso *Contreras c. otros v. El Salvador*, relacionado con la desaparición forzada de varios menores durante el conflicto armado interno en el Estado salvadoreño en los años ochenta. En su sentencia, la Corte IDH no sólo condenó al Estado a llevar a cabo investigaciones eficaces, pagar una indemnización por los daños sufridos por las víctimas y restablecer las verdaderas identidades de las víctimas aún vivas, sino también a publicar y difundir la sentencia.³⁷³ En particular, el Estado de El Salvador ha sido condenado a publicar, en un plazo de seis meses a partir de la notificación de la sentencia, su resumen en el Diario Oficial y en un periódico de amplia difusión nacional. Además, El Salvador se vio obligado a publicar la sentencia completa en línea durante un año,³⁷⁴ y la Corte solicitó también al Estado un “acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional”,³⁷⁵ a través de una ceremonia pública en presencia de los altos funcionarios del Estado y de las víctimas, así como de la titulación de escuelas a las víctimas de desapariciones forzadas comprobadas en la sentencia,³⁷⁶ más la producción de documentales audio-visuales para informar a la sociedad “sobre el *modus operandi* de las Fuerzas Armadas en la desaparición forzada de niños y niñas durante el conflicto”.³⁷⁷ Del análisis de su jurisprudencia resulta evidente que la Corte IDH no considera la indemnización como única forma de reparación en casos de desaparición forzada.³⁷⁸

³⁷² Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Valle Jaramillo y otros c. Colombia*, sentencia de 27 de noviembre de 2008. Véase también Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Heliodoro Portugal c. Panama*, sentencia de 12 de agosto de 2008; Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Ticona Estrada et al. c. Bolivia*, sentencia de 27 de noviembre de 2008.

³⁷³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Contreras y otros c. El Salvador*, sentencia de 31 de agosto de 2011, párr. 202 ss.

³⁷⁴ *Ibidem*, párr. 203.

³⁷⁵ *Ibidem*, párr. 206.

³⁷⁶ *Ibidem*, párr. 207 s.

³⁷⁷ *Ibidem*, párr. 209.

³⁷⁸ Véase Fulton, *Redress for Enforced Disappearance*, en *Journal of International Criminal Justice*, 2014, p. 769 ss.

Las últimas medidas de reparación mencionadas, a saber, la titulación de escuelas y la producción de documentales, ponen de manifiesto el interés de la Corte IDH por evitar que se repitan las desapariciones forzadas en el futuro, pero también su voluntad de informar a la opinión pública de los acontecimientos, sin descuidar las asunciones de responsabilidad por parte del Estado. Por una parte, esto satisface sin duda el derecho a la verdad del que todos los individuos son titulares. Por otra parte, teniendo en cuenta el contexto de conflicto interno en el que se produjeron las desapariciones forzadas objeto de la sentencia, las medidas ordenadas por la Corte IDH parecen coherentes con un plan de reconstrucción posterior al conflicto.³⁷⁹ En efecto, la publicación de la sentencia da a conocer públicamente a los responsables de violaciones de los Derechos Humanos, permitiendo el cierre del período conflictivo pasado (sin garantizar la amnistía a los responsables de estas desapariciones forzadas) sin que haya indicios de tensiones que puedan comprometer la reconstrucción del Estado.³⁸⁰ Esto es coherente con las disposiciones en materia de reparación y derechos de la víctima establecidas en el artículo 24 de la CIPPDF, que prevé, entre otras cosas, que la víctima de desaparición forzada “tiene el derecho de conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición forzada, la evolución y resultados de la investigación y la suerte de la persona desaparecida”,³⁸¹ así como “el derecho a la reparación y a una indemnización rápida, justa y adecuada”,³⁸² por daños materiales y morales, incluido “el restablecimiento de la dignidad y la reputación”.³⁸³ La disposición también establece que cada Estado parte “adoptará todas las medidas apropiadas para la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, para la búsqueda, el respeto y la restitución de sus restos”,³⁸⁴ y que “garantizará el derecho a formar y participar libremente en organizaciones y asociaciones que tengan por objeto contribuir a establecer las circunstancias de desapariciones forzadas y la suerte corrida por las personas desaparecidas, así como la asistencia a las víctimas de desapariciones forzadas”.³⁸⁵

Por el contrario, la Corte EDH no ha ordenado hasta ahora a ningún Estado, considerado responsable de desapariciones forzadas, de publicar informaciones relativas a la desaparición forzada en cuestión y a la suerte y el paradero de la víctima; limitándose principalmente a requerir el pago de una indemnización para la reparación equitativa de los daños materiales y morales sufridos por la víctima.³⁸⁶ Caso excepcional es la

³⁷⁹ Sobre la doble naturaleza del derecho a la verdad como derecho colectivo e individual, véase Claude, cit. *supra* nota 44.

³⁸⁰ Para un análisis más profundo del tema, véase Della Morte, *Le amnistie nel diritto internazionale*, Padova, 2011.

³⁸¹ Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, art. 24, párr. 2.

³⁸² *Ibidem*, art. 24, párr. 4.

³⁸³ *Ibidem*, art. 24, párr. 5.c).

³⁸⁴ *Ibidem*, art. 24, párr. 3.

³⁸⁵ *Ibidem*, art. 24, párr. 7.

³⁸⁶ Véase Citroni, *Missing persons and victims of enforced disappearances in Europe*, Council of Europe, 2016.

sentencia *Aslakhanova y otros c. Rusia*, en la que la Corte EDH ha sugerido (y no ordenado) la adopción de medidas puntuales para remediar la ineficacia sistemática de las investigaciones en materia de desapariciones forzadas y la consiguiente impunidad de los responsables en el norte del Cáucaso. Sin embargo, la exigencia de estas medidas específicas se debe a la afirmación de la propia Corte de que las desapariciones forzadas en esa zona son provocadas por “problemas sistémicos a nivel nacional, para los que no existe un remedio real a nivel doméstico”.³⁸⁷

Por otra parte, los casos excepcionales parecen ser los relacionados con el fenómeno de las llamadas “entregas extraordinarias”, en los que la Corte EDH considera, debido a la gravedad y a la importancia de las cuestiones concernidas, que existe un interés legítimo de la comunidad en una investigación eficaz y una información completa sobre los procesos penales³⁸⁸.

Consideraciones finales

A la luz del análisis comparativo de la jurisprudencia de los dos tribunales, el enfoque de la Corte IDH parece más sensible a las exigencias de protección de las personas y a su posición de debilidad que las autoridades estatales desde el punto de vista procesal, y, en última instancia, capaz de proteger mejor los Derechos Humanos. Por el contrario, la jurisprudencia de la Corte EDH en materia de desapariciones forzadas parece más cautelosa. Sin duda, esto se debe también al interés más reciente de la Corte en estos fenómenos; sin embargo, esto no basta para explicar las diferencias en la jurisprudencia de los dos tribunales, en particular en materia de carga de la prueba y de medidas de reparación. En este sentido, no puede ignorarse la perspectiva *pro futuro* de la Corte IDH: a diferencia del enfoque de la Corte EDH, que tiende a ver las desapariciones forzadas como un delito cometido contra el individuo, la Corte IDH se centra en la violación de los derechos de las víctimas y en el derecho de la sociedad en su conjunto a saber la verdad. Teniendo en cuenta que esta Corte tiene que juzgar con frecuencia las desapariciones forzadas en conflictos armados, este enfoque parece ser una mayor garantía de protección para el individuo, como un instrumento para la reconstrucción del Estado y del tejido social después del conflicto.

³⁸⁷ Caso *Aslakhanova y otros v. Rusia*, cit. *supra* nota 47, párr. 217 (traducción del autor).

³⁸⁸ Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Abu Zubaydah c. Lituania*, sentencia de 31 maggio de 2018, párr. 619.

Fuentes

-Doctrina

Baranowska G., *Rights of Families of Disappeared Persons – How International Bodies Address the Needs of Families of Disappeared Persons in Europe*, Intersentia, Cambridge, 2021.

Camera dei deputati – Servizio Studi, XVII Legislatura, *Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 dicembre 2006 A.C. 2674, A.C. 1374, Dossier n. 244, del 25 novembre 2014*.

Chernishova O., Radnic C., *Enforced Disappearances in the Practice of the European Court of Human Rights: Seeing the Trees and the Forest*, in *Human Rights Law Journal*, 38, 2018, pp. 13-21.

Citroni G., *Missing persons and victims of enforced disappearances in Europe*, Council of Europe, France, 2016.

Citroni G., *The Contribution of the Inter-American Court of Human Rights and Other International Human Rights Bodies to the Struggle against Enforced Disappearance*, in Haeck Y., Ruiz-Chiriboga O., Burbano Herrera C. (ed.), *The Inter-American Court of Human Rights: Theory and Practice, Present and Future*, Intersentia, 2015, pp. 379-403.

Claude O., *Comparative Approach to Enforced Disappearances in the Inter-American Court of Human Rights and the European Court of Human Rights Jurisprudence*, in *Intercultural Human Rights Law Review*, 5, 2010, pp. 407-462.

Committee on Forced Disappearances, *Background to the International Convention for the Protection of Persons from Enforced Disappearances*.

Crawford J., Pellet A., Olleson S., Parlett K., *The Law of International Responsibility*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

Della Morte G., *Le amnistie nel diritto internazionale*, CEDAM, Padova, 2011.

Fulton S., *Redress for Enforced Disappearance*, in *Journal of International Criminal Justice*, 12(4), 2014, pp. 769-786.

Groppi T., Lecis Cocco-Ortu A. M., *Le citazioni reciproche tra la Corte europea e la Corte interamericana dei diritti dell'uomo: dall'influenza al dialogo?*, in *Federalismi.it*, n. 19, 25 settembre 2013.

Heri C., *Enforced Disappearance and the European Court of Human Rights' Ratione Temporis Jurisdiction*, in *Journal of International Criminal Justice*, 12(4), 2014, 751-768.

López Guerra L., *Desapariciones forzadas en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, in Ibañez Rivas J. M., Flores Pantoja R., Padilla Cordero J. (ed.), *Desaparición forzada en el*

Sistema interamericano de Derechos Humanos. Balance, impacto y desafíos, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Mexico, 2020, pp. 431-452.

Ott L., *Enforced Disappearance under International Law*, Cambridge, Intersentia, 2011.

Schabas W., *Do the “Underlying Values” of the European Convention on Human Rights begin in 1950?*, in *Polish Yearbook of International Law*, XXXIII, 2013, pp. 247-258.

Scovazzi T., Citroni G., *The struggle against enforced disappearance and the 2007 United Nations convention*, Martinus Nijhoff, Leiden, Boston, 2007.

Sethi G.S., *The European Court of Human Rights’ Jurisprudence on Issues of Forced Disappearances*, Human Rights Brief, 8(3), 2001, pp. 29-31.

Taqi I., *Adjudicating Disappearance Cases in Turkey: An Argument for Adopting the Inter-American Court of Human Rights’ Approach*, in *Fordham International Law Journal*, 24(3), 2001, pp. 940-987.

Vermeulen M. L., *Living beyond Death: Torture or Other Ill-Treatment Claims in Enforced Disappearances Cases*, in *Inter-American and European Human Rights Journal*, 1(2), 2008, 159-198.

-Sentencias

Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance*, UN Doc. A/RES/61/177, del 12 gennaio 2007.

Corte europea dei diritti dell’uomo, Caso *Akdeniz v. Turchia*, sentenza del 31 maggio 2005.

Corte europea dei diritti dell’uomo, Caso *Aslakhanova e altri v. Russia*, sentenza del 18 dicembre 2012.

Corte europea dei diritti dell’uomo, Caso *Bazorkina v. Russia*, sentenza del 27 luglio 2006.

Corte europea dei diritti dell’uomo, Caso *Çakici v. Turchia*, sentenza del 8 luglio 1999.

Corte Europea dei diritti dell’uomo, Caso *Er e altri v. Turchia*, sentenza del 31 luglio 2012.

Corte Europea dei diritti dell’uomo, Caso *Isayeva, Yusupova e Bazayeva v. Russia*, sentenza del 24 febbraio 2005.

Corte europea dei diritti dell’uomo, Caso *Janowiec e altri v. Russia*, sentenza del 21 ottobre 2013.

Corte Europea dei diritti umani, Caso *Kurt v. Turchia*, sentenza de 25 de mayo 1998.

Corte Europea dei diritti dell’uomo, Caso *Marguš v. Croazia*, sentenza del 27 maggio 2014.

Corte europea dei diritti dell’uomo, Caso *Orhan v. Turchia*, sentenza del 18 giugno 2002.

Corte europea dei diritti dell’uomo, Caso *Palić v. Bosnia Erzegovina*, sentenza del 15 febbraio 2011.

Corte europea dei diritti dell’uomo, Caso *Šilih v. Slovenia*, sentenza del 9 aprile 2009.

Corte europea dei diritti dell’uomo, Caso *Timurtaş v. Turchia*, sentenza del 29 ottobre 1998.

Corte Europea dei diritti dell’uomo, Caso *Varnava e altri v. Turchia*, sentenza del 18 settembre 2009.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Bámaca-Velásquez v. Guatemala*, 25 de noviembre de 2000, Ser. C No. 70.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Barrios Altos v. Perú*, sentencia de 14 de marzo 2001, Ser. C No. 75.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Castillo Petruzzi y otros v. Perú (Merits, Reparations and Costs)*, sentencia de 30 de mayo 1999, Ser. C No. 52.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Comunidad Campesina de Santa Bárbara V. Perú*, sentencia de 1 de septiembre 2015, Ser. C No. 299.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Contreras y otros v. El Salvador*, sentencia de 31 de agosto 2011, Ser. C No. 232.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Godínez e Cruz v. Honduras (Merits)*, 20 de enero de 1989, Ser. C No. 05.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Goiburù y otros v. Paraguay*, Ser. C No. 153, sentencia de 22 de septiembre 2006.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) v. Brasil*, sentencia de 24 de noviembre 2010, Ser. C No. 219.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Heliodoro Portugal v. Panama (Preliminary objections, Merits, Reparations, and Costs)*, sentencia de 12 de agosto 2008, Ser. C No. 186.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Osorio Rivera y familiares v. Perú (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, sentencia de 26 noviembre 2013, Ser. C No. 274.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Radilla-Pacheco v. Mexico (Preliminary Objections, Merits, Reparations, and Costs)*, sentencia de 23 de noviembre 2009, Ser. C No. 209.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Tenorio Roca y Otros v. Perú*, sentencia de 22 de junio 2016, Ser. C No. 314.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Ticona Estrada et al. v. Bolivia (Merits, Reparations, and Costs)*, sentencia de 27 de noviembre 2008, Ser. C No. 191.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Valle Jaramillo et al. v. Colombia (Merits, Reparations, and Costs)*, sentencia de 27 de noviembre 2008, Ser. C No. 192.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Velásquez Rodríguez v. Honduras*, sentencia de 29 de julio 1988, Ser. C No. 4.

Corte Penale Internazionale, *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, UN Treaty Ser. vol. 2187, No. 38544.

International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, 20 de diciembre 2006, UN Treaty Ser. Vol. 2716, p. 3.

Organization of American States, *Inter-American Convention on Forced Disappearance of Persons*, 9 de junio 1994.

UN General Assembly, *Declaration of the Protection of all Persons from Enforced Disappearance*, A/RES/47/133, 18 diciembre 1992.

CAPÍTULO XI – MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO Y DE LA SEGURIDAD CIUDADANA: EL MODELO ITALIANO Y EUROPEO

Matteo Fornari

Introducción

Definida por Amnistía Internacional “la más grave suspensión de los derechos democráticos en un país occidental desde la Segunda Guerra Mundial”³⁸⁹, los acontecimientos que pasaron en la ciudad de Génova los días del 19 al 22 de Julio de 2001 constituyen una de las páginas más oscuras para la vida civil y democrática de un Estado supuestamente de derecho como debería ser Italia. En aquellos días se celebraron en esta ciudad manifestaciones contra la cumbre del G8, es decir, una contracumbre organizada por el movimiento antiglobalización como respuesta crítica a las políticas económicas de los países más industrializados. En este marco se creó el *Genoa Social Forum* (GSF) para coordinar a los 700 grupos y asociaciones, de distinta inspiración y nacionalidad, interesados en protestar pacíficamente ante la cumbre. Cabe destacar que el GSF estaba interconectado con las autoridades y sus representantes asistieron a numerosas reuniones en presencia del Prefecto de Génova, del Ministro del Interior, del Ministro de Asuntos Exteriores, de representantes de instituciones locales y del jefe de la estructura plenipotenciaria dedicada a la organización del G8.

La situación se deterioró el 20 de Julio, cuando miembros del llamado Bloqueo Negro se infiltraron en las manifestaciones pacíficas provocando violentos enfrentamientos con la policía y carabineros, con el uso de molotov, piedras y palos, con la consiguiente devastación de varios barrios de Génova; las fuerzas del orden respondieron con gases lacrimógenos y carga contra los manifestantes violentos. Durante toda la jornada se produjeron también enfrentamientos entre manifestantes del Bloqueo Negro y otros manifestantes que intentaban mantener el carácter pacífico con el que se habían convocado las manifestaciones³⁹⁰.

Como dicho, esta contracumbre se impuso a la atención del mundo debido a la gran violencia de los enfrenamientos entre la policía y los manifestantes. Ya meses antes, la decisión de realizar la cumbre del G8 en Génova suscitó polémica, ya que no se consideraba una ciudad adecuada para garantizar la gestión del orden público³⁹¹. Además, los hechos del cuartel de Bolzaneto y de la escuela Díaz destacaron por la

³⁸⁹ www.amnesty.it/editoriale/, 8 de julio de 2021.

³⁹⁰ Sobre los hechos de Génova, véase las crónicas de los periódicos de aquellos días, resumidas en https://it.wikipedia.org/wiki/Fatti_del_G8_di_Genova y https://es.wikipedia.org/wiki/Contracumbre_de_Génova.

³⁹¹ Para garantizar el orden público, fueron enviados a Génova 20.000 policías y carabineros. La ciudad fue dividida en tres zonas, según la modalidad de acceso: una zona roja (varios a kilómetros cuadrados alrededor de donde se mantendría la cumbre del G8; zona absolutamente reservada, amurallada mediante contenedores, a la que solo podían acceder los residentes a través de *check points*); una zona amarilla (amplia zona en torno a la zona roja, acceso limitado); el resto de la ciudad con acceso libre: véase

especial brutalidad de una parte de las fuerzas del orden con respecto a los manifestantes. Las personas detenidas durante los días de la manifestación fueron conducidas en gran parte al cuartel de Génova Bolzaneto, preparado como centro para la identificación de los detenidos, para trasladarlos a varias prisiones italianas. Según lo determinado posteriormente a los acontecimientos de Génova por investigaciones y procedimientos judiciales, en el cuartel se cometieron por parte de miembros de las fuerzas del orden violencias físicas y psicológicas contra los manifestantes detenidos; se les negó el derecho a ser asistidos por un abogado o de informar alguien de su propio estado de detención. Los manifestantes fueron sometidos a actos calificados posteriormente de tortura³⁹²: obligados a permanecer horas de pie, con las manos levantadas, sin tener la oportunidad de ir al baño, cambiar de posición o recibir atención médica, en un clima de fuerte tensión³⁹³.

La escuela Díaz fue concedida al *Genoa Social Forum* como sede para los medios de comunicación y para el alojamiento de manifestantes. La noche del 21 de Julio, tras un ataque a una patrulla policial en la zona y después de haber comprobado la presencia de un centenar de personas delante de la escuela, decenas de policías antidisturbios derribaron la puerta de la escuela e iniciaron a golpear con gran violencia a los presentes que no se resistieron; la mayoría estaba durmiendo. Se registraron 63 heridos, tres con pronóstico reservado debido a trauma craneal, hemorragias, contusiones múltiples y hematoma. Las imágenes del interior de la escuela que mostró la televisión, con el suelo y las paredes llenas de sangre, fueron calificadas

Informe de los Monos Blancos ante la comisión de investigación sobre los acontecimientos de Génova, en <https://web.archive.org/web/20060511103543/http://www.dalbasso.org/informe.htm>; Di Nicola, G8, *meno divieti nella zona gialla. Stazione e caselli autostradali aperti*, en *La Repubblica*, 30 de junio de 2001 (www.repubblica.it/online/politica/gottotre/riunione/riunione.html).

³⁹² En la época de los hechos de Génova el ordenamiento penal italiano no preveía el delito de tortura. Este caso delictivo se incluirá en el Código Penal (art. 613-bis) solo en 2017, con la Ley n. 110: *L'introduzione nel codice penale del reato di tortura (legge n. 110 del 2017)*, en www.camera.it/leg17/561?appro=OCD25-270.

³⁹³ Fusani, *"A Bolzaneto era la celere a pestare i prigionieri"*, en *La Repubblica*, 27 de julio de 2001 (www.repubblica.it/online/politica/gottotredici/polizia/polizia.html); G8, *la caserma di Bolzaneto descritta come un girone infernale*, 25 de febrero de 2008, en www.corriere.it/cronache/08-febbraio-25/bolzaneto-processo-460f1072-e3c5-11dc-9d24-0003ba99c667.shtml. En el juicio de 2008 contra las fuerzas del orden en relación con los hechos del cuartel Bolzaneto, los fiscales informaron de personas que se veían obligadas a permanecer de pie durante horas, hacer la posición del cisne y de la bailarina, ladrar para luego ser insultado con amenazas de tipo político y sexual, golpeado con bofetadas y golpes en la nuca e incluso el desgarro de piercing, incluso en las partes íntimas. Muchas chicas se ven obligadas a desnudarse, a hacer piruetas con comentarios brutales de agentes presentes también en la enfermería. Uno de los fiscales habló de la enfermería como un lugar de acoso adicional. Según la requisitoria de los fiscales, los médicos eran conscientes de lo que estaba sucediendo, eran capaces de evaluar la gravedad de los hechos y no intervinieron aunque podían hacerlo, permitieron que ese trato inhumano y degradante continuara en la enfermería: Calandri, *"Umiliazioni, pestaggi, sputi ecco l'inferno della Bolzaneto"*, en *La Repubblica*, 25 de febrero de 2008 (www.repubblica.it/2007/11/sezioni/cronaca/g8-genova-2/bolzaneto/bolzaneto.html?ref=search); D'Avanzo, *Le violenze impunte del lager Bolzaneto*, en *La Repubblica*, 17 de marzo de 2008 (www.repubblica.it/2007/11/sezioni/cronaca/g8-genova-2/notte-democrazia/notte-democrazia.html).

por algunos grupos del Parlamento italiano como un registro “a la chilena”, en referencia a los registros en la época de Augusto Pinochet³⁹⁴.

El 18 de mayo de 2010, los jueces de apelación de Génova emitieron 44 condenas por los hechos de Bolzaneto, condenando a los acusados a indemnizar a las víctimas³⁹⁵; y la *Corte di Cassazione* (la última instancia en el sistema procesal italiano), en la motivación de su decisión del 2 de octubre de 2012, a propósito de los hechos de Bolzaneto, habló de un clima de completa negación de los principios básicos del Estado de derecho³⁹⁶, destacando como la conducta violenta de los agentes de Policía tras la irrupción en la escuela Díaz “desacreditó a la nación a los ojos del mundo entero”, y subrayando como los acusados dieron lugar a una “premeditación consciente de un falso cuadro de acusación contra los detenidos, realizada en un largo período de tiempo entre el cese de las operaciones y el depósito de los actos en la Fiscalía”³⁹⁷.

Con sentencia de 7 de abril de 2015, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos reconoció la violación del art. 3 de la Convención Europea de Derechos Humanos (prohibición de tortura) por parte de los agentes de policía tras la irrupción en la escuela Díaz (párr. 190), criticando la ausencia en el ordenamiento penal italiano del delito de tortura y la consiguiente condena de los agentes de policía por “simples” lesiones personales, delito posteriormente caducado (párr. 221 y 225)³⁹⁸.

Hemos decidido partir de los hechos de Génova para subrayar que graves violaciones de los derechos fundamentales del individuo, en nombre del mantenimiento del orden público, todavía pueden producirse incluso en esos países que se supone tengan una fuerte tradición democrática. Pensemos también, por ejemplo, en las protestas y disturbios raciales en los Estados Unidos en 2020 contra la violencia policial tras

³⁹⁴ Comitato Verità e Giustizia per Genova, *Scuola Diaz, 21 luglio 2001: fatti e menzogne*, en www.veritagiustizia.it/docs/scheda_diaz.php; Trofimov, Johnson, *G-8 Protesters Say They Were Beaten, Deprived of Rights by Police in Italy*, en *The Wall Street Journal* (<https://web.archive.org/web/20040315053148/http://italy.indymedia.org/news/2001/08/13347.php>). El vicecuestor agregado del primer Departamento Móvil de Roma a la época del G8 en Génova, Michelangelo Fournier, testificó durante el juicio que lo que pasó en la escuela Díaz “parecía una carnicería mexicana”: *G8, Fournier: “Sembrava una macelleria”, “Non dissi nulla per spirito di appartenenza”*, en *La Repubblica*, 13 de junio de 2007 (www.repubblica.it/2007/06/sezioni/cronaca/g8-genova/g8-genova/g8-genova.html).

³⁹⁵ Calandri, *Violenze a Bolzaneto, 44 condanne. Reati prescritti, le vittime saranno risarcite*, en *La Repubblica*, 5 de marzo de 2010 (https://www.repubblica.it/cronaca/2010/03/05/news/condanne_a_bolzaneto-2522833/); *G8 Genova, tutti condannati in appello*, 5 de marzo de 2010, en www.lastampa.it/redazione/cmsSezioni/cronache/201003articoli/52857girata.asp.

³⁹⁶ *G8: Cassazione, accantonato stato diritto*, 10 de septiembre de 2013, en www.ansa.it/web/notizie/rubriche/topnews/2013/09/10/G8-Cassazione-accantonato-stato-diritto_9276566.html.

³⁹⁷ *Diaz, le motivazioni: “sconsiderata violenza”. “Italia screditata nel mondo”*, en *Il Sole 24 Ore*, 2 de octubre de 2012. Véase el texto de la sentencia de la Corte di Cassazione en <http://static.ilsole24ore.com/DocStore/Professionisti/AltraDocumentazione/body/13500001-13600000/13544553.pdf> (primera parte), <http://static.ilsole24ore.com/DocStore/Professionisti/AltraDocumentazione/body/13500001-13600000/13544555.pdf> (segunda parte), <http://static.ilsole24ore.com/DocStore/Professionisti/AltraDocumentazione/body/13500001-13600000/13544563.pdf> (tercera parte).

³⁹⁸ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, case *Cestaro v. Italy*, Judgment, 7 April 2015. Véase Pezzimenti, *Nella scuola Diaz-Pertini fu tortura: la Corte europea dei diritti umani condanna l'Italia nel caso Cestaro*, en *Giurisprudenza Italiana*, julio de 2015, p. 1709 ss.

el asesinato de una persona de color desarmada, que dio lugar a enfrentamientos violentos entre las propias fuerzas de policía y manifestantes de color en varias ciudades estadounidenses. Numerosos fueron los informes y vídeos de acciones agresivas por parte de la policía que utilizó la fuerza física, así como porras, lacrimógenos, aerosoles de pimienta y balas de goma sobre manifestantes y periodistas, a menudo sin previo aviso o aparentemente sin provocación. Estos incidentes provocaron una creciente preocupación de que las tácticas agresivas de las fuerzas del orden para imponer el orden estuvieran, en lugar de eso, inflamando las tensiones³⁹⁹.

De los acontecimientos de Génova se pueden formular unas consideraciones. En primer lugar, el Estado tiene la responsabilidad del mantenimiento de la ley, del orden, paz y seguridad dentro de su territorio. Secundariamente, las autoridades encargadas del orden público tienen que garantizar siempre el derecho a manifestar pacíficamente. En tercer lugar, cabe destacar que no es raro que dentro de una manifestación actúen manifestantes infiltrados violentos que provocan la degeneración de una legítima protesta pacífica (autorizada por las autoridades competentes) en una situación caracterizada por enfrentamientos y ataques contra las fuerzas del orden, hasta el punto de llegar a un contexto de verdadera guerrilla urbana. En este escenario, resulta imprescindible y fundamental una adecuada y correcta preparación de las fuerzas competentes para garantizar el orden y hacer respetar la ley, para que puedan distinguir y gestionar correctamente una situación de manifestación pacífica de una violenta. En este sentido, es importante determinar cuáles son las fuerzas del Estado competentes para garantizar y mantener el orden público y la seguridad; y esta determinación pasa por el marco jurídico del escenario al que se enfrentan estas fuerzas.

El concepto de orden público (y seguridad ciudadana)

Como se ha anticipado anteriormente, el Estado tiene la responsabilidad y el derecho de garantizar el orden público dentro de su territorio. Este concepto básico ha sido subrayado, por ejemplo, por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), según el cual “[e]l Estado tiene la responsabilidad de mantener la ley y el orden, así como la paz y la seguridad, dentro de su territorio”⁴⁰⁰; por el Estatuto de la Corte Penal Internacional que, en el mismo espíritu, reconoce “la responsabilidad que incumbe a todo gobierno a mantener y restablecer el orden público en el Estado y de defender la unidad e integridad territorial del

³⁹⁹ Dewan, Baker, *Facing Protests Over Use of Force, Police Respond With More Force*, en *The New York Times*, 1 de Junio de 2020 (www.nytimes.com/2020/05/31/us/police-tactics-floyd-protests.html). Véase el Informe “*Recuperen las calles*”: *represión y criminalización de la protesta en el mundo*, octubre de 2013, producido por un grupo de varias organizaciones nacionales que trabajan en favor de la defensa de los derechos democráticos y las libertades fundamentales, en el que detallan nueve casos de diferentes reacciones gubernamentales ante protestas pacíficas: en www.cels.org.ar/common/documentos/INCLOProtestaSocial-Espanol.pdf.

⁴⁰⁰ Comité Internacional de la Cruz Roja, *Reglas y normas internacionales aplicables a la función policial*, Ginebra, 2015, p. 18.

Estado por cualquier medio legítimo” (art. 8, par. 3: Crímenes de guerra)⁴⁰¹; y también por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que ha destacado varias veces que “los Estados tienen la obligación de garantizar la seguridad y mantener el orden público dentro de su territorio”⁴⁰².

En este marco, no existe una norma general que determine las estructuras estatales que deben desempeñar la función de proteger el orden público; estos organismos varían considerablemente de un país a otro y difícilmente existen dos sistemas idénticos⁴⁰³; es decir que cada Estado tiene plena discrecionalidad para determinar y organizar sus propias fuerzas encargadas de mantener el orden público y hacer cumplir la ley. Italia, por ejemplo, tiene diferentes “fuerzas de seguridad” para el mantenimiento del orden con competencias de ámbito estatal, es decir la Policía de Estado (Polizia di Stato), dependiente del Ministerio del Interior; el Arma de los Carabineros (Arma dei Carabinieri), dependiente del Ministerio de la Defensa; y la Policía Fiscal (Guardia di Finanza), dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas⁴⁰⁴. Estos cuerpos tienen la tarea de contribuir al mantenimiento del orden y la seguridad pública; por ende, resultan instrumentales al deber gubernamental de preservar el orden público interno.

En este sentido, cabe delinear el concepto de orden público, que remonta a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.⁴⁰⁵ Según el documento fundamental de la Revolución francesa, “[n]adie debe ser incomodado por sus opiniones, inclusive religiosas, *siempre y cuando su manifestación no perturbe el orden público establecido por la Ley*” (art. 10). La libertad individual encuentra su límite en el orden público; libertad que “consiste en poder hacer todo lo que no perjudique a los demás. Por ello, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre tan sólo *tiene como límites los que garantizan a los demás miembros de la sociedad el goce de estos mismos derechos*. Tales límites tan sólo pueden ser determinados por la Ley”. (art. 4)⁴⁰⁶

El concepto de orden público se entiende como limitación a la libertad ideológica y individual; por ende, el orden público se manifiesta como garantía y límite de la libertad y consiste en que nadie puede hacer nada que sea perjudicial a los demás⁴⁰⁷. En este sentido, el orden público representa un bien que prima sobre los

⁴⁰¹ Véase también Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, doc. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 de Diciembre de 2009, p. 7, par. 20: “La seguridad ha sido desde siempre una de las funciones principales de los Estados”.

⁴⁰² Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco c. México*, sentencia de 28 de noviembre de 2018, párr. 159. Véase caso *Montero Aranguren y otros c. Venezuela*, sentencia de 5 de Julio de 2006, párr. 70.

⁴⁰³ Comité Internacional de la Cruz Roja, cit. *supra*, nota 12.

⁴⁰⁴ La Guardia de Finanza es un cuerpo de policía estructurado de forma militar con competencia financiera, activa en el contraste al crimen organizado, al narcotráfico, alla corrupción.

⁴⁰⁵ *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789*, en https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf.

⁴⁰⁶ Itálicos del autor.

⁴⁰⁷ Véase Brotat i Jubert, *Un concepto de seguridad ciudadana*, en http://gfw.diputacionalicante.es/repo/rec/87/BROTAT_seguridad_ciudadana.pdf.

derechos individuales⁴⁰⁸. En el aspecto práctico, esto se traduce en el hecho de que el mantenimiento del orden público habilita a la Administración pública, a través de la ley, para imponer órdenes, prohibiciones y sanciones. Como destacado por un informe de 2016 del *United States Institute of Peace*, el orden público “es una condición caracterizada por la ausencia de violencia criminal y política, tal como el secuestro, el asesinato, disturbios, incendios y la intimidación contra determinados grupos o individuos. En esta condición, esta actividad se reduce a un mínimo aceptable, los perpetradores son perseguidos, arrestados y detenidos, y la población local – independientemente de la parte en el conflicto a la que pertenezcan – puede circular libremente por el país sin temor a la violencia indebida”.⁴⁰⁹

Dicho este, aunque surgió en la edad del Iluminismo y de la primera afirmación de los derechos fundamentales del individuo, la noción de “orden público” ha sido objeto, en algunos contextos socio-políticos, de una involución “interpretativa” y, por tanto, “de aplicación”; es decir que esta noción asumió una connotación restrictiva, o incluso peyorativa, en particular en el contexto de la España franquista o en los distintos regímenes dictatoriales de América Latina del siglo XX, como eufemismo de “represión”. A decir verdad, más que la expresión “orden público” las fuerzas armadas en los años 60 y 70 del siglo pasado prefirieron usar la de “seguridad ciudadana”, en aplicación de la Doctrina de seguridad nacional impartida en la Escuela de las Américas. Pero los términos de la cuestión no cambian, es decir que este enfoque del “orden público” privilegiaba una connotación represiva para forzar a los ciudadanos a la obediencia de la ley, sino garantizar una adecuada calidad de vida⁴¹⁰. En otras palabras, como “orden público” se había convertido en sinónimo de seguridad, precisamente en nombre de la seguridad interior los regímenes antes mencionados aplicaron políticas represivas de negación de los derechos fundamentales del individuo.⁴¹¹ A este respecto, como destacado por la CIDH, cabe recordar que “de ninguna manera podrían invocarse el “orden público” o el “bien común” como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención [Americana sobre Derechos Humanos (CADH)] o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real”.⁴¹²

⁴⁰⁸ Moloeznik, *Marco conceptual y doctrinario de orden público y otras situaciones de violencia*, en Haro Reyes, Villareal Palos, Zaragoza (coordinadores), *Colaboración ciudadana en las políticas de Seguridad y de Derechos Humanos*, Guadalajara, 2018, p. 42.

⁴⁰⁹ United States Institute of Peace, *Public Order*, 2016, párr. 7.6.1, en www.usip.org/guiding-principles-stabilization-and-reconstruction-the-web-version/rule-law/public-order (traducción del autor).

⁴¹⁰ Brotat i Jubert, *supra* nota 19.

⁴¹¹ Como destacado por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación tras su visita a Chile en 2015, “[u]na característica central de la era de la dictadura fue la restricción severa de los derechos en aras de la seguridad del Estado”: *Comunicado de Maina Kiai, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, al término de su visita a la República de Chile (21 al 30 de septiembre de 2015)*; www.ohchr.org/sp/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16542&LangID=S.

⁴¹² Corte Interamericana Derechos Humanos, *La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión consultiva OC-5/85 de 13 de Noviembre de 1985, párr. 67.

De contra, en el marco de las democracias el orden público va más allá, al tener como objetivo último garantizar el goce y el ejercicio de los derechos, la seguridad de las personas y de sus bienes, la salud y la tranquilidad social.⁴¹³ En este sentido, el orden público se establece como garantía y límite de la libertad; por lo tanto, “libertad y seguridad son dos caras de la misma moneda”:⁴¹⁴ tal como lo destaca la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos, “[l]a seguridad ciudadana es... aquella situación donde las personas pueden vivir libres de las amenazas generadas por la violencia y el delito, a la vez que el Estado tiene las capacidades necesarias para garantizar y proteger los derechos humanos directamente comprometidos frente a las mismas. En la práctica, la seguridad ciudadana, desde un enfoque de los derechos humanos, es una condición donde las personas viven libres de la violencia practicada por actores estatales o no estatales”.⁴¹⁵ La posición de la Comisión pone de manifiesto, por lo tanto, la acepción “moderna” del concepto de orden público (o, mejor dicho, de seguridad ciudadana) haciendo hincapié en el carácter preventivo y de colaboración con la ciudadanía, más que en una acción reactiva como consecuencia de un delito. La transición de un modelo de Estado autoritario a un modelo de Estado democrático se refleja, por ende, en una evolución del concepto de orden público y de seguridad. Hasta la fecha, los Estados democráticos prestan atención a un modelo policial que privilegia (o debería privilegiar) la colaboración y la participación de los ciudadanos, por supuesto bajo la condición que la protección de los ciudadanos por parte de los agentes del orden debe ser actuado en un marco de legalidad, respecto de la ley y de los derechos fundamentales. De ahí, cuando se habla de seguridad no se puede limitarse a la lucha contra la delincuencia, si bien es importante, sino que hay que prestar atención a cómo crear un entorno propicio y adecuado que favorezca la convivencia pacífica entre las personas; es decir que el concepto de seguridad debe poner mayor énfasis en el desarrollo de políticas de prevención y control de las causas que generan inseguridad y violencia, que en tareas simplemente represivas antes delitos ya consumados⁴¹⁶. En este sentido, la CIDH destaca como “la seguridad ciudadana no puede basarse en un paradigma de uso de la fuerza que apunte a tratar a la población civil como el enemigo, sino que debe

⁴¹³ Moloeznik, *Manual de sistemas comparados de policía*, Guadalajara, 2010, p. 46. Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, doc. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 de Diciembre de 2009, par. 21, p. 8: “la expresión *seguridad ciudadana* surgió, fundamentalmente, como un concepto en América Latina en el curso de las transiciones a la democracia, como medio para diferenciar la naturaleza de la seguridad en democracia frente a la seguridad en los regímenes autoritarios. En estos últimos, el concepto de seguridad está asociado a los conceptos de “seguridad nacional”, “seguridad interior” o “seguridad pública”, los que se utilizan en referencia específica a la seguridad del Estado”.

⁴¹⁴ Moloeznik, *supra* nota 20, p. 43.

⁴¹⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, doc. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párr. 221.

⁴¹⁶ *Ibidem*, párr. 20.

consistir en la protección y control de los civiles”⁴¹⁷. Cabe recordar, en este sentido, las observaciones del Tribunal Constitucional italiano (Corte Costituzionale) por el cual el orden y la seguridad pública “se refieren a la protección de los bienes jurídicos fundamentales o de los intereses públicos primarios sobre los que se basa la convivencia civil” (par. 2), es decir “la ordenada vida civil, de la que debe derivar un sentimiento de tranquilidad y seguridad para los ciudadanos” (par. 1)⁴¹⁸.

De lo anteriormente expuesto, no cabe duda de que no hay seguridad sin derechos humanos. La actividad de la fuerza pública legítimamente orientada a la protección de la seguridad ciudadana es esencial en la consecución del bien común en toda sociedad democrática, y sólo a través de este binomio se concreta la garantía del Estado de derecho y, por tanto, la paz social, en el sentido más amplio del término, de un país.

El derecho a manifestarse pacíficamente

Si, por un lado, como dicho, el Estado tiene la responsabilidad y el derecho de garantizar dentro de su territorio el orden público (*rectius*: la seguridad ciudadana), por otro las autoridades encargadas del orden público tienen que garantizar siempre el derecho de reunión⁴¹⁹ y de manifestar pacíficamente⁴²⁰. Se trata de una obligación positiva del Estado de facilitar el ejercicio del derecho a celebrar reuniones pacíficas y a participar en ellas⁴²¹.

Este principio básico, imprescindible, de un Estado de derecho ha sido reiterado, por ejemplo, por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas por los Derechos Humanos, en ocasión de las elecciones

⁴¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco c. México*, sentencia de 28 de noviembre de 2018, párr. 167.

⁴¹⁸ Corte Costituzionale, sentencia n. 290 de 2001, parr. 1 s., en www.giurcost.org/decisioni/2001/0290s-01.html (traducción del autor).

⁴¹⁹ La Corte Interamericana de Derechos Humanos define un reunión “una unión esporádica o congregación para perseguir los más diversos fines mientras éstos sean pacíficos y conformes con la Convención [Americana de Derechos Humanos]”: caso *Escher y otros c. Brasil*, sentencia de 6 de Julio de 2009, par. 169; así como el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas la define “una concurrencia temporal y deliberada en un espacio público o privado, con una finalidad concreta, que puede adoptar la forma de manifestaciones, encuentros, huelgas, procesiones, campañas o sentadas, con el propósito de expresar quejas y aspiraciones o facilitar celebraciones”: *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*, doc. NU A/HRC/31/66, 4 de Febrero de 2016, párr. 10.

⁴²⁰ El derecho a manifestarse públicamente está intrínsecamente ligado con el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y de reunión; conexión reconocida por los principales instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y libertades fundamentales, como los artículos 19 y 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los artículos 19 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los artículos 10 y 11 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, los artículos 9 y 11 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y los artículos 13 y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Véase sobre este punto Valero, Carrasco, *El derecho a la protesta pacífica y la independencia del Poder Judicial: el papel de una judicatura independiente en un escenario pacífico de confrontación social desde la perspectiva de los derechos humanos*, en *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2021, p. 163 ss.

⁴²¹ *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*, doc. NU A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012, párr. 27; *Informe conjunto...*, cit. *supra* nota 31, párr. 14. Véase también Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso *Plattform “Ärzte für das Leben” c. Austria*, sentencia de 21 de junio de 1988, párr. 32 s.

presidenciales de Kenia de 2017 y la consiguiente represión policial de las manifestaciones pacíficas de grupos de la oposición que protestaban contra supuestos fraudes electorales.⁴²² En una declaración de condena de esta represión, el Alto Comisionado llamó la responsabilidad del Gobierno para “velar por que las fuerzas de seguridad den prioridad al diálogo, los medios no violentos y ejerzan moderación, utilizando la fuerza proporcionada sólo cuando sea inevitable”,⁴²³ y subrayó que “[e]s precisamente cuando hay mucha tensión política que los gobiernos deben hacer todo lo posible para que la gente exprese sus quejas... Participantes en protestas pacíficas están ejerciendo y defendiendo sus legítimo derecho a expresar desacuerdo... Estamos asistiendo a un cuadro de brutalidad policial y a un uso excesivo de la fuerza contra los manifestantes, así como un sistemático hostigamiento contra magistrados y amenazas a la sociedad civil... El empleo excesivo o arbitrario de la fuerza por agentes del orden es incompatible con la prohibición absoluta de tratos crueles, inhumanos o degradantes”.⁴²⁴

El derecho a la libre manifestación pacífica es muy presente en la jurisprudencia de la CIDH, que en varias ocasiones ha comprobado una discrasia entre el derecho de reunión protegido por la CADH (art. 15⁴²⁵) y la represión con la fuerza armada de manifestaciones pacíficas por parte de las fuerzas públicas de seguridad. Por ejemplo, en el caso *Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco*, la CIDH confirmó que “[e]l derecho a protestar o manifestar inconformidad contra alguna acción o decisión estatal está protegido por el derecho de reunión, consagrado en el artículo 15 de la Convención Americana”,⁴²⁶ destacando, en particular, que la denegación del derecho de manifestación no se limita al caso concreto actual, sino resulta aún más grave por los efectos inhibitorios [“chilling effects”] sobre futuras reuniones y manifestaciones; y la consecuencia de la denegación de este derecho sería que las personas dejaran de manifestarse lícitamente para evitar nuevos y futuros abusos.⁴²⁷

La importancia del derecho de manifestación resulta aún más importante si se tiene en cuenta que esta actividad colectiva y la expresión de ideas que implica, pueden contribuir de manera positiva al desarrollo

⁴²² Véase Amnesty International, Human Rights Watch, *Kill Those Criminals: Security Forces Violations in Kenya's August 2017 Elections*, 16 de Octubre de 2017, en www.amnesty.org/en/documents/afr32/7249/2017/en/.

⁴²³ *UN rights chief urges Kenyan leaders to act responsibly, avoid further violence*, 15 de Agosto de 2017, en <https://news.un.org/en/story/2017/08/563292-un-rights-chief-urges-kenyan-leaders-act-responsibly-avoid-further-violence> (traducción del autor).

⁴²⁴ *Kenya Must Lift Protest Ban and End Pattern of Police Brutality ahead of Poll, UN Experts Warn*, 16 de Octubre de 2017, en <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22238&LangID=E> (traducción del autor).

⁴²⁵ Art. 15 de la CADH: “Artículo 15. Derecho de reunión Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás”.

⁴²⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco c. México*, sentencia de 28 de noviembre de 2018, párr. 171.

⁴²⁷ *Ibidem*, párr. 172.

y al fortalecimiento de sistemas democráticos, desempeñan un papel esencial en la participación pública y permiten exigir cuentas a los gobiernos y expresar la voluntad del pueblo como parte de los procesos democráticos⁴²⁸. En este sentido, los Estados tienen la obligación no solo de abstenerse de violar los derechos de las personas que intervienen en una reunión, sino también de garantizar los derechos de las que participan y facilitar un entorno propicio.⁴²⁹

La libre expresión de pensamiento y opinión y el derecho a manifestarse deben ser siempre un principio fundamental que debe ser protegido y garantizado por un Estado de derecho, también y sobre todo cuando dicha opinión subraya pacíficamente un desacuerdo y críticas a las autoridades. Por lo que respecta el escenario italiano la norma de referencia es, en primer lugar, el art. 17 de la Constitución: “Los ciudadanos tienen derecho a reunirse pacíficamente y sin armas. Para las reuniones, incluso en un lugar abierto al público, no se requiere aviso previo. Las reuniones públicas deben notificarse a las autoridades, que sólo pueden prohibirlas por motivos justificados de seguridad o de incolumidad pública”.⁴³⁰

Este derecho se destaca claramente, por ejemplo, en las “Líneas guía sobre la optimización de la gobernanza y la planificación para determinar las medidas más eficaces para proteger el orden y la seguridad públicos en acontecimientos y actos de gran importancia” (de ahora en adelante: Líneas guía), documento adoptado por el Ministerio del Interior en 2019,⁴³¹ en las que se indican las soluciones organizativas, técnicas y operativas, para hacer frente y gestionar las manifestaciones y acontecimientos de ámbito nacional, también sobre la base de las experiencias derivadas de acontecimientos anteriores.⁴³² La adopción de estas medidas debe ser instrumental para el objetivo de “garantizar el derecho de todo ciudadano o grupo social a

⁴²⁸ *Informe conjunto...*, cit. *supra* nota 31, párr. 5.

⁴²⁹ *Ibidem*, párr. 13.

⁴³⁰ Traducción del autor. La protección de los derechos y libertades de los ciudadanos también está previsto en el artículo 104 de la Constitución española (“Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”). La Ley orgánica 2/1986, de 14 de marzo, reguladora de las fuerzas y cuerpos de seguridad, de conformidad con lo que prevé el [artículo 104](#) de la [Constitución](#), establece específicamente que, por encima de cualquier otra finalidad, considera la policía como un servicio público dirigido a la protección de la comunidad, mediante la defensa del ordenamiento democrático.

⁴³¹ Ministero dell’Interno, *Linee Guida recanti indicazioni per l’ottimizzazione dell’attività di governo e pianificazione ai fini dell’individuazione delle misure più efficaci a tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica in occasione di manifestazioni ed eventi di particolare rilievo*, 8 de marzo de 2019 (en www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1146/linee_guida_manifestaz_eventi_2019.pdf). “Acto de gran importancia” o “grande evento” (“acto de gran importancia” o “gran evento”) es definido “situación extraordinaria con potencialidades capaces de generar cambios en el sistema social ordinario, que puede constituir la causa de la acentuación de los riesgos”; los criterios que deben tenerse en cuenta para considerar la existencia de un gran acontecimiento son “la complejidad organizativa del acontecimiento”; “la necesidad de medidas y planes organizativos extraordinarios para garantizar la seguridad, teniendo en cuenta también el empleo excepcional y coordinado de hombres y medios”; “la necesidad de adoptar medidas extraordinarias para el uso del territorio, la movilidad, el tráfico y el transporte”; “la definición y ejecución de planes de salud de carácter excepcional”; “la adopción de medidas para evitar que la celebración del acontecimiento pueda tener consecuencias negativas para el territorio”: *ibidem*, p. 11 (traducción del autor).

⁴³² *Ibidem*, p. 9 (traducción del autor).

manifestarse para expresar libremente su opinión, velando por que este derecho se atenga a los demás derechos garantizados por la Constitución y asegurando el desarrollo ordenado de la vida civil”⁴³³. Por consiguiente, es fundamental entablar un diálogo fructífero entre las autoridades y los promotores y organizadores, orientado a realizar y mantener, mediante el diálogo y la mediación, formas de negociación o cooperación eficaces, en una perspectiva de equilibrio entre el pleno derecho a manifestar libremente su pensamiento y la exigencia de protección de la legalidad y de los derechos de la ciudadanía.⁴³⁴

Cabe tener en cuenta que la libertad de reunión y manifestación, aunque de protesta, son un derecho y por tanto no deberían estar sujetas a la autorización previa de las autoridades; subordinar una manifestación a una autorización transformaría este derecho en un privilegio. En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Informe Anual de 2019, recomendó a los Estados de “[i]niciar las reformas legislativas necesarias a fin de eliminar del ordenamiento jurídico requisitos de autorización o permiso previo para la realización de manifestaciones y protestas en espacios públicos, y establecer expresamente la presunción general en favor del ejercicio de este derecho”.⁴³⁵

Por otra parte, es evidente que las autoridades competentes para garantizar la seguridad ciudadana deben estar en condiciones de garantizar el orden público; en este sentido, resulta importante crear un sistema de notificación anticipada cuyo objetivo sería permitir a las autoridades y a las fuerzas de seguridad facilitar sea el ejercicio de manifestación, sea adoptar medidas para proteger la seguridad y el orden públicos y proteger los derechos y las libertades de los demás. Este preaviso no debe ser injustificadamente largo, sino que debería conceder suficiente tiempo a las autoridades competentes para prepararse de manera adecuada para esa concentración.⁴³⁶

En lo que respecta a Italia, el Texto Único de las Leyes de Seguridad Pública (“Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza”, adoptado con Real Decreto de 18 junio de 1931, n. 773) exige a los organizadores de una reunión en lugar público un aviso al Cuestor con una antelación mínima de tres días (artículo 18).

⁴³³ *Ibidem*, p. 6 y p. 50 (traducción del autor).

⁴³⁴ *Ibidem*, p. 51.

⁴³⁵ *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2019*, Vol. II, doc. OEA/Ser.L/V/II, doc. 5, 24 de febrero de 2020, p. 274. En su Informe de 2012, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión observa que “el ejercicio de las libertades fundamentales no debe supeditarse a la obtención de una autorización previa de las autoridades...; a lo sumo, debe aplicarse un procedimiento de notificación previa que obedezca a la necesidad de que las autoridades del Estado faciliten el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica y tomen medidas para proteger la seguridad y el orden públicos y los derechos y libertades de los demás”: *Informe del Relator Especial...*, cit. *supra* nota 33, párr. 28.

⁴³⁶ *Informe conjunto...*, cit. *supra* nota 31, párr. 21 s. Este procedimiento de notificación debería ser gratuito para no poner obstáculos económicos que hagan desistir a los organizadores de ejercer su derecho de reunión y manifestación, y de amplio acceso: *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, doc. NU A/HRC/23/39, 24 de abril de 2013, párr. 57.

Parece evidente la importancia de la fase preparatoria y preventiva de una manifestación por parte de las autoridades competentes y de las fuerzas de seguridad pública. Las Líneas guía del Ministerio del Interior de Italia destacan “la necesidad de llevar a cabo actividades preventivas específicas, con el objetivo primordial de lograr las condiciones de seguridad más elevadas en todos los lugares en que se lleve a cabo la iniciativa y en los lugares relacionados con ella”.⁴³⁷ Estas actividades preventivas pasan, en primer lugar, por una fase fundamental de adquisición y evaluación de todas las noticias e informaciones relativas al acontecimiento que se debe gestionar. Por lo tanto, desde los primeros momentos de la fase de planificación es de importancia estratégica el inicio de la actividad informativa. Especial atención deberá prestarse a la organización de la manifestación (tipología, marco normativo que la disciplina, organismos responsables de la organización); al programa y a las modalidades de celebración del acontecimiento; a los lugares de celebración de este; al tipo y al número de personas participantes en el acontecimiento; al análisis del contexto territorial en el que se desarrollará la manifestación.⁴³⁸

Una evaluación óptima de este último aspecto, por ejemplo, parece haber faltado en cuanto a la elección de la ciudad de Génova como sede del G8 de 2001 antes citado. La elección de Génova suscitó inmediatamente considerables perplejidades, debidas a la topografía de la ciudad (el centro histórico de la ciudad es formado por una multitud de estrechas callejuelas difícilmente controlables) que mal se prestaba a un acontecimiento de tal magnitud. Sucesivamente a la conclusión del acontecimiento, estas decisiones se pusieron en discusión para la lamentable gestión del orden público, debido incluso a la morfología de la ciudad;⁴³⁹ además, a pesar de que Génova y Nápoles son topográficamente más bien similares, esta última fue descartada precisamente con la motivación del difícil control del orden público, problema que incluso en Génova se verificó ampliamente. Debe recordarse, además, que las autoridades tenían presente las posibles dificultades derivadas de la elección de Génova como sede de la Cumbre, como se desprende de los debates parlamentarios sobre el análisis de los hechos de Génova, en los cuales se tomó nota de que “la determinación de Génova como sede de la Cumbre se debe sobre todo a la voluntad de compensar a la Región por la exclusión de algunos fondos de la Unión Europea, incluso a costa de encontrar previsibles y graves dificultades derivadas de la configuración orográfica y urbanística de la ciudad”.⁴⁴⁰ Parece, por lo

⁴³⁷ Ministero dell’Interno, cit. *supra* nota 43, p. 26 (traducción del autor).

⁴³⁸ *Ibidem*, p. 22 ss.

⁴³⁹ El entonces Ministro del Interior, Claudio Scajola, admitió, pero sólo *a posteriori*, que Génova era “topográficamente inadatta alla gestione dell’ordine pubblico” (“topográficamente inadecuada a la gestión del orden público”): Nazi, *Cosa successe al G8 di Genova*, 19 de julio de 2021, en www.ilpost.it/2021/07/19/g8-genova-venti-anni-dopo/; *Scontro Berlusconi-Amato dopo le critiche su Genova*, 19 de enero de 2001, en www.repubblica.it/online/politica/berluge/berluge/berluge.html.

⁴⁴⁰ Declaración del entonces Presidente de la Región Liguria, doctor Sandro Biasotti, contenida en *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, XIV Legislatura, Disegni di Legge e Relazioni, Documenti*, en http://leg14.camera.it/_dati/leg14/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/017/001/pdf001.pdf (traducción del autor).

tanto, que lo que pasó en Génova fue, también y sobre todo, determinado por una falta de coordinación y comunicación entre las autoridades políticas que eligieron la ciudad y las autoridades de seguridad pública. La definición de un marco de información detallado y profundo constituye, por tanto, un objetivo determinante y prioritario, que se construye progresivamente y debe actualizarse continuamente, incluso en la fase de gestión del acontecimiento. Un flujo continuo de informaciones y datos, lo más actualizados posible, resulta de suma importancia; informaciones y datos que tienen que ser constantemente intercambiados entre los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. En este sentido, no parece incorrecto hablar de la aplicación del principio de precaución también para la gestión de situaciones internas que requieren una gran atención y cuidado para que no degeneren en situaciones violentas y peligrosas para la ciudadanía. Como se sabe, el principio de precaución constituye uno de los pilares del Derecho de los Conflictos Armados (o del Derecho Humanitario), según el cual las operaciones tienen que ser realizadas “con un cuidado constante de preservar a la población civil, a las personas civiles y los bienes de carácter civil”, y quien planea una operación tiene que tomar “todas las precauciones factibles para evitar o reducir en todo caso a un mínimo, el número de muertos y heridos entre la población civil, así como los daños a bienes de carácter civil, que pudieran causar incidentalmente”.⁴⁴¹ Estableciendo un paralelismo, sin embargo, la adopción de estas “precauciones factibles” parece también fundamental para abordar y gestionar de manera óptima también escenarios urbanos con manifestaciones; por ende, quien es encargados de hacer cumplir la ley deberá actuar con toda la diligencia posible, es decir comparando y actualizando constantemente todos los datos de que dispone, teniendo en cuenta todas las circunstancias del momento. Esta diligencia es aún más importante si se tiene en cuenta que en un entorno urbano las circunstancias y situaciones pueden cambiar repentinamente, de un momento a otro, y no es infrecuente que se produzcan escenarios imprevistos o no planeados. Sólo con un dominio completo de los datos y de las informaciones, que determinan un conocimiento óptimo del escenario en el que actuarán los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, se podrán identificar posibles vulnerabilidades, evaluar el nivel de posibles y futuras amenazas y los riesgos asumidos. Todo debe estar orientado a la consecución de los objetivos de la acción del sistema de seguridad en la protección del orden y la seguridad públicos, es decir:

- garantizar el desarrollo regular del evento previsto;
- garantizar la protección y la seguridad de las personalidades y de otras personas participantes;

⁴⁴¹ Véase art. 57 del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, 1977, en www.icrc.org/es/document/protocolo-i-adicional-convenios-ginebra-1949-proteccion-victimas-conflictos-armados-internacionales-1977#PRECAUCION. Sobre el principio de precaución véase Henckaerts, Doswald-Beck, *El derecho internacional humanitario consuetudinario*, Vol. I, Buenos Aires, 2007, p. 59 ss.

- garantizar el derecho de todo ciudadano o grupo social a reunirse y manifestarse para expresar libremente su opinión, velando por que dicho derecho se equilibre con las demás libertades y derechos constitucionalmente garantizados;
- garantizar el desarrollo ordenado de la vida civil y el respeto de la legalidad, previniendo y evitando accidentes o la realización de cualquier forma de ilegalidad o acción destinada a impedir o interrumpir el desarrollo de las actividades ordinarias en los distintos sectores de la sociedad;
- prevenir o de cualquier otro modo contener contestaciones o perturbaciones desde el punto de vista del orden público, o la aparición de momentos de conflicto entre grupos contrapuestos;
- garantizar la protección de los objetivos sensibles;
- prevenir y, en cualquier caso, minimizar cualquier riesgo potencial para la población;
- llevar a cabo cualquier acción de respuesta o conflicto de una manera cada vez más adecuada y proporcionada a cualquier situación de emergencia o perturbación.⁴⁴²

En este orden de ideas parece que se puso también la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que en su Informe Anual de 2019 destacó que “si las fuerzas de seguridad deben actuar en una manifestación, deberán utilizar las medidas más seguras y menos lesivas de los derechos de las personas”.⁴⁴³

Dicho esto, debe tenerse en cuenta que este enfoque en la gestión de las manifestaciones debe ser seguido por las fuerzas encargadas de hacer cumplir la ley, incluso cuando se produzcan manifestaciones no notificadas. Según el Informe conjunto de 2016 del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión y del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, el hecho de que no se notifique una reunión a las autoridades no la convierte en ilícita y, en consecuencia, esa circunstancia no debería servir de base para disolverla y no deberían imponerse sanciones penales o administrativas que entrañen multas o penas de prisión a los organizadores.⁴⁴⁴ En este orden de ideas también se puso el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, destacando que la decisión de disolver una reunión pacífica solo por no haberse cumplido el requisito de notificación previa y sin que los participantes hayan incurrido en comportamientos ilícitos, constituye una restricción desproporcionada de la libertad de reunión pacífica.⁴⁴⁵

Esta afirmación merece una consideración. En tal situación, se enfrentan dos intereses que deben conciliarse, es decir, el derecho a manifestarse pacíficamente por un lado y, por otro, la necesidad de las fuerzas del orden de mantener y garantizar la seguridad pública. En otras palabras, esta última no puede denegar o suprimir la primera, pero tampoco la primera puede afectar a la seguridad pública. En este caso, parece

⁴⁴² Ministerio dell’Interno, cit. *supra* nota 43, p. 35.

⁴⁴³ *Informe Anual*, cit. *supra* nota 47, p. 274.

⁴⁴⁴ *Informe conjunto*, cit. *supra* nota 31, párr. 23.

⁴⁴⁵ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Bukta y otros c. Hungría*, sentencia de 17 de julio de 2007, párr. 36

justificada la intervención de las fuerzas de policía para restablecer la normalidad de la vida civil y económica de una comunidad, como ha ocurrido, por ejemplo, el febrero pasado con el cierre del puente entre Canadá y los Estados Unidos por el llamado “Convoy de la libertad”, una serie de protestas activas iniciada por camioneros en Canadá contra los mandatos de vacunación y restricciones sanitarias en el país. El puente Ambassador es la principal conexión terrestre y una ruta comercial vital entre Estados Unidos y Canadá, cuyo bloqueo ha provocado importantes trastornos económicos. Como consecuencia, tras la declaración del estado de emergencia del gobernador de la provincia canadiense de Ontario y la adopción de una orden del Presidente del Tribunal Supremo de Ontario por el que se ordenaba a los manifestantes que pusieran fin a la protesta, la Policía canadiense, tras pedir a los manifestantes que liberasen el paso, de forma pacífica y sin violencia retiró a decenas de vehículos y arrestó a varias personas, despejando la ruta⁴⁴⁶.

La noción de “funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” y el proceso de planificación de las autoridades de seguridad pública

De todo lo anterior, parece evidente la estrecha relación entre la noción de mantenimiento del orden y de la seguridad pública y el concepto de “funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”. Básicamente, con esta expresión se indica a esos funcionarios públicos que tienen la tarea de proteger el libre ejercicio de los derechos fundamentales, a través de la prevención e investigación de delitos, del mantenimiento del orden público y protección y asistencia para las personas vulnerables. El Comité Internacional de la Cruz Roja recomienda a dichos funcionarios del Estado de mantener como instrumento de referencia el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley⁴⁴⁷, y los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley⁴⁴⁸, adoptados por las Naciones Unidas en 1979 y 1990, respectivamente. Se trata de instrumentos de *soft law*, es decir no jurídicamente vinculantes como tales, pero sin embargo contienen orientaciones útiles sobre cuestiones específicas relacionadas con el mantenimiento de la ley y el orden⁴⁴⁹; además, se puede talvez considerar las disposiciones contenidas en estos documentos vinculantes para aquellos Estados que las han tomado expresamente como referencia para sus fuerzas de policía y cuyos órganos jurisdiccionales los han considerado para decidir los casos que se les presentaron.⁴⁵⁰

⁴⁴⁶ Laborde, *La policía de Canadá reabre el puente con EE UU bloqueado por las protestas contra el pasaporte covid*, 13 de febrero de 2022, en <https://elpais.com/internacional/2022-02-13/las-protestas-en-canada-ponen-a-prueba-la-estrategia-policial.html>.

⁴⁴⁷ www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/lawenforcementofficials.aspx.

⁴⁴⁸ www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/useofforceandfirearms.aspx.

⁴⁴⁹ Comité Internacional de la Cruz Roja, *Violencia y uso de la fuerza*, Ginebra, 2012, p. 13.

⁴⁵⁰ Veáse, por ejemplo, Argentina (<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/318288/norma.htm>), Colombia (<https://vlex.com.co/tags/codigo-de-conducta-para-funcionarios-encargados-de-hacer-cumplir-la-ley-2121242>), Costa

Según el Código de Conducta, “[l]a expresión ‘funcionarios encargados de hacer cumplir la ley’ incluye a todos los agentes de la ley, ya nombrados o elegidos, que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención” (art. 1, comentario a); y estos funcionarios “cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales” (art. 1). Por supuesto, “en todo momento” quiere decir también, y, sobre todo, cuando se produce un escenario que trasciende de una manifestación pacífica y se caracteriza por acciones violentas e ilegales de los manifestantes o de una parte de ellos. En una situación de este tipo, es fundamental la preparación de los agentes de seguridad pública, que deben estar en condiciones de afrontar de la mejor manera posible una posible degeneración de una manifestación, que de pacífica se puede transformar en violenta.

Al abordar esta cuestión, deben considerarse dos condiciones previas. En primer lugar, hay que tener en cuenta que, en el mismo acontecimiento, con la degeneración de la manifestación o con la infiltración de elementos perturbadores o violentos, esta posible violencia puede manifestarse con diferentes grados de gravedad, que deberán dar lugar a reacciones adecuadas y proporcionadas de los agentes. Secundariamente, estas manifestaciones o protestas, aunque violentas, se desarrollan en un escenario de paz y, por ende, el Estado y sus agentes tienen que reaccionar de conformidad con la legislación nacional y los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos. Como es sabido, nos enfrentamos a las llamadas “otras situaciones de violencia” (OSV), es a decir situaciones que presentan un cierto grado de violencia, pero que no alcanza un nivel que pueda determinar la aplicación del Derecho Humanitario, como desórdenes civiles, disturbios, represión estatal, violencia postelectoral, violencia de pandillas o manifestaciones. Estas situaciones no son conflictos armados, por ende no son regidas por el Derecho de los Conflictos Armados, sino por las obligaciones de derechos humanos que incumban al Estado de que se trate.

Adentro de estas OSV se encuentran diferentes situaciones críticas, que se definen como “tensiones” y “disturbios” internos. Las situaciones de tensión se caracterizan por el hecho de que no se producen o no llegan a producirse enfrentamientos violentos propiamente dichos y presentan un bajo nivel de violencia; en este escenario las autoridades suelen recurrir al uso de la fuerza y al establecimiento de legislación de excepción con carácter preventivo, para reducir la tensión política, social o económica y proceden a detener a los opositores al Gobierno; las fuerzas de policía tienen el control total del territorio. Así pues, en el caso

Rica (www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=12051&strTipM=T), México (www.gob.mx/fgr/documentos/codigo-de-conducta-para-los-funcionarios-encargados-de-hacer-cumplir-la-ley), Peru (www.usmp.edu.pe/derecho/centro_derecho_penitenciario/legislacion_internacional/Directrices%20para%20la%20aplicacion%20efectiva%20codigo%20conducta.pdf).

de tensiones internas, es posible que no haya violencia, pero el Estado puede recurrir a prácticas como las detenciones en masa de opositores y la suspensión de ciertos derechos humanos, a menudo con intención de impedir que la situación degenere hasta transformarse en un disturbio.

Por lo general, los disturbios son actos de perturbación del orden público, acompañados de actos de violencia. Son, por tanto, situaciones de enfrentamientos entre grupos más o menos organizados y las fuerzas del orden que presentan un cierto carácter de gravedad o duración, con una notable perturbación del orden interior. Son escenarios que se caracterizan por actos de carácter violento, como motines en los que grupos de personas manifiestan su oposición o su descontento, o también actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos (como la destrucción o el daño de infraestructuras, tiendas, bienes, hasta secuestros, lesiones o asesinatos). Puede tratarse sea de luchas de facciones entre ellas sea contra el poder establecido.⁴⁵¹ Adentro de estos escenarios los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley tienen que actuar para garantizar el mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana, hasta un nivel de gravedad que pueda dar lugar al uso de la fuerza por los agentes. Debe tenerse en cuenta que, a diferencia de las fuerzas armadas utilizadas en diversos tipos de escenarios bélicos, especialmente en los conflictos armados internos (regidos por el derecho internacional humanitario), para los cuales se encuentran vigentes las llamadas “reglas de enfrentamiento”,⁴⁵² el uso de la fuerza por parte de un policía asume aspectos mucho más complejos, susceptibles de adaptabilidad a los diferentes casos y sobre todo siempre sujeto a la posible puesta en marcha de un procedimiento judicial a cargo del agente de policía, en cuanto su actuar siempre está expuesto al control del poder judicial.

Como antes dicho, en Italia el mantenimiento del orden y de la seguridad pública es competencia exclusiva de las “fuerzas policiales” de ámbito estatal, es decir Policía de Estado, Carabineros y Policía Fiscal (cabe tener presente que el concepto de “fuerza pública”, no sólo incluye a las “fuerzas policiales”, sino que se extiende a todos aquellos sujetos que están investidos de un poder de coerción directa sobre personas o cosas, con el objeto de cumplir finalidades de carácter público previstas por la ley. De ello se desprende que, además de los cuerpos de policía a carácter estatal, también se incluyen en la fuerza pública los bomberos, los funcionarios de prisiones, la policía local y todos los empleados públicos cuando se les confiere el referido poder de coacción).

⁴⁵¹ Comité Internacional de la Cruz Roja, cit. *supra* nota 61, p. 22; *Actividades de protección y de asistencia del CICR en las situaciones que no abarca el derecho internacional humanitario*, en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, febrero 1988, p. 9 ss. (<https://international-review.icrc.org/sites/default/files/S0250569X00022731a.pdf>).

⁴⁵² Véase Instituto Internacional de Derecho Humanitario, *Manual de Sanremo sobre Reglas de Enfrentamiento*, Sanremo, 2009, en <https://iihl.org/wp-content/uploads/2018/04/ROE-HANDBOOK-SPANISH-16-05-2011PRINT-OFF.pdf>.

En Italia, la tarea del mantenimiento del orden es estructurada a un nivel nacional (central) y un nivel provincial (local).⁴⁵³ A nivel nacional, el sistema de seguridad se basa en el Ministerio del Interior y en el Departamento de Seguridad Pública. Del primero dependen los diferentes cuerpos policiales (Policía, Carabineros, Policía Fiscal) que, aunque pertenecientes a distintos ministerios, dependen siempre del Ministro del Interior para la coordinación técnico-operativa,⁴⁵⁴ a través del Jefe de Policía, que dirige el Departamento de Seguridad Pública. Este es, por lo tanto, una articulación del Ministerio del Interior, con la función de aplicar la política de orden público y seguridad y coordinar bajo el nivel técnico-operativo las fuerzas de policía; así como, en el plano general, de la planificación general y la coordinación de los servicios policiales, logísticos y administrativos comunes de la policía y de la clasificación, el análisis y la evaluación de los datos para la protección del orden y la seguridad públicos, así como para la prevención y la represión de la delincuencia.⁴⁵⁵

A nivel provincial, el mantenimiento y el control del orden y de la seguridad pública (y, por ende, la gestión de la fuerza pública) se centran en dos figuras, es decir el Prefecto (“Prefetto”) y el Cuestor (“Questore”). Los Prefectos son los representantes locales del Ministro del Interior, encargados de una oficina denominada “Prefectura-Oficina territorial del Gobierno” (“Prefettura-Ufficio territoriale del Governo”); establecen, en aplicación de las directivas ministeriales, planes coordinados de control del territorio, que los responsables de las fuerzas de policía deben poner en práctica y tienen el poder de dictar ordenanzas contingibles y urgentes para hacer frente a situaciones que ponen en peligro el orden y la seguridad pública⁴⁵⁶; mientras que el Cuestor es el más alto nivel de la Policía di Stato in una provincia, al que se confía la dirección, la responsabilidad y la coordinación técnico-operativa de los servicios de orden público y seguridad, así como el empleo de las fuerzas de policía a su disposición, reunidas en una Comisaría (Questura). El Cuestor, que

⁴⁵³ Artículo 1 del Real Decreto de 18 junio de 1931, n. 773 (*Texto Único de las Leyes de Seguridad Pública*); artículo 1 del Real Decreto de 6 mayo de 1940, n. 635 (*Reglamento de aplicación del Texto Único de 18 giugno de 1931, n. 773 de las Leyes de Seguridad Pública*). El territorio del Estado italiano es organizado en entes territoriales locale, es a decir 20 Regiones, 107 Provincias y Municipios. Las Regiones constituyen el primer nivel de subdivisión territorial del Estado italiano; cada Región se compone de varias Provincias, y cada Provincia tiene una ciudad como capital, además de una serie de centros habitados menores (municipios): véase el Título V de la Constitución de la República Italiana.

⁴⁵⁴ Artículo 1 de la Ley n. 121 del 1° de abril de 1981: “Atribuciones del Ministro del Interior: 1. El Ministro del Interior es responsable de la 1. Il Ministro dell'interno è responsabile de la protección del orden y de la seguridad pública y es autoridad nacional de seguridad pública. Tiene la alta dirección de los servicios de orden y seguridad pública y coordina las funciones y actividades de las fuerzas de policía. 2. El Ministro del Interior adopta medidas para proteger el orden y la seguridad pública” (traducción del autor).

⁴⁵⁵ <https://www.interno.gov.it/it/ministero/dipartimenti/dipartimento-pubblica-sicurezza>.

⁴⁵⁶ En el ordenamiento administrativo italiano, el Prefecto es un órgano monocrático del Estado dependiente del Ministerio del Interior: véase [Cassese](#), *Il prefetto nella storia amministrativa*, en *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1983, n. 4, pp. 1449-1457; [Cassese](#), *Il prefetto come autorità amministrativa generale*, Relazione alla cerimonia di inaugurazione della nuova sede della Scuola Superiore del Ministero dell'Interno, Roma, 14 novembre 1991, en http://culturaprofessionale.interno.gov.it/FILES/docs/1260/instrumenta12_16_cassese.pdf; <http://sicurezza pubblica.wikidot.com/autorita-provinciale-di-pubblica-sicurezza>.

debe ser informado oportunamente por los Comandantes locales del Arma de los Carabineros y de la Policía Fiscal sobre lo que tiene relevancia para el orden y la seguridad pública, ejerce también todas las actividades propias de la policía de seguridad y de la policía administrativa, que se concretan en actos como órdenes, avisos, permisos, autorizaciones.

Así pues, en la relación Ministro-Prefecto y Ministro-Jefe de la Policía-Cuestor, se puede observar que el Prefecto se encuentra como interlocutor directo del Ministro y garante de la congruencia de las actividades establecidas por las Fuerzas de Policía en la provincia, mientras que en la relación Ministro-Jefe del Policía-Cuestor se desarrolla dentro del Departamento de Seguridad Pública. Mientras que el Prefecto es autoridad provincial de seguridad pública a nivel político administrativo, el Cuestor es autoridad de seguridad pública a nivel técnico-operativo. Por lo tanto, se perfila un complejo cuadro de conjunto según el cual la aplicación de la política de seguridad corresponde conjuntamente al mismo Ministro, al Jefe de la Policía y al Prefecto en su sede.⁴⁵⁷ Por ejemplo, en el caso de que en una provincia determinada se necesiten refuerzos para determinados servicios, la evaluación de esta necesidad corresponde al Prefecto; pero el no podrá disponer directamente de las fuerzas de policía, sino que las pondrá a disposición del Cuestor, la otra autoridad provincial de seguridad pública.⁴⁵⁸

En definitiva, corresponde al Prefecto determinar la orientación general y los objetivos de las actividades de protección de la seguridad pública; el Cuestor debe establecer las modalidades operativas para alcanzar los objetivos fijados por el Prefecto y ejecutar el programa formulado por éste. Por lo tanto, es evidente la estrecha colaboración que debe existir entre el Prefecto y el Cuestor en la gestión de situaciones que pueden poner en peligro el orden y la seguridad pública. Esta sinergia se destaca bien en las Líneas guía del Ministerio del Interior antes citadas, que recomiendan la activación periódica por el Prefecto y el Cuestor de sus órganos consultivos, es decir el Comité provincial de orden y seguridad pública (“Comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica”) y la Mesa técnica (“Tavolo tecnico”). El primero es un órgano consultivo colegiado creado en cada Prefectura, presidido por el Prefecto y compuesto del Cuestor, del Alcalde del municipio capital de provincia y de los comandantes de los Carabineros y de la Policía Fiscal, mientras que la Mesa técnica, presidida por el Cuestor, permite desarrollar y realizar – a través de un proficuo y constante enlace operativo con todas las oficinas y organismos implicados así como una plena

⁴⁵⁷ Francini, *Amministrazione della pubblica sicurezza*, en <https://questure.poliziadistato.it/statics/06/autorita--amm.ne-p.s.-corretta.pdf>.

⁴⁵⁸ <http://sicurezza pubblica.wikidot.com/autorita-provinciale-di-pubblica-sicurezza>; www.prefettura.it/veneziana/contenti/Ordine_e_sicurezza_pubblica-11971.htm.

división e intercambio de los elementos cognoscitivos – una eficaz planificación operativa y precisas estrategias de intervención, que se incorporarán a la Orden de servicio.⁴⁵⁹

Como antes destacado, volviendo a la necesidad de privilegiar la fase preparatoria y preventiva de cualquier acontecimiento que pueda presentar carácter crítico, en una óptica de seguridad integrada la acción de coordinación por parte de las autoridades provinciales de seguridad pública constituye, en la fase previa a los acontecimientos, el lugar privilegiado para el análisis, la comparación, la evaluación y la puesta en común de las opciones con todos los componentes interesados, sobre las cuestiones relativas a la seguridad de los ciudadanos en su sentido más amplio. No se escapa que un marco de información completo y actualizado en relación con el contexto permite identificar y determinar con precisión el teatro de operaciones, así como definir en consecuencia los objetivos y las prioridades de intervención de la acción global de orden y seguridad pública que debe realizarse.⁴⁶⁰

La gestión de los eventos y los criterios de uso de la fuerza pública

Se acaba de mencionar que una reunión o manifestación, debido a influjos violentos o a la propia degeneración del acontecimiento, puede implicar la necesidad de que los agentes de policía recurran a medidas “gradualmente coercitivas”. Por lo tanto, es sin duda importante la fase de prevención, como se ha señalado en párrafos anteriores, pero igualmente fundamental la gestión de cualquier criticidad.

Tanto en un enfrentamiento individual entre dos sujetos como en un enfrentamiento colectivo, surge una situación en la que inevitablemente tendrán lugar fases que presentan grados de progresión o regresión de la confrontación, es decir, los niveles de uso de la fuerza, constituyendo un concepto de balance entre ataque y defensa. Por supuesto, los grados de progresión del modo de actuar son la consecuencia directa de la conducta de los que se resisten al trabajo del policía: se trata, usando la expresión anglosajona, del “*use-of-force continuum*”, o sea una “escala de confrontación” entre un policía y un individuo que se resiste a la autoridad, un conjunto de acciones y comportamientos que permiten a los oficiales encargados de hacer cumplir la ley de aumentar los disuasivos verbales y físicos en circunstancias específicas.

Más concretamente, es posible que quienes se oponen a la autoridad decidan actuar de alguna de las siguientes formas: asumir una intimidación postural (que es una actitud desafiante); tener una resistencia verbal pasiva o activa; producir una agresión sin armas; producir una agresión armada. Ante tales situaciones, el policía tiene el deber de contrarrestar las acciones del sujeto delictivo con una reacción que puede definirse como adecuada y eficaz, teniendo siempre presente que sus reacciones deben inspirarse

⁴⁵⁹ Ministero dell’Interno, cit. *supra* nota 43, p. 17 y 52.

⁴⁶⁰ *Ibidem*, p. 31.

siempre en criterios de equilibrio y proporcionalidad⁴⁶¹. Para comprobar que esta reacción es la adecuada, el agente debe actuar con el objetivo de proteger su propia seguridad, igual que la del sujeto que se enfrenta a la autoridad y también la de terceros que pudieran estar presentes.

Puede darse la hipótesis de que el operador policial sea capaz de reprimir las intenciones agresivas del delincuente sin utilizar armas, así como que se vea obligado a reaccionar con acciones que en los ordenamientos jurídicos se suelen calificar como “legítima defensa” y “legítimo uso de armas”.

Se pueden resumir, aunque de manera simplificada, las acciones de los manifestantes y las contra reacciones de los agentes con el siguiente esquema, de lo que se deduce que el uso de la fuerza para un operador policial no es solo el uso de armas, sino que se expresa a través de los niveles que representan el llamado “índice de acción”:

<i>Acción del manifestante</i>	<i>Reacción del policía</i>
intimidación postural	diálogo
resistencia verbal pasiva o activa	alejamiento y dispersión
agresión sin armas	uso de herramientas defensivas
agresión armada	fuerza letal

En todo caso, si el infractor pone en práctica alguna de las conductas indicadas anteriormente, el policía está autorizado a utilizar la fuerza, mínima solo en el caso de resistencia activa, mientras que en caso de agresión armada podrá recurrir, según las situaciones, a la fuerza mínima o máxima. Con respecto a este último perfil, el agente puede utilizar el arma si la misma está a punto de caer en manos del infractor o, de igual forma, si el sujeto atacante amenaza su vida, por ejemplo, con la fuerza de sus manos por estrangulación.

El diálogo se considera una de las estrategias más adecuadas para poner fin a un conflicto. Esta herramienta se utiliza a menudo con motivo de disturbios y manifestaciones callejeras que ponen en riesgo el orden público. El enfoque operativo, en general, debe caracterizarse por una acción focalizada y constante de diálogo y persuasión, con el fin de lograr, especialmente en situaciones de riesgo y criticidad, una desescalada efectiva de las tensiones que pudieran haber surgido, de tal manera de producir escenarios de peligro para la comunidad. Si esta estrategia fracasa, la policía se verá obligada a recurrir al segundo nivel del índice de acción, representado por la remoción del sospechoso, o incluso a la dispersión de grupos de manifestantes desde un lugar donde podrían causarse daños inquietantes. Las referidas medidas deben

⁴⁶¹ Ministerio dell’Interno, cit. *supra* nota 43, p. 52.

llevarse a cabo a través de la persuasión, acompañada de la presión echa por parte de las fuerzas de seguridad, que, en su caso, deberá utilizarse con carácter prioritario para llevar a cabo una acción válida de disuasión y contención.

En general, el recurso al uso de la fuerza durante los servicios para proteger el orden público en el curso de las manifestaciones debe constituir el remedio apropiado para enfrentar situaciones de especial gravedad, caracterizadas por escenarios de violencia o resistencia, intratables de otra manera; y, por tanto, ejercida de acuerdo con los principios establecidos por el ordenamiento jurídico nacional vigente⁴⁶² y con la normativa internacional pertinente.⁴⁶³ El recurso al uso de la fuerza (y por lo tanto a los diferentes medios de coacción física) debe ser, por tanto, considerado cuidadosamente en la situación concreta en la que las Fuerzas de Policía deben poner en práctica una determinada acción de respuesta o contraste, absolutamente necesaria para vencer la violencia o la resistencia. A este respecto, constituyen, pues, parámetros fundamentales:

- el requisito de *legalidad*, es decir que el uso de la fuerza debe estar dirigido a lograr un objetivo legítimo, debiendo existir un marco regulatorio que contemple la forma de actuación en dicha situación;
- el requisito de *necesidad*, que se cumple cuando el funcionario público no tiene otra opción para cumplir su deber que utilizar el medio coercitivo;
- el requisito de *proporcionalidad*, según el cual los medios y el método empleados deben ser acorde con la resistencia ofrecida y el peligro existente. Se trata de aplicar un equilibrio entre intereses contrapuestos, es decir la conducta del funcionario público y el comportamiento de quienes se oponen al cumplimiento de las obligaciones de oficio (la proporción puede considerarse existente, cuando el uso de la coacción no afecta a un interés de mayor valor que el cumplido con el cumplimiento del deber); así pues, los agentes deben aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual se pretende intervenir y con ello, emplear tácticas de negociación, control o uso de fuerza, según corresponda. En este sentido, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben considerar la posibilidad de

⁴⁶² Por lo que respecta a Italia, véase los artículos 51, 52, 53 del Código Penal, relativos, respectivamente, al ejercicio de un derecho o al cumplimiento de un deber, a la legítima defensa y al uso legítimo de las armas; los artículos 20 y ss. del Texto Único de las Leyes de Seguridad Pública (“Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza”), Real Decreto de 18 junio de 1931, n. 773, relativos a la disolución de reuniones públicas que puedan poner en peligro el orden público o la seguridad de los ciudadanos; la Ley 14 de julio de 2017, n. 100 sobre la introducción del delito de tortura en el ordenamiento italiano.

⁴⁶³ Por lo que respecta a Italia, véase en particular el Convenio Europeo para la protección de Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, artículo 2 (derecho a la vida), 3 (prohibición de la tortura), 9 (libertad de pensamiento, de conciencia y de religión), 11 (libertad de reunión y de asociación); la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; el Código Europeo de Ética de la Policía, adoptado el 19 de septiembre de 2001 con la Recomendación Rec (2001)10 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros, artículo 35 (respecto del derecho a la vida), 36 (prohibición de tortura y de tratos inhumanos o degradantes), 37 (uso de la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario)

retirarse y dejar de perseguir su objetivo legítimo si las consecuencias negativas del uso de la fuerza fuesen demasiado graves, teniendo en cuenta la razón que motiva el uso de tal grado de fuerza;

- el requisito de idoneidad y, por tanto, de *gradualidad* de los medios utilizados con respecto al objetivo que se persigue: cuando sean suficientes medios coercitivos más suaves para garantizar el cumplimiento de sus deberes, la utilización de medios coercitivos más drásticos (o incluso de las armas) debe evitarse porque no es necesario.⁴⁶⁴

De todo lo anterior se desprende claramente que el recurso a diversas medidas de control y gestión de situaciones críticas para mantener el orden público y la seguridad ciudadana es una tarea especialmente delicada y, a veces, incluso problemática; pero los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben tener siempre presente que están actuando en una situación de paz, que ciertamente puede presentar peligros y criticidad, pero sus acciones deben ser proporcionales al hecho de que no están actuando en escenarios ajenos a una situación de paz. Y, por ende, el recurso a la fuerza letal sólo se admite en situaciones excepcionales y bien definidas, es decir, en caso de legítima defensa para defenderse de un ataque o asalto que ponga en peligro su vida o la de otros ciudadanos. El principio fundamental es que una privación arbitraria de la vida está totalmente prohibida, esto es, que el acto no respete las normas y estándares relacionados con el derecho a la vida, o la legislación nacional; pero esto implica que hay circunstancias en las cuales el uso de la fuerza letal por funcionarios del Estado está autorizado. El Convenio Europeo de Derechos Humanos es el único tratado de derechos humanos que se refiere en forma exhaustiva a las circunstancias en que el uso de la fuerza puede causar la privación de la vida, cuando sea absolutamente necesario: en defensa de una persona contra una agresión ilegítima; para detener a una persona conforme a derecho o para impedir la evasión de un preso o detenido legalmente; para reprimir, de acuerdo con la ley, una revuelta o una insurrección (artículo 2). Además, el documento “Principios básicos de la ONU sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”, de 1990, contiene orientaciones adicionales acerca del uso de la fuerza en las operaciones de mantenimiento del

⁴⁶⁴ Véase Ministero dell’Interno, cit. *supra* nota 43, p. 58 s.; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México*, sentencia de 28 de noviembre de 2018, párr 161 s.; Comité Internacional de la Cruz Roja, cit. *supra* nota 61, p. 19; Comité Internacional de la Cruz Roja, *El uso de la fuerza en operaciones de mantenimiento del orden*, 2015, p. 2, en www.icrc.org/es/document/el-uso-de-la-fuerza-en-operaciones-de-mantenimiento-del-orden; Comité Internacional de la Cruz Roja, *Reglas y normas internacionales aplicables a la función policial*, Ginebra, 2015, p. 36 ss. Por ejemplo, los requisitos de necesidad y proporcionalidad, como establecido por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Alikaj c. Italia*, sentencia de 29 de marzo de 2011, no fueron respetados por un policía al que se le escapó inadvertidamente un disparo del arma que sostenía durante una persecución, tras un control normal de tráfico, causando la muerte del fugitivo. Según el Tribunal, el recurso a una fuerza potencialmente mortal no puede ser considerado “absolutamente necesario” cuando se sabe que la persona que debe ser capturada no representa una amenaza para la vida o la integridad física de los demás y no es sospechosa de haber cometido un delito violento. Por ende, la Corte observó que no era estrictamente necesario que el policía sostuviera su arma en la mano y mantuviera el dedo en el gatillo durante esta persecución y consideró que este agente no tomó todas las precauciones necesarias para preservar la vida de la víctima (párr. 73 ss.).

orden. Según el Principio 8, “[n]o se podrán invocar circunstancias excepcionales tales como la inestabilidad política interna o cualquier otra situación pública de emergencia para justificar el quebrantamiento de estos Principios Básicos”.

Por lo tanto, resultan muy preocupantes las declaraciones del entonces Ministro del Interior, Claudio Scajola, emitidas algunos meses después de los hechos de Génova, que admitió haber ordenado a la Policía, en la noche del 20 de julio, disparar a los manifestantes en caso de que hubieran atravesado la zona roja, motivando esta orden con la situación de gran tensión y el riesgo de que la posible entrada de los manifestantes en la zona roja pudiera favorecer atentados terroristas contra los participantes en la Cumbre. La declaración del Ministro provocó fuertes críticas por parte de parlamentarios de la oposición y representantes del movimiento no-global, que pidieron su dimisión. Fuentes del Ministerio del Interior afirmaron posteriormente que el orden de disparar a los manifestantes no había dado lugar a que la policía y los carabineros incumplieran las normas que regulan el uso de armas de fuego durante el servicio de orden público. En todo caso, algunos días después de las declaraciones del Ministro, los funcionarios de Policía y Carabineros presentes en Génova afirmaron que no habían recibido ninguna orden relativa a la necesidad de disparar en caso de invasión de la zona roja y que en cualquier caso se negarían a ejecutarlo como claramente criminal e inútil, ya que dentro de la zona roja se había creado un segundo cinturón de seguridad. Merece la pena destacar lo que declaró el entonces Secretario de la Asociación Nacional de Funcionarios de Policía, Giovanni Aliquò, en primera línea en Génova en los días del G8: “si [la orden de disparar] se hubiera impartido, habría sido en cualquier caso manifiestamente criminal y los funcionarios de Policía se habrían rechazado simplemente ejecutarlo manteniendo el orden público y asegurando la integridad de los participantes a la cumbre con los medios ordinarios”⁴⁶⁵.

Finalmente hay que tener en cuenta que el hecho de que el uso de la fuerza constituya una fuerza letal o potencialmente letal no depende solamente del arma que se emplee. El resultado del uso de cualquier arma depende de una combinación de factores, en particular, de las características técnicas del arma y del contexto de su empleo, como la forma y las circunstancias en las cuales se usa el arma y las vulnerabilidades particulares de la víctima.⁴⁶⁶

⁴⁶⁵ Scajola: «Al G8 detti l'ordine di sparare», en *Il Corriere della Sera*, 17 de febrero de 2002; www.corriere.it/Primo_Piano/Cronache/2002/02_Febbraio/15/scajola.shtml (traducción del autor).

⁴⁶⁶ Comité Internacional de la Cruz Roja, cit. *supra* nota 61, p. 3.

La participación de las fuerzas armadas en el mantenimiento del orden público y de la seguridad ciudadana: el modelo italiano

Se ha dicho antes que la seguridad pública, o sea la convivencia ordenada y civil de los ciudadanos en la comunidad, es una tarea y un derecho reservados exclusivamente al Estado, a través de la adopción de medidas preventivas y represivas por los agentes de seguridad pública –es decir, funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que cuenten con una formación y capacitación específicas y adecuadas. Esto implica que, por lo general, las Fuerzas Armadas (FFAA) no participan (o no tendrían que participar) en el mantenimiento del orden público o en la gestión de OSV. Estas son diseñadas para otras tareas, o sea garantizar la seguridad del país y defender el territorio nacional contra las amenazas exteriores (conflictos armados internacionales) y afrontar situaciones de conflicto armado interno; es decir, los militares de las FFAA por lo general actúan en un escenario de guerra o de otro modo regulado, en primer lugar, por el derecho humanitario. Por lo que son entrenados y tienen una preparación adecuada para hacer frente a otras situaciones, incluso evidentemente utilizando la fuerza letal, pero no están especialmente capacitados para hacer frente a situaciones totalmente diferentes y aun así caracterizadas por la obligación de actuar dentro de los límites más estrechos del derecho nacional y del derecho internacional de los derechos humanos.

El riesgo de involucrar a las FFAA en la gestión del orden público o de OSV ha sido bien destacada por una investigación sobre el índice de letalidad de las fuerzas federales en México: “si el uso de la fuerza se desarrolla en condiciones de información insuficiente sobre su ejercicio y con base en procedimientos inadecuados de control y eventual determinación de responsabilidades, aumenta la posibilidad de su abuso... La inclusión del Ejército en tareas de seguridad, en entornos violentos, parece traer consigo un inevitable uso de la fuerza bajo una lógica de guerra, y posiblemente sea difícil otro resultado a partir de las características de la formación militar”.⁴⁶⁷

Por supuesto, el mismo Comité Internacional de la Cruz Roja reconoce que el mantenimiento de la ley y el orden es una responsabilidad de las autoridades civiles y una tarea que compete a las fuerzas policiales. No obstante, acepta que: “en algunas ocasiones, se requiere que las fuerzas armadas presten asistencia a las autoridades civiles para hacer frente a niveles de violencia más bajos, que pueden caracterizarse como disturbios internos y otras situaciones de violencia interna”.⁴⁶⁸ Pero, al participar las FFAA en la gestión de

⁴⁶⁷ Forné, Perez Correa, Gutierrez Rivas, *Uso de la fuerza letal. Muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada*, en *Desacatos. Revista de Ciencias Sociales*, 2012, p. 63 (www.scielo.org.mx/pdf/desacatos/n40/n40a4.pdf). También la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha destacado como “las fuerzas armadas carecen del entrenamiento adecuado para al control de la seguridad ciudadana”, por ende “corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno”: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Justicia e inclusión social: los desafíos de la justicia en Guatemala*, 29 de diciembre de 2003, párr. 13.

⁴⁶⁸ Comité Internacional de la Cruz Roja, cit. *supra* nota 61, p. 6.

OSV, es fundamental la separación clara y precisa entre la seguridad interior como función de la Policía y la defensa nacional como función de las Fuerzas Armadas, ya que se trata de dos instituciones substancialmente diferentes en cuanto a los fines para los cuales fueron creadas y en cuanto a su entrenamiento y preparación. De ello, como señaló la CIDH, “los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales”,⁴⁶⁹ y, como es destacado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, esta necesidad de separación de funciones y tareas entre Policía y FFAA resulta particularmente importante en escenarios internos que caracterizan varios países de América Latina, en los que “la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna en general se encuentra acompañada de violaciones de derechos humanos en contextos violentos”. Por ende, sería aconsejable “evitar la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna ya que acarrea el riesgo de violaciones de derechos humanos”.⁴⁷⁰ Sin embargo, en caso de que las autoridades políticas requieran la intervención de las FFAA para el mantenimiento del orden público, hay que tener siempre presente que los militares que actúan están desempeñando la función de hacer cumplir la ley. Por ende, los militares a cargo de dicha función deben respetar tanto el orden jurídico interno vigente como las obligaciones internacionales contraídas por el Estado. En este escenario, la calidad de miembros de las FFAA carece en realidad de importancia: al desempeñar su función de hacer cumplir la ley, sus obligaciones son las mismas que las de los miembros de una fuerza de policía civil. Esto implica que involucrar a las fuerzas armadas en la gestión de OSV o en operaciones de seguridad pública es una decisión política que impone, por un lado, la reconversión profesional de los militares destinados a dichas funciones, que los habilite a desempeñar actividades de naturaleza policial; por el otro, el urgente cambio de las reglas de enfrentamiento concebidas para hacer la guerra, en un código de conducta ajustado a las actuaciones de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.⁴⁷¹

Estas consideraciones claramente han faltado a nivel político en algunas operaciones conjuntas entre las fuerzas policiales y las fuerzas armadas en México en el marco de la lucha contra la violencia criminal. Se refiere, en particular, al llamado Operativo Conjunto Chihuahua, una operación de efectivos militares y policiales contra el narcotráfico en México, iniciada en 2008 para desarticular a los cárteles del Golfo y Los

⁴⁶⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) c. Venezuela*, sentencia de 5 de julio de 2006, párr. 78.

⁴⁷⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Venezuela*, 29 de diciembre de 2003, párr. 272.

⁴⁷¹ Moloeznik, cit. *supra* nota 21, p. 47.

Zetas. Esta estrategia de respuesta estatal a la violencia criminal ha sido objeto de atención de la CIDH en el caso *Alvarado Espinoza c. México*, en el que ha comprobado que los efectivos militares desplegados asumían funciones relacionadas con el control del orden público y recurrían, entre otros métodos de investigación, a la detención de pobladores que se sospechaba se encontraban asociados con actividades delictivas y con homicidios. Aunque reconoció la complejidad del contexto de violencia y la necesidad de restablecer un entorno legal, la Corte ha constatado que el despliegue de efectivos militares en distintas zonas del territorio mexicano ha suscitado la preocupación constante de diversos organismos internacionales y mecanismos nacionales e internacionales de control del respeto de los derechos humanos, y ha comprobado la existencia de graves violaciones a los derechos humanos, entre las cuales desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias y ejecuciones extrajudiciales, así como la impunidad de los responsables. La participación de las fuerzas armadas en tareas de policía puede resultar contrario a determinados principios del Estado de derecho tales como la separación de poderes, independencia y autonomía de los tribunales judiciales y la subordinación a las autoridades civiles. Por lo tanto, como regla general, el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles. No obstante, cuando excepcionalmente intervengan en tareas de seguridad, la participación de las fuerzas armadas debe ser *extraordinaria*, es decir excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso; *subordinada y complementaria* a las labores de las corporaciones civiles; *regulada*, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad; y *fiscalizada*, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.⁴⁷²

Por lo que respecta Italia, como principio general los miembros de las FFAA nunca participan en acciones de mantenimiento del orden público, dado que tal tarea es función exclusiva de las fuerzas policiales estatales (y, en algún caso, de las locales). Sin embargo, con la propagación del crimen organizado, pero sobre todo a raíz de la proliferación del terrorismo de matriz islámica, en el contexto de las operaciones de vigilancia territorial y de los pasos fronterizos, se ha autorizado a los prefectos a utilizar contingentes de personal militar de las fuerzas armadas, para atender necesidades de prevención específicas y excepcionales, y siempre en los casos en que resulte necesario un mayor control del territorio.

En particular, la colaboración de las FFAA en el control del territorio se introdujo con Decreto-Ley n. 92 de 23 de mayo de 2008, que autoriza un plan de utilización del personal militar de las Fuerzas Armadas, específicamente entrenados para necesidades específicas y excepcionales de prevención de la criminalidad,

⁴⁷² Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Alvarado Espinoza y otros c. México*, sentencia de 28 de noviembre de 2018, párr. 175 ss.

cuando proceda un mayor control del territorio. Dicho personal está a disposición de los Prefectos para servicios de vigilancia de centros y objetivos sensibles (como monumentos, aeropuertos, estaciones de ferrocarril) así como de exploración y patrullas en colaboración y conjuntamente con las fuerzas de Policía (artículo 7-bis, párr. 1). En todo caso, los efectivos militares están bajo el control de las autoridades políticas y civiles competentes, como se desprende de lo dispuesto en el Decreto. El procedimiento para la adopción del plan de despliegue del personal de las FFAA es bastante articulado (lo que demuestra también la excepcionalidad del empleo de las FFAA en tareas de orden público y seguridad ciudadana): el plan se adopta por decreto del Ministro del Interior, en concertación con el Ministro de Defensa, previa consulta al Comité Nacional del Orden Público y de la Seguridad Pública, complementado por el Jefe de Estado Mayor de la Defensa y previa información al Presidente del Consejo de Ministros; se prevé a continuación un control parlamentario a través de informaciones periódicas del Ministro del Interior a las Comisiones parlamentarias competentes (artículo 7-bis, párr. 2).

En este ámbito, el personal de las FFAA actúa con las funciones de agente de seguridad pública, por ende, como antes dicho, está bajo el mando y control del Prefecto. En lo que respecta a las actividades, los efectivos militares pueden proceder a la identificación y registro inmediato *in situ* de personas y medios de transporte, también con el fin de prevenir o impedir conductas que pueden poner en peligro la seguridad de las personas o de los lugares vigilados; no obstante, en ningún caso el personal militar puede asumir las funciones propias de la policía judicial. En estas tareas las fuerzas militares tienen siempre que cooperar con (y tener como punto de referencia) las fuerzas policiales, como demuestra el hecho de que a efectos de identificación, para completar la inspección el personal de las FFAA tiene que acompañar a las personas indicadas en las oficinas o los mandos más cercanos de la Policía o de los Carabineros (artículo 7-bis, párr. 3).

Dos ejemplos parecen relevantes: la operación Crepúsculos sicilianos (“Vespri siciliani”) y la operación Calles seguras (“Strade sicure”). La primera fue una operación policial llevada a cabo del 25 de julio de 1992 al 8 de julio de 1998 por las FFAA italianas en Sicilia. La presencia del ejército se hizo necesaria para apoyar a las fuerzas de Policía después de la trágica serie de acontecimientos que ensangrentaron la isla en 1992, como los dos atentados mafiosos que provocaron la muerte de los jueces Giovanni Falcone y Paolo Borsellino y sus escoltas, respectivamente el 23 de mayo y el 19 de julio de 1992. Se trató de la primera intervención en grandes fuerzas, por razones de orden público, efectuada por las FFAA italianas en la posguerra, y fue también la más consistente numéricamente.

El envío del Ejército italiano fue decidido el 24 de julio de 1992 por el Consejo de Ministros presidido por Giuliano Amato (con el Decreto-Ley n. 349 del 25 de julio de 1992, “Medidas urgentes para contrarrestar

la delincuencia organizada en Sicilia”). El gobierno tuvo luz verde del Parlamento, y el Jefe del Estado Mayor del Ejército acordó con el Jefe de la Policía las modalidades operativas de intervención; la coordinación se confió a cada uno de los Comités Provinciales para el Orden y la Seguridad, guiados por los Prefectos, en los que estaba prevista la participación de un oficial del Ejército⁴⁷³.

El Decreto-Ley autorizaba el uso de los militares para operaciones de seguridad y control del territorio, y prevención de delitos de delincuencia organizada y asignaba al personal militar determinadas funciones propias de funcionarios y agentes de seguridad pública. La misión confiada a las unidades del Ejército (a lo largo de la operación, unos 150.000 militares se sucedieron) consistía en contribuir a la actividad de control del territorio y a la vigilancia de objetivos de particular interés definidos por los Prefectos, como el traslado de los principales mafiosos detenidos desde la cárcel de Palermo a otros centros penitenciarios italianos; la protección de las personas que se encontraban en primera línea de la lucha contra la delincuencia organizada; una red de vigilancia fija y móvil para la protección de objetivos sensibles; registros, patrullas en los barrios de la ciudad y barrido del territorio urbano y extraurbano; el establecimiento de puntos de control en las carreteras de toda la isla; asegurar zonas urbanas para permitir intervenciones particulares de las Fuerzas de Policía. La Operación afectó duramente la operatividad de la actividad “militar” de Cosa Nostra y contribuyó a la detención de numerosos jefes mafiosos realizados en aquellos años por las fuerzas del orden.⁴⁷⁴

La operación Calles seguras es una operación de apoyo a la pública seguridad, establecida por el Decreto-Ley de 23 de mayo de 2008, n. 92 y posteriormente prorrogada para los años siguientes, consistente en el uso del personal de las FFAA italianas en la lucha a la delincuencia. En la operación resultan actualmente alrededor de 7.000 militares del Ejército Italiano y, hasta la fecha, esta misión es el compromiso más oneroso de las FFAA en términos de hombres, medios y materiales. Las funciones de las fuerzas militares que participan en la operación (en este caso también se atribuyó a los soldados empleados la calificación de “agente de seguridad pública” a disposición de los Prefectos de las Provincias) son sustancialmente idénticas a las de la operación anterior, es decir patrullar en colaboración con las fuerzas de Policía con el fin de aumentar la disuasión contra la micro delincuencia; hacer servicios de vigilancia de centros y objetivos “sensibles”; realizar operaciones de control del territorio en zonas metropolitanas o densamente pobladas; identificar y registrar personas o medios de transporte. Pero en esta misión, se ha puesto especial atención en la preparación de los militares empleados en contextos urbanos, a los procedimientos de interacción con

⁴⁷³ *Operazione “Vespri Siciliani”*, en www.esercito.difesa.it/operazioni/operazioni_nazionali/Pagine/vespri-siciliani.aspx.

⁴⁷⁴ Decreto-Legge 25 de julio de 1992, n. 349, Misure urgenti per contrastare la criminalità organizzata in Sicilia, en *Gazzetta Ufficiale*, Serie Generale n. 174 del 25 de Julio de 1992 (www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1992/07/25/092G0394/sg).

la ciudadanía, así como a aquellas capacidades que permiten –cuando sea indispensable– el ejercicio proporcionado, discriminado y legítimo de la fuerza.⁴⁷⁵

El Código Europeo de Ética de la Policía

Con los problemas que caracterizan, desafortunadamente, a las sociedades de los países latinoamericanos (debilidad institucional y crisis de liderazgo, quebrantamiento del Estado de Derecho, inequidad y exclusión social, dominio de la violencia), la cuestión del mantenimiento del orden público y las modalidades para garantizar la seguridad ciudadana son particularmente actuales y delicadas. Sin embargo, sobre todo en las últimas décadas, también en el continente europeo los problemas relacionados con el mantenimiento del orden público han irrumpido en las realidades sociales de varios países. Por consiguiente, ha surgido la necesidad de dotar a las instituciones y fuerzas de seguridad de los Estados europeos de directrices uniformes, comunes y claras para el mantenimiento del orden público. Esta necesidad es especialmente actual a la luz de los importantes acontecimientos internacionales que se han producido y que se están llevando a cabo en territorio europeo, que pueden ir acompañados de manifestaciones de diversas formas de protesta y que han requerido la colaboración de policías de varios Estados (como la celebración de Juegos Olímpicos, finales de fútbol, cumbres políticas internacionales, reuniones económicas de los Países más desarrollados, eventos culturales).

Parece evidente la necesidad de equilibrar el derecho a la libertad de reunión y de manifestación con la exigencia de garantizar la seguridad de los ciudadanos y del entorno urbano involucrado por estos grandes eventos. Además, los cambios que ha habido desde 1989 en la Europa Central y del Este han hecho que organismos europeos, y en particular el Consejo de Europa, intensificaran de manera significativa sus actividades en relación con la Policía. Por ende, se hizo más evidente la necesidad de un marco normativo paneuropeo para la Policía.

A tal fin, reviste especial importancia el Código Europeo de Ética de la Policía, adoptado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 19 de septiembre de 2001,⁴⁷⁶ que constituye el primer instrumento supraestatal en materia de seguridad emanado de una institución europea, en un marco integrado por cuarenta y cinco países miembros, y con un carácter pionero en el camino a seguir en el proceso de transnacionalización europeo. Este Código es el fruto del interés demostrado reiteradamente desde hace

⁴⁷⁵ *Operazione “Strade Sicure”*, en www.esercito.difesa.it/operazioni/operazioni_nazionali/Pagine/Operazione-Strade-Sicure.aspx.

⁴⁷⁶ Recomendación Rec. (2001) 10 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre el Código Europeo de Ética de la Policía, 19 de septiembre de 2001, en www.netpol.es/blog/wp-content/uploads/2018/07/C%C3%B3digo-Europeo-de-%C3%89tica-de-la-Polic%C3%ADa.pdf.

años por el Consejo de Europa en materias relativas a la seguridad y a la policía y, en particular, en su relación con los derechos humanos y la protección de los principios fundamentales inherentes a las democracias pluralistas.⁴⁷⁷ Este documento es más que un código deontológico tradicional. El objetivo global consistía en crear un instrumento que sirviera como marco general para la policía y su función en una democracia, su lugar en el sistema de justicia penal, sus objetivos y su funcionamiento. El resultado es un texto que proporciona los principios de una policía ética, es decir la promoción del estado de derecho; el papel fundamental de la Policía en el sistema judicial penal; la cercanía de la Policía al ciudadano; la prestación de servicios públicos por la Policía.⁴⁷⁸ Por ende, aunque no vinculante, este documento es una útil colección de importantes directrices y líneas guías para los Estados miembros del Consejo de Europa, que son invitados por el mismo código a dotarse de códigos nacionales de deontología de la Policía (artículo 63).

Insertado plenamente en el camino trazado por el Convenio Europeo de Derechos Humanos⁴⁷⁹ y destacando el lugar central atribuido al respeto de los derechos humanos en el ámbito de la deontología de la Policía⁴⁸⁰, el Código se basa en la premisa fundamental de que la Policía debe establecer un diálogo permanente con la ciudadanía, basado en el respeto mutuo. La Policía debe estructurarse de modo tal que sus agentes cuenten con el respeto de la población como profesionales responsables de la aplicación de la ley (punto 12), y debe estar organizada de manera que promueva buenas relaciones con la población y una efectiva cooperación con otros organismos, las comunidades locales, organizaciones no gubernamentales y otros representantes de la población (punto 18). Por lo tanto, resulta fundamental la capacidad comunicativa de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley: los miembros de la Policía deben ser capaces de demostrar discernimiento, apertura de mente, madurez, sentido de la justicia, capacidad para comunicar y, llegado el caso, aptitudes para dirigir y organizar; así como atesorar una buena comprensión de los problemas sociales, culturales y comunitarios (punto 23). En este sentido, la formación general de los agentes debe abrirse, tanto como sea posible, a la sociedad (punto 27). En otras palabras, debe pasar la idea, inherente a este documento, que la Policía debe estar en estrecho contacto con el ciudadano y debe dar servicio al ciudadano en lugar de ser una mera fuerza de aplicación de la ley.⁴⁸¹

⁴⁷⁷ Castillejo, Alonso, *Una lectura restaurativa acerca de los “códigos éticos” de la policía: mucho más que mediación policial*, en *Revista Boliviana de Derecho*, 2018, p. 459, nota 40.

⁴⁷⁸ Janson, *El Código Europeo de Ética de la Policía. Razones y directrices para el cambio*, en *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 2003, p. 10 s.

⁴⁷⁹ Como destacado por el Punto 1 del Código, uno de los objetivos de la Policía es “[p]roteger y respetar las libertades y derechos fundamentales del individuo tal como son consagrados, principalmente, en el Convenio Europeo de Derechos Humanos”.

⁴⁸⁰ Véase los puntos 1, 20, 26, 29, 31, 35, 36, 48 del Código ético.

⁴⁸¹ Janson, cit. *supra* nota 92, p. 11.

Una Policía moderna debe combinar sus objetivos tradicionales (garantía de la ley y el orden, prevención de la delincuencia y descubrimiento de los delitos) con “nuevas” prioridades, tales como las funciones de asistencia y servicio y el respeto de los derechos humanos, esenciales en una sociedad de Estado de Derecho. En este sentido, cabe tener en cuenta dos prioridades. En primer lugar, deberá prestarse especial atención a la formación del personal de Policía, basada en los valores fundamentales de una sociedad pluralista, el Estado de Derecho y los derechos humanos; con la formación inicial que se debe completar con una formación continuada; que tenga en cuenta la preparación para el uso de la fuerza y, al mismo tiempo, los principios de los derechos humanos; eso quiere decir que es necesario e imprescindible, en la formación de las policías a todos los niveles, el conocimiento del Convenio Europeo de Derechos Humanos y de la jurisprudencia correspondiente (artículos 26 – 30). En este sentido, tal vez hubiera sido útil incluir en el Código un artículo en el que se hiciera referencia explícita a la obligación para los altos cargos de la policía de garantizar la difusión entre los agentes de las normas de acción y el control de los conocimientos adecuados sobre los derechos fundamentales del individuo. Secundariamente, es especialmente importante, también para ganar la confianza y la colaboración de los ciudadanos, la responsabilidad y el control de las policías. Aunque la Policía es un órgano estatal, a pesar de ello no sólo debe ser responsable ante el Estado, sino también ante el ciudadano; y esto se consigue si la Policía es abierta y transparente en relación con la sociedad. Las acciones de la Policía deben ser objeto de un control externo eficaz e independiente, que pasa por los poderes legislativo, ejecutivo y judicial (artículos 59 – 63).

En definitiva, se trata de un texto que, aunque no sea vinculante para los Estados y que, por el momento, carece de valor normativo, debe tenerse en cuenta, tanto en el momento de la formación del personal como en el momento de la gestión de los instrumentos disciplinarios internos, por la riqueza de las sugerencias y por la avanzada concepción de las tareas confiadas a la Policía en una sociedad cada vez más compleja. Sin embargo, este Código ha creado una oportunidad para acercar las policías de varios países, haciendo avanzar la perspectiva de una Policía europea.

Conclusiones

A partir de lo anterior, pueden formularse algunas consideraciones e intentos de propuestas para escenarios futuros.

- 1) Debe quedar clara la **distinción** entre las fuerzas de policía y de seguridad y las FFAA, con sus respectivas tareas. La participación de las FFAA en la garantía de la seguridad ciudadana debe ser excepcional y estar siempre subordinada a un mando político-civil. Los conceptos de seguridad pública (asunto de la Policía) y seguridad nacional (asunto de las FFAA) deberán estar siempre claramente

diferenciados, y es indudable que la criminalidad ordinaria, por muy grave que sea, como el crimen organizado (por ejemplo los carteles del narcotráfico⁴⁸²) no constituye una amenaza militar a la soberanía del Estado. En este contexto, debe rechazarse la idea de que las FFAA, cuando participan en la lucha, aunque difícil contra la delincuencia organizada, puedan llevar a cabo actividades como investigación policíaca e incluso administración de justicia, es decir tareas para las que no están entrenadas y que implican mayor contacto con la población.

Tanto las clases políticas como las sociedades de la región latinoamericana deben desarrollar mayor conocimiento acerca de la doctrina, la estructura y la naturaleza de las fuerzas armadas; pero existen pocos profesionales civiles en temas militares y de defensa, lo que impide mayores acercamientos entre el mundo civil y el militar. Esta situación complica la posibilidad de crear mecanismos de transparencia y rendición de cuenta, por ejemplo, en temas presupuestales, o bien de sometimiento hacia el control civil y el Estado de derecho. Lo que implica el riesgo de la presencia de FFAA poco profesionales en términos de las nuevas misiones, de cultura de derechos humanos y de transparencia y rendición de cuentas.

En el caso de actividades relacionadas con la seguridad pública, caracterizada por escenarios con grados de violencia particularmente altos y graves, se podría desarrollar la idea de cuerpos híbridos con doctrina y entrenamiento militar, pero con personal civil. Ya algunos países de Sudamérica (como Colombia) han comenzado a desarrollar esta idea.⁴⁸³

- 2) De suma importancia revisten la preparación y la formación de los agentes de Policía (capacitación), de cada orden y grado y en cualquier fase temporal. Esto significa que este aspecto comienza en la fase previa de selección de agentes. Los poderes públicos y las autoridades policiales deben velar por que todas las fuerzas del orden sean seleccionadas mediante procedimientos adecuados, que presenten las cualidades morales y los requisitos psicológicos y físicos necesarios para el buen ejercicio de sus funciones y reciban una formación profesional constante y completa; por ende, conviene comprobar periódicamente si siguen siendo adecuados para el ejercicio de estas funciones.

⁴⁸² Por lo que respecta a la situación en México, véase Arratia, *¿Existe un conflicto armado interno en México según el Derecho Internacional? Los Convenios de Ginebra y su aplicación a la Guerra contra el narcotráfico (2006-2012)*, en *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 2016, p. 21 ss., (<https://seguridadinternacional.es/resi/html/existe-un-conflicto-armado-interno-en-mexico-segun-el-derecho-internacional-los-convenios-de-ginebra-y-su-aplicacion-a-la-guerra-contra-el-narcotrafico-2006-2012>); Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, *La situación de la violencia relacionada con las drogas en México del 2006 al 2017: ¿es un conflicto armado no internacional?*, Guadalajara, 2019, en www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-la-situacion-de-la-violencia-con-las-drogas-2006-a-2017.pdf; Rojo Fierro, *La guerra contra el narcotráfico en México, ¿un conflicto armado no internacional no reconocido?*, en *Foro Internacional*, 2020, p. 1145 ss., (<https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2628/2684>).

⁴⁸³ Véase *Aprendiendo de la historia reciente: Las consecuencias de la lucha directa de las fuerzas armadas de México contra el crimen organizado*, en *S&S. Seguridad y Sociedad*, diciembre 2011, p. 16 ss.

- 3) El Estado tiene el deber de dar a **conocer** a sus funcionarios encargados de hacer cumplir la ley el derecho nacional aplicable y la normativa internacional relativa a la protección de los derechos humanos. Lo que implica que los niveles jerárquicamente superiores de la Policía tienen el deber de dar a conocer la normativa pertinente a sus agentes y, sobre todo, de controlar el cumplimiento de la misma; y llevar a cabo investigaciones rápidas y adecuadas para determinar la posible responsabilidad de los agentes. Debe aceptarse la idea de que un funcionario de rango superior es **responsable** de la infracción de la legislación pertinente por parte de un subordinado, cuando sabía o estaba en condiciones de saber que la infracción se estaba cometiendo y no intervino para ponerle fin.
- 4) Un Estado de Derecho debe basar su razón de ser en la **confianza** que los ciudadanos tienen en las instituciones que lo representan. Esta confianza pasa por un diálogo continuo entre las fuerzas del orden y la ciudadanía y los grupos o representaciones sociales o políticos (también y sobre todo disidentes). Esta confianza en los agentes de policía se construye con el diálogo continuo y con medidas concretas por parte de las fuerzas del orden. Por ejemplo, sería recomendable que cada agente comprometido en la gestión de la criticidad (manifestaciones, protestas, acontecimientos) lleve visible sobre la divisa su generalidad, o al menos su número de registro.

Además, una herramienta útil para generar confianza sería el uso de las **cámaras corporales** (*body cam*). Colocadas en el pecho o en el casco, estas cámaras registran todas las acciones de los agentes de Policía en el cumplimiento de sus tareas. Estas cámaras no sólo ayudan a los cuerpos policiales a evitar traspasar el margen de la ley, sino que también ayudan como prueba tangible en sus acciones del día a día. Así que la utilidad del uso de cámaras individuales en la Policía se puede considerar desde dos ángulos distintos, es decir el beneficio que obtiene la Policía y el que consiguen los ciudadanos. Por lo que respecta el beneficio para la Policía, el uso de las cámaras permite despejar cualquier duda sobre la actuación de los agentes de Policía, grabando en video las acciones policiales para tener una información más objetiva sobre cualquier acontecimiento y acción. Por ende, las grabaciones podrían ser una útil herramienta informativa sobre los hechos ocurridos para compararlas con las informaciones divulgadas por los medios de comunicación o pasadas en redes sociales. En este sentido, el hecho de equipar a los agentes con **cámaras corporales** significa defender la verdad sobre lo acontecido, pues **la cámara** permite grabar en todo momento la situación y obtener un testimonio objetivo de los hechos, sin posibilidad de ser manipulado. Además, cabe destacar el elemento disuasorio de la cámara corporal, en la medida en que **disuade al sospechoso a ser menos agresivo al ver que está siendo grabado**. En

consecuencia, las cámaras pueden dar mayor transparencia a los procesos judiciales y otorgar una mayor garantía probatoria en un juicio.⁴⁸⁴

- 5) Un Estado de derecho tiene que garantizar el orden público y la seguridad ciudadana. Esta tarea se logra de manera efectiva y eficaz mediante la utilización de instrumentos y equipos adecuados. La tecnología actual permite dotar a las fuerzas de policía de varios instrumentos, llamados “**armas menos letales**”, es decir armas específicamente diseñadas y utilizadas para lograr un efecto determinado, minimizando el riesgo de causar daños permanentes o incluso la muerte, si se utilizan de acuerdo con las normas establecidas. La utilización de armas no letales tiene por objeto cubrir la brecha entre la utilización de armas tradicionales (letales) y la no utilización de armas (intimidación verbal, lucha con manos desnudas).

La pistola eléctrica **Taser** es sin duda entre las armas no letales más extendidas entre las fuerzas de policía de varios países. Dispara dos electrodos colocados en pequeños dardos atados a través de cables eléctricos al resto del dispositivo, el cual, una vez que los dardos han alcanzado el objetivo, produce a través de ellos una descarga de alta tensión y baja intensidad de corriente, que inmoviliza temporalmente al sujeto. Los Tasers se utilizan en todos los casos en los que el uso de armas de fuego se hubiera visto razonablemente favorecido, es decir, en caso de amenaza inmediata para la vida de un policía o de un civil. En los Estados Unidos se han registrado en la actualidad más de 2 millones de casos de uso seguro y eficaz, frente a algunos episodios en los que se ha producido la muerte del sujeto (muerte causada fundamentalmente por el uso incorrecto del dispositivo). La pistola eléctrica ya se

⁴⁸⁴ Véase Boada, Weintraub, *¿Qué tan efectivas son las cámaras corporales en los agentes de policía?*, Centro de Estudios Sobre Seguridad y Drogas (CESSED), 2021, en https://cesed.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2021/05/Bodycam_policia.pdf; *¿Qué dice la evidencia sobre el uso de las cámaras corporales sobre los agentes de policía y los civiles?*, en [https://cesed.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2021/06/infograf% c3% adas-pdf.pdf](https://cesed.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2021/06/infograf%c3%adas-pdf.pdf). Este tipo de tecnologías ha sido introducido en México de 2018, cuando la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México dotó a los oficiales de 3 mil 178 cámaras para portar en su uniforme. La grabación – que puede durar dos o tres días – no puede verse en vivo, sino que es extraída al finalizar el turno del agente. Otras ciudades del país que implementaron esta medida son Tijuana, que entregó 212 cámaras corporales a elementos de tránsito y policía turística; León, que proporcionó 46 dispositivos; y Monterrey que capacitó a 80 agentes en la primera etapa del proyecto: *Ojos electrónicos. Equipan a patrullas y policías*, en El Universal, 4 de noviembre de 2018 (<https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/equipan-con-ojos-electronicos-patrullas-y-policias-de-cdmx>). No obstante, debe señalarse que, en la práctica, las cámaras corporales, usadas por miles de policías en Estados Unidos, no están abonando a la promesa de transparencia y rendición de cuenta. Varias veces los departamentos de Policía han mostrado una escasa disposición a la transparencia y al acceso a los registros, así como a permitir la discrecionalidad al momento de decidir qué grabar y en qué momento. Además, cuando las cámaras registran acciones de abuso perpetradas por los oficiales, puede llegar a ser muy complicado para los ciudadanos acceder a estas grabaciones: *Las cámaras corporales no son una solución mágica contra los abusos de la policía*, 2 de octubre de 2019, en <https://r3d.mx/2019/10/02/las-camaras-corporales-no-son-una-solucion-magica-contra-los-abusos-de-la-policia/>.

utiliza en más de 107 estados, entre los cuales Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Nueva Zelanda, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suiza y Turquía; por ende, en Europa existe una práctica de uso muy amplia, sin que se haya producido un solo accidente. En Latinoamérica y el Caribe, esta clase de armamento está permitido para las fuerzas de seguridad de Argentina, Bahamas, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Granada, Guatemala, Honduras, Islas Caimán, Panamá, República Dominicana, Trinidad y Tobago. El uso del Taser también es útil con fines disuasorios, ya que este dispositivo es ya bien conocido por la población, hasta el punto de que a menudo el simple acto de extraer del fondo el Taser resuelve la situación, sin necesidad de “disparar”⁴⁸⁵. Sería recomendable el uso conjunto de Taser y cámara personal para cada agente.

Si bien el Taser está muy extendido, está aumentando la necesidad de inmovilizar a las personas de manera menos violenta, al menos en los casos en que el policía no está en riesgo de vida. Esta función parece puede desenrollarla el **Bola Wrap**, un dispositivo de contención “de manera remota”, también definido como una especie de “esposas a distancia”, consistente en un lazo de Kevlar de 2,5 metros de largo, que se proyecta hacia las piernas o el tronco del sujeto con el efecto de enrollarse y, de hecho, obtener una ligadura eficaz, que impide cualquier movimiento ulterior. Un láser verde guía la mira y el lazo actúa a una distancia de 3 a 8 metros. Hasta la fecha, este aparato forma parte de la dotación de 120 cuerpos de policía en los Estados Unidos, y en Italia lo está probando la Policía de Génova (en 2021 solamente en el centro histórico de Génova 27 agentes sufrieron lesiones en enfrentamientos físicos, con relación a los 12 del 2020).⁴⁸⁶

Las fuerzas policiales tienen a disposición otros dispositivos no letales, como láseres de baja energía (que pueden cegar a individuos y sensores de forma temporal); sistemas acústicos de infrasonido y ultrasonidos; cañones de agua; municiones de caucho y plástico (entre otras, se han diseñado

⁴⁸⁵ Armi non letali per le forze dell'ordine: Italia fanalino di coda, en Panorama, 15 de abril de 2014 (www.panorama.it/news/armi-non-letali-criminalita-polizia-carabinieri-guerriglia); Continiello, *L'uso del taser da parte delle Forze dell'Ordine. Problematiche applicative e conseguenze giuridiche*, en Giurisprudenza Penale Web, 2018 (www.giurisprudenzapenale.com/2018/07/10/luso-del-taser-parte-delle-forze-dellordine-problematiche-applicative-conseguenze-giuridiche/); Carranza Jimenez, Argentina autorizó el uso de pistolas Taser para fuerzas de seguridad, 7 de mayo de 2019, en www.aa.com.tr/es/mundo/argentina-autoriz%C3%B3-el-uso-de-pistolas-taser-para-fuerzas-de-seguridad/1472742#. No obstante, cabe recordar que un estudio de la Universidad de Cambridge, realizado en la City of London, ha puesto de manifiesto que el uso de la fuerza por parte de la policía con pistolas eléctricas ha aumentado en un 48 %, y que los agentes visiblemente dotados del instrumento están más expuestos a las agresiones que los desarmados: Carrying Tasers increases police use of force, study finds, 20 de diciembre de 2018, en <https://www.cam.ac.uk/research/news/carrying-tasers-increases-police-use-of-force-study-finds>.

⁴⁸⁶ Arma da Spiderman per la polizia: ecco lo sparacorda hi-tech Bola Wrap in sperimentazione a Los Angeles, 4 de diciembre de 2019, en <https://infodifesa.it/arma-da-spiderman-polizia-ecco-lo-sparacorda-hi-tech-bola-wrap-in-sperimentazione-a-los-angeles>; Mantovani, Novità non lethal: il Bola wrap sbarca in Italia, 14 de diciembre de 2020, en <https://www.armietiro.it/novita-non-lethal-il-bola-wrap-13327>.

municiones de “doble uso”, que dependiendo de la velocidad a la que se disparan pueden ser letales o no letales; uno de los factores de riesgo más relevantes es la distancia del individuo al que dispara: cuanto más cerca esté el blanco, más letal podría ser); gases lacrimógenos e irritantes químicos (el Reino Unido se niega a utilizarlos porque considera que no son suficientemente discriminatorios); microondas (para detener instantáneamente los motores de los coches con inyección electrónica a una distancia de 15-20 m., son dispositivos útiles en los puestos de control o en caso de persecución). Sin embargo, la adquisición de estos tipos de armas para garantizar el orden y la seguridad pública por parte de las fuerzas de policía debe supeditarse a la capacitación de los agentes en la utilización de dichos dispositivos; es decir que es fundamental que se desarrollen al mismo tiempo doctrinas adecuadas de empleo y de formación.

Por lo que respecta este aspecto, podría preverse una colaboración entre funcionarios oficiales de la policía italiana y funcionarios o agentes de las fuerzas de policía de los países latinoamericanos, con la que los agentes italianos proporcionen educación y capacitación a los colegas, en la formación jurídica y técnica para el uso de estos dispositivos. Ya es activa una tal colaboración entre la Guardia de Finanza italiana y los equivalentes cuerpos de varios países de la América Latina: en las embajadas italianas están presentes oficiales o funcionarios de la Guardia de Finanza que, mediante cursos de preparación, instruyen a los agentes financieros locales en la lucha contra el narcotráfico y el contrabando. Podría activarse un mecanismo idéntico para los agentes de la policía local en lo que se refiere a la capacitación en el mantenimiento del orden público y de la seguridad ciudadana, en el empleo de armas y aparatos y en el uso de la fuerza (funcionarios de la Policía italiana ya proporcionan tal capacitación a los colegas de algunos países de Europa del Este).

SOBRE LOS AUTORES

Alejandra Castillo Hernández es Licenciada en Relaciones Internacionales por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México. Actualmente se encuentra cursando la Maestría en Políticas Públicas y Género de FLACSO México. Ha colaborado con Gender Issues México, Causa en Común A.C. y actualmente dirige el espacio GENEROyD+.

Alejandro Baño Salcedo es investigador del Centro de Estudios Sociales y Jurídicos de Ecuador.

Alessia Schiavon, se desempeña como directora del Departamento Legal de la Fundación Internacional Baltasar Garzón (FIBGAR). Es abogada, especializada en criminología y experta en derecho humanos. Doctora en Derecho por la Universidad de Padua, Máster en dinámicas de cooperación, conflicto y negociación en relaciones internacionales y diplomacia, Universidad Alfonso X El Sabio, *United Nations University for Peace*, *Berg Institute*. Experta en Crimen Organizado y Seguridad, UNED.

Antonio Gil Fons es doctor en Ciencia Política por la Universidad de Guadalajara (México). Desde 2012 ha sido profesor del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad de Guadalajara (México), incorporándose en 2022 como profesor-investigador al Centro Universitario de Tlajomulco (CUTLAJO) de la misma Casa de Estudios. Ha publicado diversos artículos de investigación y opinión e impartido numerosas conferencias. Código ORCID: 0000-0003-3348-6927.

Cristián Araya Escobar se graduó en 1986 como Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, y ese mismo año la Corte Suprema le otorgó el título profesional de Abogado. El año 1987 ingresó a la Armada de Chile como Oficial de Justicia llegando al máximo de su escalafón como Contraalmirante de Justicia, grado que ostenta actualmente, desempeñándose como Auditor General de la Armada de Chile, desde noviembre del año 2013. Posee una trayectoria académica de más de treinta años como profesor de Derecho Comercial en la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. En tal calidad, el año 1991 realizó una beca de postgrado en la Universidad Degli Studi Di Roma “Tor Vergata”, Italia. En 1992 comenzó a desempeñarse como colaborador y asesor en materias de Derecho Comercial Latinoamericano para el Grupo de Trabajo de Jurisprudencia, del Consejo Europeo de Investigaciones Sociales de América Latina, dependiente de la Unión Europea, a través del Centro Interdisciplinario de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Degli Studi di Roma “Tor Vergata”, realizando numerosas conferencias, cursos y publicaciones en Europa.

Daira Arana Aguilar es Directora General de Global Thought Mx. Actualmente se encuentra cursando el Doctorado en Política Pública del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores Monterrey y Maestra en Asuntos Internacionales. Sus temas de investigación son militarización, militarismo, Derechos Humanos aplicables al Uso de la Fuerza y Derecho Internacional Humanitario, así como aplicación de la perspectiva de género y los feminismos en el ámbito de la seguridad. Ha laborado en instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y académicas enfocada en cuestiones de seguridad, uso de la Fuerza y normas de protección de la persona.

Elizabeth Vargas García se desempeña como Profesora-Investigadora del Departamento de Estudios Internacionales (DEI), Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH) de la Universidad de Guadalajara y cuenta con la distinción de Investigadora Nacional del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACY) de México.

Eduardo Fernández Luiña es Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Santiago de Compostela. Ha compaginado su vida como profesor en la Universidad Francisco Marroquín (Guatemala) con el trabajo en distintos tanques de pensamiento. Ha colaborado activamente con el Centro para el Análisis de las Decisiones Públicas (CADEP), con Liberty Fund, con la Fundación FAES y ha sido Director del Instituto Juan de Mariana de Madrid (España). Desde hace años, se ha especializado en política iberoamericana, estudiando todo lo relacionado con calidad de la democracia.

Elena Azaola es profesora emérita del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social e Investigadora Emérita del Sistema Nacional de Investigadores (México). Ha impartido cursos en El Colegio de México y en las Universidades Autónoma de Barcelona y Libre de Berlín. Ha realizado estancias de investigación en la Universidad Nacional de Australia y en la Universidad de Columbia en Nueva York. Ha desarrollado numerosos estudios sobre la criminalidad y la violencia en México, así como sobre la participación de las mujeres y los jóvenes en las conductas delictivas. También ha realizado estudios sobre las políticas de seguridad, las instituciones penitenciarias y de policía. Nacional de Ciencias Penales en 2016 por sus aportes a las Ciencias Penales. Ha publicado más de 200 trabajos tanto en México como en otros 17 países.

Giulia Baj es Doctora en Derecho Internacional por la Universidad de Milán-Bicocca (Italia), en cotutela con la Universidad Nice Sophia Antipolis. Su Tesis fue sobre “International legal Personality and Accountability of Armed Non-State Actors through their Self-regulation” y entre sus más recientes publicaciones cabe citar: “Beyond Resolution 2347/2017: The Search for Protection of Cultural Heritage from Armed Non-State Groups”, in “Constitutional Review”, vol. 7 no. 1, 2021, DOI doi.org/10.31078/consrev716, así como “La Cina allo scoppio dell’epidemia. Riflessioni sul rispetto degli obblighi internazionali di notifica e di due diligence in materia sanitaria”, in “SIDIBlog”, 23 agosto 2020, <http://www.sidiblog.org/2020/08/23/la-cina-allo-scoppio-dellepidemia-riflessionisul-rispetto-degli-obblighi-internazionali-di-notifica-e-di-due-diligence-in-materiasanitaria/>

Gabriella Citroni es profesora adjunta en Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Universidad de Milano-Bicocca (Milano, Italia), y titular del curso “*Enforced Disappearance in International Law*” en el marco de la maestría en derechos humanos y derecho internacional humanitario organizada por la *Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights* (Ginebra, Suiza). Asimismo, es miembro del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias; asesora jurídica internacional de la Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares de Detenidos Desaparecidos (FEDEFAM), y asesora jurídica principal de la ONG TRIAL International.

Luz Celina Camarena Romero es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Guadalajara (México) y Magister en en Relaciones Internacionales, Seguridad y Defensa por la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) de Chile, donde obtuvo el primer lugar. Se ha desempeñado como consultora de USAID en el proyecto PROJUSTICIA realizando monitoreo y evaluación de los Órganos Especializados en Mecanismos Alternos de Solución de Controversias (OEMASC) en Materia Penal de las Fiscalías en cinco estados de México.

Marcos Pablo Moloeznik se desempeña como Profesor-Investigador en el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, México. Cuenta con el reconocimiento de Investigador Nacional del Sistema Nacional de Investigadores, CONACYT México. Es Doctor en Derecho por la Universidad de Alcalá de Henares, España. Es Profesor visitante del Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo, Italia, desde 2013 a la fecha. Es el primer académico no estadounidense en ser acreedor del *William J. Perry Award for Excellence in Security and Defense Education in the*

individual category, William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University, Washington, D.C., 21 de septiembre de 2017. Código ORCID: 0000-0002-4078-9451

Matteo Fornari se desempeña como Profesor asociado de Derecho Internacional Público. Titular de los cursos de Derecho de los conflictos armados (2010-2021) y Organización Internacional (2006-2015) en la Universidad de Milano-Bicocca, Departamento de Derecho; Profesor titular del curso de Derecho de los Conflictos Armados (2018-2019) en el Master de “Leadership y análisis estratégico” del Instituto de Ciencias militares y aéreas, Universidad de Florencia (Italia); docente en el Instituto de Derecho Internacional Humanitario, Sanremo (Italia) (2018-2021). Autor del manual *Nozioni di diritto internazionale dei conflitti armati* (2015). Código ORCID: 0000-0002-2028-9599.

Nuria Hernández García se desempeña como profesora en la Universidad Cardenal Herrera, Valencia, España.

Pablo Sebastián Castro Jaramillo es investigador del Centro de Estudios Sociales y Jurídicos de Ecuador.

Pedro Trujillo Álvarez, Doctorado en Ciencia Política, Programa Paz y Seguridad Internacional. Maestría en Relaciones internacionales y Diplomado en Estudios Estratégicos. Se desempeñó durante 12 años como decano de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad Francisco Marroquín (Guatemala) y actualmente es profesor universitario en las Facultades de Derecho y Ciencia Política y coordinador del doctorado en Política y Gobernanza en la misma Casa de Altos Estudios. Sus publicaciones están fundamentalmente relacionadas con temas de seguridad. <https://www.linkedin.com/in/pedro-trujillo-alvarez-2254958a/>

Rebecca Sánchez Vázquez es Licenciada en Relaciones Internacionales con especialidad en Seguridad Internacional por la Universidad Anáhuac México Norte, graduada con honores. Su tesis acerca de la influencia geopolítica de Estados Unidos y Rusia en la seguridad energética de la Unión Europea ha sido presentada en múltiples seminarios de investigación. Actualmente se desempeña como responsable de proyecto en Global Thought.

Roberto Augusto Moreno es abogado, egresado de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Es, además, Profesor Superior en Ciencias Jurídicas, por la

Facultad de Filosofía y Letras de la misma Universidad. Asimismo, Maestro Normal Nacional egresado de la Esc. Nac. Normal Mixta “A. Mentruyt” de Banfield (Bs. As.). En la actualidad se desempeña como Director de Proyectos Especiales y Actividades de Capacitación para Latinoamérica.

Rocío del Carmen Nasimba Loachamin, se desempeña como investigadora del Centro de Estudios Sociales y Jurídicos de Ecuador (CESJE), ex Directora de Investigación de la Defensoría del Pueblo de Ecuador e investigadora independiente con diversas publicaciones nacionales e internacionales.

Ruth Abril Stoffels se desempeña como profesora en la Universidad Cardenal Herrera, Valencia, España.

Tatiana Ordeñana Sierra se encuentra al frente del Centro de Estudios Sociales y Jurídicos de Ecuador (CESJE), ex Coordinadora de Gestión del Conocimiento de la Defensoría del Pueblo de Ecuador, ex Jueza de la Corte Constitucional, profesora e investigadora independiente con gran número de publicaciones nacionales e internacionales.

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, recíprocamente, a las necesidades locales como a sus propios intereses.