

ISSN 1806-6445

v. 12 n. 22 São Paulo Dic. 2015

sur

revista internacional
de derechos humanos

edición **22**



CONECTAS
DERECHOS HUMANOS

v. 12 n. 22 São Paulo Dic. 2015



revista internacional
de derechos humanos

edición **22**

EQUIPO EDITORIAL

CONSEJO EDITORIAL

Christof Heyns. Universidad de Pretoria | Sudáfrica

Emilio García Méndez. Universidad de Buenos Aires | Argentina

Fifi Benaboud. Centro Norte-Sur del Consejo de la Unión Europea | Portugal

Fiona Macaulay. Universidad de Bradford | Reino Unido

Flávia Piovesan. Pontificia Universidad Católica de São Paulo | Brasil

J. Paul Martin. Universidad de Columbia | Estados Unidos

Kwame Karikari. Universidad de Ghana | Ghana

Mustapha Kamel Al-Sayyed. Universidad de El Cairo | Egipto

Roberto Garretón. Ex – Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos | Chile

Upendra Baxi. Universidad de Warwick | Reino Unido

EDITOR

Oscar Vilhena Vieira

EDITORES EJECUTIVOS

Thiago Amparo. Editor ejecutivo

Daniel Mack. Editor invitado

Oliver Hudson. Editor asistente

COMITÉ EJECUTIVO

Albertina de Oliveira Costa

Ana Cernov

Camila Asano

Conrado Hübner Mendes

Glenda Mezarobba

Jessica Carvalho Morris

Juana Kweitel

João Paulo Charleaux

Laura Waisbich

Muriel Asseraf

Marcos Tourinho

Rafael Custódio

REFERENCIAS

Tânia Rodrigues

REVISIÓN DE IDIOMA

• ESPAÑOL

Carolina Fairstein

Celina Lagrutta

Josefina Cicconetti

• PORTUGUÉS

Marcela Vieira

Renato Barreto

• INGLÉS

Murphy McMahon

Consejo Editorial - The Bernard and Audre Rapoport

Center for Human Rights and Justice, University of Texas, Austin.

CONSEJO CONSULTIVO

Alejandro M. Garro. Universidad de Columbia | Estados Unidos

Bernardo Sorj. Universidad Federal de Rio de Janeiro/Centro Edelstein | Brasil

Bertrand Badie. Sciences-Po | Francia

Cosmas Gitta. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD | Estados Unidos

Daniel Mato. CONICET/Universidad Nacional Tres de Febrero | Argentina

Daniela Ikawa. Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales/Universidad de Columbia | Estados Unidos

Ellen Chapnick. Universidad de Columbia | Estados Unidos

Ernesto Garzon Valdés. Universidad de Mainz | Alemania

Fateh Azzam. Arab Human Rights Fund | Líbano

Guy Haarscher. Universidad Libre de Bruselas | Bélgica

Jeremy Sarkin. Universidad de Western Cape | Sudáfrica

João Batista Costa Saraiva. Tribunal Regional de Niños y Adolescentes de Santo Ângelo/RS | Brasil

José Reinaldo de Lima Lopes. Universidad de São Paulo | Brasil

Juan Amaya Castro. Universidad para la Paz | Costa Rica

Lucia Dammert. Consorcio Global para la Transformación de la Seguridad | Chile

Lucia Nader. Open Society Foundations Fellow | Brasil

Luigi Ferrajoli. Universidad de Roma | Italia

Luiz Eduardo Wanderley. Pontificia Universidad Católica de São Paulo | Brasil

Malak El-Chichini Poppovic. Conectas Derechos Humanos | Brasil

Maria Filomena Gregori. Universidad de Campinas | Brasil

Maria Hermínia Tavares de Almeida. Universidad de São Paulo | Brasil

Miguel Cillero. Universidad Diego Portales | Chile

Mudar Kassis. Universidad Birzeit | Palestina

Paul Chevigny. Universidad de Nueva York | Estados Unidos

Pedro Paulo Poppovic. Brasil

Philip Alston. Universidad de Nueva York | Estados Unidos

Roberto Cuéllar M. Instituto Interamericano de Derechos Humanos | Costa Rica

Roger Raupp Rios. Universidad Federal de Rio Grande do Sul | Brasil

Shepard Forman. Universidad de Nueva York | Estados Unidos

Víctor Abramovich. Universidad de Buenos Aires | Argentina

Víctor Topanou. Universidad Nacional de Benin | Benin

Vinodh Jaichand. Universidad de Witwatersrand | Sudáfrica

PROYECTO GRÁFICO

Letícia Coelho

FOTO DE PORTADA

Renato Stockler das Neves Filho

CIRCULACIÓN

Revista Sur

IMPRESIÓN

AlphaGraphics

SUR. Revista Internacional de Direitos Humanos, São Paulo, SP: Rede Universitária de Direitos Humanos, [2004-2015]

SUR. Revista Internacional de Direitos Humanos, São Paulo, SP: Associação Direitos Humanos em Rede, 2015-

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

SUR. Revista Internacional de Derechos Humanos / Associação Direitos Humanos em Rede – v.1, n.1, jan.2004 – São Paulo, 2004 - .

Semestral

ISSN 1806-6445 (Impresa)

ISSN 1983-3342 (Online)

Ediciones en inglés, portugués y español.

1. Derechos Humanos 2. ONU I. Associação Direitos Humanos em Rede

CONTENIDOS

DOSSIER SUR SOBRE ARMAS Y DERECHOS HUMANOS

¿QUIÉN SE SIENTA EN LA MESA DE NEGOCIACIÓN

BRIAN WOOD
& RASHA ABDUL-RAHIM

15

El nacimiento y el corazón del Tratado sobre el Comercio de Armas

JODY WILLIAMS

31

Mujeres, armas, paz y seguridad

CAMILA ASANO
& JEFFERSON NASCIMENTO

41

*Armas como política exterior:
el caso brasileño*

EL DAÑO DE CADA DÍA

DANIEL MACK

55

Armas pequeñas, grandes violaciones

MAYA BREHM

71

*El costo humano
de bombardear ciudades*

VIGILANCIA

GUY LAMB

89

Combatiendo el fuego con un infierno

ANNA FEIGENBAUM

109

*Agentes antidisturbios:
Un caso que merece regulación*

DISEÑANDO EL FUTURO

THOMAS NASH

123

*Las tecnologías de la violencia
y la desigualdad global*

MIRZA SHAHZAD AKBAR
& UMER GILANI

131

Cae fuego del cielo azul

HÉCTOR GUERRA
& MARÍA PÍA DEVOTO

141

*Regulación del Comercio
de Armas y Desarrollo Sustentable,
los próximos 15 años*

INFOGRAFÍA

INFOGRAFÍA

153

Armas y Derechos Humanos

IMÁGENES

FUNDACIÓN MAGNUM

163

*El impacto de las armas
en la población civil*

CONVERSACIONES

MARYAM AL-KHAWAJA

187

"Cualquier arma puede ser un arma letal"

ENSAYOS

BONITA MEYERSFELD
& DAVID KINLEY

195

*Los bancos y los derechos humanos:
un experimento sudafricano*

KATHRYN SIKKINK

215

*El papel protagonista de Latinoamérica
en los derechos humanos*

ANA GABRIELA MENDES BRAGA
& BRUNA ANGOTTI

229

*De la hipermaternidad a la hipomaternidad
en las cárceles de mujeres de Brasil*

PANORAMA INSTITUCIONAL

KARENINA SCHRÖDER

243

*"Las ONG claramente sienten que
es útil ser parte de nuestra alianza global
por la rendición de cuentas"*

EXPERIENCIAS

MAINA KIAI

253

*Recuperar espacios cívicos
con litigación respaldada por la ONU*

VOCES

KAVITA KRISHNAN

263

*Cultura de la violación y sexismo
en la India en vías de globalización*

SHAMI CHAKRABARTI

269

Con el dedo en el gatillo

CARTA A LOS LECTORES

THIAGO AMPARO

Editor ejecutivo

DANIEL MACK

Editor Invitado de Dossier Sur

DOSSIER SUR SOBRE ARMAS Y DERECHOS HUMANOS

Es difícil imaginar algo más tangible, más físico, que el costo humano de las armas. Armas de fuego utilizadas en matanzas policiales, bombas lanzadas en zonas pobladas, drones asesinos que atacan aldeas, o gases lacrimógenos lanzados hacia el interior de los hogares. Esta violencia demanda nuestro coraje colectivo para enfrentar su poder. En este contexto – en las siguientes páginas – presentamos la Edición Nro. 22 de la Revista Sur. La misma incluye el Dossier Sur, centrado en cómo el lenguaje, las instituciones y los defensores de los derechos humanos pueden enfrentar el poder de las armas. Una perspectiva desde los derechos humanos – en particular anclada en la realidad del Sur Global – puede ser provechosamente utilizada para abordar la proliferación, el mal uso y la consecuente violencia generada por las diversas armas. A su vez, una mayor atención puesta en la dinámica política y legal relativa a las armas puede ayudar a reducir los casos de violaciones de los derechos humanos.

Con este Dossier Sur, la Revista ayuda a llenar un vacío en el debate global sobre los derechos humanos. Si bien el tema de las armas es en efecto importante en muchos marcos conceptuales, legales y diplomáticos – tales como violencia armada, seguridad (nacional, internacional y humana), desarme y Derecho Humanitario Internacional – en el contexto de los derechos humanos, las armas son a menudo un tema secundario o un asterisco. De hecho, abordar el tema del control de las armas o el desarme está lejos de ser parte del trabajo cotidiano de la mayoría de las organizaciones de derechos humanos.

El Dossier Sur desarrolla algunos de esos temas apremiantes en relación a las armas y los derechos humanos. Comienza por preguntarse, ¿“quién se sienta en la mesa de negociación” de los foros nacionales e internacionales donde se toman las decisiones

relativas a las armas? En esta sección, compuesta por tres artículos, los autores exploran las políticas que moldean las negociaciones y decisiones en relación al control internacional de armas. **Brian Wood (GB)** y **Rasha Abdul-Rahim (Palestina)** muestran cómo el improbable sueño de actores de la sociedad civil y ciertos Estados de tener un acuerdo internacional legalmente vinculante sobre transferencia de armas condujo al nacimiento del Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA). El lanzamiento de la Edición Nro. 22 de Sur marca el primer aniversario de la entrada en vigor del TCA. Esto nos brinda la oportunidad perfecta para observar más de cerca el núcleo del tratado, a través de aquellos que estuvieron directamente involucrados en su creación.

Esta primera sección incluye a la ganadora del Premio Nobel de la Paz **Jody Williams (EEUU)**. Con su experiencia única de ser una de las fundadoras de la Campaña Internacional para la Prohibición de Minas Antipersonales, Williams muestra cómo la comunidad internacional no ha conseguido hasta ahora incluir plenamente a las mujeres como iguales en las negociaciones de paz y seguridad. **Camila Asano y Jefferson Nascimento (Brasil)** cuestionan la falta de transparencia de la política externa relativa a las armas y demandan que las autoridades brasileñas reconozcan a la sociedad civil en la mesa de negociación, cuando las armas son utilizadas como instrumentos de la política externa.

El segundo grupo de artículos, “El daño de cada día”, examina de cerca ciertas armas específicas que muchas veces son pasadas por alto en el campo de los derechos humanos. **Daniel Mack (Brasil)** y **Maya Brehm (Suiza)** analizan dos de las armas más comunes y de mayor impacto (armas pequeñas y explosivos, respectivamente). Ellos argumentan que, para ambos tipos de armas, se requiere la urgente atención y restricción internacional, puesto que son los

principales culpables de la muerte y la destrucción en el mundo, ya sea en conflictos o en “paz”.

Reconociendo el importante rol que la policía y los agentes antidisturbios juegan en relación a las violaciones de los derechos humanos, la tercera sección, “Vigilancia” se enfoca en las tecnologías y las instituciones que deberían disminuir o prevenir daños, pero que en realidad tienen a menudo un efecto opuesto. Además del trabajo de **Guy Lamb (Sudáfrica)** sobre la policía fuertemente militarizada (que combate el fuego con un infierno, en sus palabras), **Anna Feigenbaum (GB)** aboga por la regulación de las “armas menos letales” presentando el estudio de caso de la empresa brasileña Condor, un gigante en esta industria.

Finalmente, los autores abordan las batallas políticas, tecnológicas y morales que están hoy en debate y cómo van a definir el impacto y la dinámica de la violencia armada en las próximas décadas. Comenzando con “Diseñando el Futuro”, **Thomas Nash (Nueva Zelanda)** discute sobre la relativa ineptitud de la comunidad internacional para revisar (y prevenir) las nuevas tecnologías de violencia, así como las asimetrías de poder insertas en los procesos de control de armas – y sus consecuencias negativas.

Al relatar las historias de tres víctimas de ataques de drones **Mirza Shahzad Akbar** y **Umer Gilani (Pakistán)** demuestran el impacto en los humanos de la guerra de drones en Pakistán, recordándonos las horribles consecuencias para los derechos humanos cuando el armamento es utilizado de forma secreta y displicente. Finalmente, **Héctor Guerra (México)** y **María Pía Devoto (Argentina)** esperan y sugieren las sinergias entre dos acontecimientos diplomáticos recientes: la entrada en vigor del Tratado sobre el Comercio de Armas y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Complementando el Dossier Sur sobre Armas y Derechos Humanos, estamos orgullosos de presentar una entrevista con la activista **Maryam al-Khawaja (Bahrén)** sobre cómo el gobierno bahreiní hace un uso mortal de las armas menos letales para el control de protestas. Ella recuerda la exitosa campaña #stoptheshipment – una alianza entre activistas bahreiníes y surcoreanos – que pudo poner freno a los envíos de gran escala de gas lacrimógeno hacia Bahrén. Esperamos que la entrevista inspire a activistas de otros países para diseñar iniciativas similares en sus propias regiones.

CONVERSACIONES

Las palabras no son suficientes para capturar la realidad del impacto de las armas en las poblaciones civiles. Por eso, la Revista Sur se siente honrada de trabajar junto a la fundación sin fines de lucro **Magnum Foundation**, fundada por miembros de Magnum Photos, que ha albergado a varios de los más importantes fotógrafos del mundo. Esta sección presenta un ensayo fotográfico inspirador de cinco de sus becarios en derechos humanos. Como expresa la introducción de la fundación Magnum sobre las fotos aquí presentadas – junto con frases de los propios fotógrafos – “se pueden ver los devastadores efectos de las armas y de la guerra sobre las poblaciones civiles a través de los ojos de fotógrafos/as documentales para quienes ‘en el terreno’ significa estar en casa.” El ensayo fotográfico incluye fotos tomadas entre 2008-2015 en situaciones de conflicto en lugares tan diversos como Sri Lanka, Siria, Kenia, Ucrania y Egipto. A su vez, en este número, mostramos por primera vez una serie de infografías que aportan una mirada general sobre el impacto de las armas en la población civil, para ayudar a nuestros lectores a navegar en un tema tan complejo.

IMÁGENES

ENSAYOS

En esta sección, reservada para análisis en profundidad sobre temas contemporáneos de los derechos humanos, la Revista SUR presenta tres contribuciones centradas en temas tradicionales del debate de los derechos humanos desde un ángulo generalmente pasado por alto. Al abordar el tema de la responsabilidad de las corporaciones multinacionales en la promoción o impedimento de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, **Bonita Meyersfeld (Sudáfrica)** y **David Kinley (Australia)** conducen nuestra atención hacia el rol de los bancos que financian las operaciones de tales corporaciones. Los autores toman como punto de partida el innovador Borrador de Principios de Johannesburgo, adoptado en 2011 como un nuevo marco para comprender la relación entre instituciones financieras y derechos humanos. **Kathryn Sikkink (EEUU)**, una de las principales voces del mundo académico de los derechos humanos, revisa la historia de las normas de los derechos humanos a nivel internacional. Ella examina el protagonismo latinoamericano en la definición de las normas que fundaron nuestros movimientos, incluso antes de que fuera adoptada la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Por último, esta sección concluye con un trabajo basado en la evidencia de **Bruna Angotti** y **Ana Gabriela Mendes Braga (Brasil)** sobre la maternidad de las mujeres encarceladas en Brasil. Luego de pasar meses entrevistando a detenidas, directores de prisiones y empleados, las investigadoras reflexionan sobre el exceso de disciplina en relación a la maternidad y el daño causado por la dicotomía entre “exceso de maternidad” en el momento posterior al nacimiento en las prisiones y la subsiguiente separación abrupta entre madre e hijo.

PERSPECTIVA INSTITUCIONAL

La ONG internacional Accountability Charter es resultado de un grupo en crecimiento de ONG internacionales que buscan promover una mayor “responsabilidad, transparencia y efectividad” en el trabajo del sector no lucrativo. **Karenina Schröder (Alemania)**,

la Directora Ejecutiva del Secretariado de la Carta, da una entrevista exclusiva a la Revista Sur para arrojar más luz sobre la creciente importancia de la transparencia y responsabilidad de las organizaciones de derechos humanos. Ella también explica el rol invaluable de aquellas ONG del Sur Global que son signatarias de la Carta, particularmente en términos de ayudar a establecer los estándares internacionales de transparencia y responsabilidad.

En esta sección, la Revista Sur presenta el estudio de caso del Relator Especial sobre la libertad de reunión pacífica y de asociación, **Maina Kiai (Kenia)**, quien presenta el trabajo innovador de su oficina en el litigio de derechos humanos a nivel internacional. Nacido en la creencia de que los procesos actuales de reducción e incluso cierre del espacio cívico requieren más creatividad y una multiplicidad de miradas, a través de este proyecto el Relator ha participado en litigios en México y Bolivia, y ahora invita a los defensores de los derechos humanos a sugerir otras batallas legales potenciales que necesitan apoyo.

EXPERIENCIAS

Concluimos la Revista con dos editoriales provocadores. **Kavita Krishnan (India)**, una de las principales voces del Partido Comunista de su país y activista feminista, detalla cómo la política, economía e ideología de las castas da forma a los derechos de las mujeres en la India. Tomando como punto de partida el documental de 2014 de la BBC sobre violaciones grupales de mujeres en Delhi, la autora presenta las complejas fuerzas contemporáneas en juego que mantienen el rol subordinado de las mujeres en la sociedad. Adicionalmente, la revista presenta la contribución de una de las más conocidas activistas de la libertad civil del Reino Unido, **Shami Chakrabarti (GB)** sobre los planes del gobierno británico para abolir el Acta de Derechos Humanos

VOCES

y retirarse de la Convención Europea de Derechos Humanos. Ella señala cómo los argumentos del gobierno son un precedente peligroso no sólo para Gran Bretaña sino para otros países.

• • •

Finalmente, queremos enfatizar que este número de la Revista Sur fue posible gracias al apoyo de la Fundación Ford, Open Society Foundations, Oak Foundation, Sigrid Rausing Trust, Internacional Development Research Centre (IDRC) y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional (ACDI), así como de donantes anónimos.

También queremos agradecer enormemente a las siguientes personas que nos han asistido en esta edición: Adele Kirsten, Adriana Guimarães, Akemi Kamimura, Alankaar Sharma, Allison Pytlak, An Vranckx, Barbara Frey, Barney Whiteoak, Ben Leather, Carolina Fairstein, Cate Buchanan, Celina Lagrutta, David Atwood; Denise Garcia, Evandro Lisboa Freire, Fernando Campos Leza, Fernando Scire, Jefferson Nascimento, Josefina Cicconetti, Karen Lang, Kenneth Epps, Maité Llanos, Marcello Baird, Matthew Bolton, Matthias Nowak, Marcela Vieira, Murphy McMahon, Oliver Lewis, Oliver Sprague, Renato Barreto, Sarah Han, Sebastián Porrua Schiess, Tamaryn Nelson. A su vez, queremos agradecer especialmente a los autores por su colaboración y al equipo editorial y a la dirección ejecutiva por el gran trabajo realizado, particularmente a nuestro editor asistente, Oliver Hudson. Especial agradecimiento para el Centro para los Derechos Humanos y la Justicia de la Universidad de Texas, Austin, por su constante acompañamiento.

Este número es el primero que realizamos sin el valioso trabajo de Luz González como editora asistente. En nombre de todo el equipo, queremos agradecerle por sus años de dedicación para hacer esta Revista posible.

DOSSIER SUR SOBRE ARMAS Y DERECHOS HUMANOS



¿QUIÉN SE SIENTA EN LA MESA DE NEGOCIACIÓN

EL NACIMIENTO Y EL CORAZÓN DEL TRATADO SOBRE EL COMERCIO DE ARMAS

Brian Wood & Rasha Abdul-Rahim

MUJERES, ARMAS, PAZ Y SEGURIDAD

Jody Williams

ARMAS COMO POLÍTICA EXTERIOR: EL CASO BRASILEÑO

Camila Asano & Jefferson Nascimento

EL DAÑO DE CADA DÍA

ARMAS PEQUEÑAS, GRANDES VIOLACIONES

Daniel Mack

EL COSTO HUMANO DE BOMBARDEAR CIUDADES

Maya Brehm

VIGILANCIA

COMBATIENDO EL FUEGO CON UN INFIERNO

Guy Lamb

AGENTES ANTIDISTURBIOS: UN CASO QUE MERECE REGULACIÓN

Anna Feigenbaum

DISEÑANDO EL FUTURO

LAS TECNOLOGÍAS DE LA VIOLENCIA Y LA DESIGUALDAD GLOBAL

Thomas Nash

CAE FUEGO DEL CIELO AZUL

Mirza Shahzad Akbar & Umer Gilani

REGULACIÓN DEL COMERCIO DE ARMAS Y DESARROLLO SUSTENTABLE, LOS PRÓXIMOS 15 AÑOS

Héctor Guerra & María Pía Devoto

EL NACIMIENTO Y EL CORAZÓN DEL TRATADO SOBRE EL COMERCIO DE ARMAS

Brian Wood & Rasha Abdul-Rahim

- *El TCA puede promover la protección de los derechos humanos,*
- *si los Estados evalúan con tenacidad sus exportaciones de armas*

RESUMEN

El Tratado sobre Comercio de Armas (TCA) representa un cambio de paradigma en el derecho internacional sobre las transferencias de armas. Por primera vez en la historia las normas internacionales de derechos humanos han sido codificadas junto con otras referencias internacionales para evaluar y prevenir la autorización de exportaciones y otras transferencias de armas convencionales. El tratado reúne normas tomadas de diferentes organismos del derecho internacional y otros instrumentos aplicables a la transferencia y uso de armas convencionales. En este artículo, los autores explican cómo ciertas disposiciones cruciales en el TCA podrían promover la protección de los derechos humanos si son implementadas con firmeza por los Estados.

PALABRAS CLAVE

TCA | Tratado sobre Comercio de Armas | Naciones Unidas | Derecho Internacional | Comercio | Exportaciones

1 • Cómo se logró el Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA)

El desarrollo inicial del concepto moderno de tratados sobre el comercio de armas fue resultado de los esfuerzos de la sociedad civil.¹ A finales de 1993, en las oficinas de Londres de Amnistía Internacional, cuatro ONG defensoras del control de armas concibieron la idea original que condujo al TCA.² Redactaron un proyecto de Código de Conducta jurídicamente vinculante con reglas comunes para restringir la transferencia internacional de armas, por motivos tácticos dirigido inicialmente a los miembros de la Unión Europea (UE).

Una serie de crisis espantosas a finales de los años 80 y 90 – la primera Guerra del Golfo, los conflictos en los Balcanes, el genocidio de 1994 en Ruanda y los conflictos en los Grandes Lagos de África, África Occidental, Afganistán y Centroamérica, entre otros – mostró con claridad la urgencia de avanzar en los intentos por controlar el comercio mundial de armas; las ONG y los abogados se mostraron cada vez más preocupados por el grave impacto humanitario y en los derechos humanos de las transferencias irresponsables de armas.³ La UE, escandalizada ante las revelaciones posteriores a la Guerra del Golfo acerca de las transferencias de armas y municiones, acababa de ponerse de acuerdo en una lista de ocho criterios para la exportación de armas. Esto fue seguido de un conjunto de principios sobre transferencias de armas acordados en la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) en noviembre de 1993. Las ONG consideraron que las directrices de la UE y los principios de la OSCE estaban mal redactados si los mecanismos eran completamente voluntarios. Lo que las ONG proponían era una serie de normativas jurídicamente vinculantes basadas en el derecho internacional existente para controlar de un modo riguroso todas las transferencias de armas convencionales.

Las ONG intentaron obtener apoyo político de grandes exportadores de armas en la UE y Norteamérica para el código jurídicamente vinculante, modificándolo para superar puntos de resistencia.⁴ En 1995, el ex presidente de Costa Rica y nominado al Nobel de la Paz Oscar Arias convocó a un grupo de otros nominados al Nobel de la Paz, incluyendo a individuos como Desmond Tutu, el Dalai Lama, y a organizaciones como Amnistía Internacional, el Comité de Servicios de los Amigos Americanos y la Asociación Internacional de Médicos para la Prevención de la Guerra Nuclear. Trabajaron con un pequeño grupo de ONG para promover una propuesta de un código de conducta internacional en materia de transferencias de armas jurídicamente vinculante entre ministros de relaciones exteriores, parlamentarios y funcionarios, con la ayuda del gobierno de Costa Rica. En mayo de 1998 el Consejo Europeo adoptó el Código de Conducta de la UE en materia de exportaciones de armas proponiendo los derechos humanos y otros criterios para las exportaciones de armas, pero no era jurídicamente vinculante. En Estados Unidos, el entonces senador John Kerry trabajó junto con otros en el Congreso entre 1997 y 1998 para lograr una ley que exija al Presidente de los EE.UU. negociar un código internacional para regular las transferencias de armas respetando al mismo tiempo los principios de derechos humanos, pero la administración del Presidente Clinton hizo bien poco para empezar tales negociaciones.

Las ONG decidieron intensificar sus esfuerzos en este ámbito. Amnistía Internacional, Oxfam y la Red de Acción Internacional sobre Armas Pequeñas (IANSA – una red de cientos de ONG) comenzaron la Campaña por el Control de Armas en octubre de 2003, haciendo propaganda con eventos, publicaciones y movilización popular.⁵ Cientos de miles de personas de todo el mundo exigieron a sus gobiernos acordar un TCA con reglas estrictas y para 2005 el apoyo había crecido de un puñado a más de 50 gobiernos. Envalentonados por el apoyo de la sociedad civil y de algunos gobiernos paladines, en la Asamblea General de la ONU del 6 de diciembre de 2006, 153 estados votaron a favor (con solo EE.UU. en contra) de una resolución para comenzar un proceso de consulta para un TCA. Un número récord de Estados miembros presentaron sus puntos de vista ante el Secretario General de la ONU. Los parámetros sobre transferencias de armas con mayor apoyo de los Estados establecían los criterios para evitar violaciones de derechos humanos, derecho humanitario internacional y tratados sobre terrorismo. Después de posteriores reuniones de expertos de la ONU y consultas a grupos de trabajo, en diciembre de 2009 la Asamblea General aprobó un proceso formal de negociación del tratado.

Cuatro reuniones del comité preparatorio de la ONU desarrollaron un marco para el tratado y las propuestas sustanciales que formaron la base de las negociaciones en la Conferencia de la ONU sobre el TCA celebrada durante julio de 2012. Las propuestas del presidente del proceso en 2011, el embajador Moritán de Argentina, reflejaron muchos puntos de vista defendidos por la coalición Armas bajo Control pero éstas fueron diluidas antes y durante la Conferencia de julio de 2012 para complacer a los Estados escépticos. Obstaculizada por la oposición de Argelia, Egipto, Irán, Corea del Norte y Siria, y con preguntas sin responder de EE.UU., Rusia y China, la Conferencia fue incapaz de acordar un texto por consenso. Aun así, después de una ronda posterior de negociaciones en la Conferencia Final de la ONU sobre el TCA celebrada entre el 18 y el 28 de mayo de 2013 bajo la presidencia del embajador Woolcott, de Australia, el texto final del tratado modificado fue apoyado por EE.UU. y Rusia y China no se opusieron. Para superar las objeciones restantes al texto de Irán, Corea del Norte y Siria, el embajador Woolcott simplemente transfirió el proceso a la Asamblea General de la ONU donde el TCA fue adoptado el 2 de abril de 2013 con 154 Estados a favor y tres en contra (Irán, Corea del Norte y Siria) y con 23 abstenciones (incluyendo China, Rusia, India y países del Golfo Pérsico).⁶

En virtud del TCA, los sistemas nacionales de control y las decisiones sobre las transferencias de armas deberían ajustarse a las normativas internacionales comunes lo más estrictas posibles y contribuir a la paz y la seguridad internacionales; el principal fin de las prohibiciones en las transferencias de armas y de las evaluaciones de riesgo de las exportaciones es reducir el sufrimiento humano; y los Estados deben reflejar una actuación responsable en la transferencia y el control de armas convencionales. Por tanto el tratado aúna la seguridad internacional con la seguridad humana en las decisiones sobre transferencia de armas.

En el tratado el término “transferencia” abarca la exportación, importación, tránsito, transbordo y la intermediación (Artículo 2.2). Las armas y demás elementos considerados por

el tratado son las siete armas convencionales principales definidas a un nivel mínimo bajo el Registro de Armas Convencionales de la ONU de 1991, además de armas pequeñas y ligeras definidas al mínimo por los instrumentos pertinentes de la ONU (Artículo 2.1). Las armas principales incluyen: carros de combate; vehículos blindados de combate; sistemas de artillería de gran calibre; aeronaves de combate, helicópteros de ataque; buques de guerra, misiles y lanzamisiles.⁷ Las disposiciones del tratado también incluyen, aunque en menor medida, las municiones “disparadas, lanzadas o propulsadas” por este tipo de armas (Artículo 3) y piezas y componentes “en una forma que permita la fabricación de estas armas” (Artículo 4). A pesar de la oposición de EE.UU. y de otros Estados a la incorporación de estos elementos relacionados, eventualmente se acordó que los elementos deben ser incluidos en las disposiciones de control de exportaciones y en las prohibiciones de transferencia establecidas en el tratado. Sin embargo, si estos elementos relacionados no están prohibidos o sujetos a los reglamentos de exportación, no necesitan ser contemplados por medidas para prevenir desvíos o para regular su importación, tránsito, ni ser incluidos en los registros nacionales o informes anuales.⁸

El Artículo 5, sobre Aplicación General, no obstante, alienta a los Estados partes a contemplar la mayor variedad posible de armas convencionales y exige a los Estados partes establecer un sistema nacional de control efectivo y transparente para regular las transferencias. En relación a esto, los Estados partes deben establecer una lista nacional de control, un sistema de autorizaciones detalladas previas a la exportación y autoridades nacionales competentes designadas para regular la transferencia de armas y elementos relacionados.

2 • El corazón del TCA: prohibiciones en las transferencias y reglamentos de exportación

El TCA representa un cambio de paradigma significativo en el mundo del control de armas, en particular por sus prohibiciones a la transferencia de ciertas armas y el establecimiento de un mecanismo minucioso de evaluación de las exportaciones (Artículo 7). Por primera vez en la historia el derecho internacional de los derechos humanos consuetudinario y de los tratados, así como el derecho humanitario internacional consuetudinario y de los tratados, deben ser referencias para evaluar la autorización de una exportación de una amplia variedad de armas convencionales y munición, partes y componentes relacionados.

Artículo 6 sobre las prohibiciones

El Artículo 6 es uno de los artículos centrales del TCA y es el principal punto de partida para evaluar la legalidad de una posible transferencia de armas convencionales, munición o partes y componentes definidos en el tratado.⁹ El artículo 6 obliga a los Estados partes a prohibir cualquier transferencia de armas convencionales o elementos relacionados en determinadas circunstancias.¹⁰ Todas las formas de transferencia definidas en el Artículo 2(2) se aplican a las prohibiciones, incluyendo no solo la exportación de las armas y otros elementos comprendidos

sino también su importación, tránsito, transbordo o intermediación. A los Estados partes se les prohíbe autorizar cualquier transferencia que podría violar las medidas del Capítulo 7 del Consejo de Seguridad de la ONU (incluyendo los embargos de armas), o las obligaciones pertinentes de los Estados partes en virtud de los acuerdos internacionales a los que esté adherido. Esto incluye en particular las obligaciones relacionadas a la transferencia, o tráfico ilegal, de armas convencionales (como la prohibición de transferir minas terrestres o bombas de racimo si un Estado es parte de la Convención sobre Minas Terrestres o la Convención sobre Bombas de Racimo, o la transferencia de armas de fuego no autorizadas o sin marcar si el Estado es parte del Protocolo sobre Armas de Fuego de las Naciones Unidas). Una serie de tratados regionales prohíbe expresamente transferencias no autorizadas, incluyendo intermediaciones no autorizadas, de armas convencionales, particularmente de armas pequeñas y ligeras. El TCA, por lo tanto, refuerza estos acuerdos para los Estados adheridos a ellos.¹¹

Además, las transferencias están prohibidas cuando un Estado tiene conocimiento, en el momento de la autorización, de que las armas examinadas podrían ser utilizadas en la perpetración de genocidio, crímenes contra la humanidad, infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 1949, ataques dirigidos contra bienes de carácter civil o civiles protegidos como tales, o cualquier otro crimen de guerra definido por los acuerdos internacionales de los que el Estado forma parte. Los crímenes contra la humanidad se distinguen del genocidio en cuánto que no requieren la intención específica de destruir a una determinada población.¹²

La elección de los términos en este artículo es sumamente importante. Se ha sugerido que la palabra “conocimiento” invoca la responsabilidad individual penal por un delito internacional,¹³ pero el derecho internacional sobre la responsabilidad del Estado no establece todavía una distinción entre delitos penales y civiles cometidos por Estados. El término “podría” establecer un nivel de probabilidad de las infracciones detalladas en el Artículo 6 relacionadas a un criterio razonable o motivos fundados para creer que las armas serían utilizadas con ese fin ilegítimo. El TCA está basado en la diligencia debida y medidas para establecer “normas internacionales comunes del máximo rigor posible para regular o mejorar la regulación del comercio internacional de armas convencionales.” En este sentido, una infracción del Artículo 6 incluiría casos en los que un Estado parte debería haber conocido la utilización ilegal de las armas pero hubo negligencia al no corroborar las sospechas razonables obteniendo más información. Los procedimientos de autorización exigidos por el TCA requieren que los solicitantes revelen cualquier información pertinente para que sea casi inconcebible que un Estado que esté aplicando el TCA de modo adecuado no tenga conocimiento de la información actual pertinente o de circunstancias ampliamente conocidas o razonablemente sospechadas.

El Artículo 6 sobre transferencias prohibidas fue un logro muy importante y podría tener un efecto considerable en detener las transferencias de armas a países donde Amnistía Internacional y otras organizaciones han documentado efectos devastadores de transferencias de armas irresponsables e ilegales.

Artículo 7 sobre la evaluación de las exportaciones y la denegación

Si la exportación examinada no está prohibida en virtud del artículo 6, los Estados partes tienen que llevar a cabo una evaluación objetiva y no discriminatoria, teniendo en cuenta los factores pertinentes, sobre si las armas convencionales o los elementos relacionados “podrían” menoscabar o contribuir a la paz y la seguridad (Artículo 7.1 (a)).¹⁴ El concepto de paz y seguridad es desarrollado más adelante en este artículo. También se requiere que el Estado evalúe la posibilidad de que esas armas o elementos relacionados “puedan” ser utilizadas para cometer o facilitar una violación grave del derecho internacional de los derechos humanos o del derecho humanitario internacional, o un acto que constituya un delito en virtud de las convenciones internacionales del Estado exportador y los protocolos relativos al terrorismo o a la delincuencia organizada transnacional (Artículo 7.1 (b)). Las medidas para mitigar el riesgo de cualquier consecuencia negativa señalada anteriormente deben ser examinadas por el exportador. Cuando se determina que hay un riesgo preponderante de cualquiera de las consecuencias señaladas anteriormente, el Estado parte del TCA no debe otorgar ninguna autorización de exportación.

Los Estados partes también deben garantizar que sus evaluaciones tienen en cuenta el riesgo de que las armas o elementos relacionados sean utilizadas para cometer o facilitar actos graves de violencia de género o actos graves contra mujeres y niños (Artículo 7.4). Esta es la primera vez que una evaluación de la probabilidad de un acto de violencia de género aparece en un tratado internacional sobre control de armas. La inclusión de un criterio sobre violencia de género es consistente con la práctica más extendida de la ONU de integrar los temas de género prestando atención a los distintos impactos sobre las mujeres y hombres en todos los marcos, políticas y programas y, sin duda, con los tratados internacionales de derechos humanos que incluyen un artículo enfatizando la exigencia de que los hombres y las mujeres tengan el mismo acceso a los derechos humanos. El Artículo 7(4) del TCA es demostrativo de este enfoque de integración al exigir a los Estados partes que realicen un análisis de género en su evaluación de los riesgos de violaciones del derecho internacional de los derechos humanos en el Artículo 7(1).¹⁵

Además, en virtud del Artículo 11, a un Estado parte exportador también se le exige evaluar objetivamente el riesgo de desvío de las armas convencionales incluidas en el Tratado. Sin embargo, al Estado parte no se le exige específicamente evaluar el riesgo de desvío de municiones o partes y componentes, una omisión que fue creada ante la insistencia de los EE.UU. y algunos otros negociadores (Artículo 11.2).

La importancia del Artículo 7 no puede ser exagerada. Los esfuerzos tradicionales por parte de los Estados para abordar el suministro internacional de armas convencionales utilizadas en violaciones graves del derecho internacional de los derechos humanos y del humanitario se enfocaron en la imposición de tardíos embargos de armas. En cambio, el Artículo 7 del TCA busca adoptar un enfoque activo y preventivo al definir la evaluación obligatoria en términos de un umbral de riesgo, en lugar de que los Estados reaccionen cuando las violaciones ya han tenido lugar.

3 • Cómo debería aplicarse el Artículo 7 para proteger los derechos humanos

En su guía práctica, *La aplicación del Tratado sobre el Comercio de Armas para garantizar la protección de los derechos humanos*,¹⁶ Amnistía Internacional ha propuesto una metodología para evaluar el riesgo de que la exportación de un arma sea utilizada para cometer o facilitar violaciones graves del derecho internacional de los derechos humanos y expone una serie de elementos para adoptar una decisión. Esta es una metodología de tres pasos.

Primer paso: la evaluación de los riesgos

“Objetivo y no discriminatorio”

Para ser objetivo y no discriminatorio, cada Estado parte debe aplicar consistentemente evaluaciones de riesgos, tal y como están establecidas en el Artículo 7. La evaluación de riesgos debe ser aplicada a las posibles exportaciones a cualquier país, sin distinción, utilizando documentación verificable y detallada de fuente creíbles y fidedignas sobre las armas y/o elementos relacionados, el destinatario previsto, los usos probables, la ruta y todas las personas implicadas en la exportación (por ejemplo, funcionarios encargados de otorgar las licencias o del transporte, intermediarios, etc.). Información actual sobre las normativas de derechos humanos internacionales y de derecho internacional humanitario y sobre la incidencia y el tipo de violaciones pertinentes debería ser utilizada para garantizar que las evaluaciones sean adecuadas. Una documentación completa y precisa debería ser un componente habitual en todos los procesos de evaluación.

El potencial para contribuir o menoscabar la paz y seguridad internacional

El Artículo 7 reconoce que las exportaciones de armas tienen el potencial tanto de contribuir como menoscabar la paz y la seguridad internacionales. Si las armas convencionales y elementos relacionados son utilizados para violar el derecho internacional referido en los principios establecidos en el Preámbulo del tratado y las obligaciones jurídicas internacionales reflejadas en el Artículo 6, entonces claramente no puede decirse que estén contribuyendo a la paz y a la seguridad.

Sin embargo, ciertos tipos de armas convencionales y elementos relacionados pueden ser adquiridos legítimamente por los Estados para ejercer un uso legal de la fuerza coherente con las normas internacionales sobre el cumplimiento de la ley,¹⁷ para proteger y salvaguardar a todas las personas e instituciones bajo su jurisdicción. Los Estados miembros de la ONU, en sus relaciones internacionales, también tienen el derecho inmanente de legítima defensa, colectiva o individual, en virtud de la Carta de las Naciones Unidas.¹⁸ Por tanto, la capacidad de adquirir legítimamente ciertas armas convencionales y elementos relacionados es clave en el ejercicio de ese derecho siempre y cuando esas armas no sean utilizadas para acciones que vulneren la Carta de las Naciones Unidas respecto al uso de la fuerza y la prohibición de actos de agresión.¹⁹ También debe señalarse que las consideraciones relativas a la seguridad nacional no se mencionan en el Tratado y, por ende, solo las consideraciones relativas a la paz y la seguridad internacionales son la base de evaluación.

Para hacer esta evaluación los Estados deberían examinar varios factores, incluyendo si el Estado receptor está implicado en un conflicto internacional o no internacional, si está siendo sometido a un examen preliminar de la Fiscalía de la Corte Penal Internacional o si la propuesta de exportación es compatible con la capacidad técnica y económica del país receptor y sus efectivos militares, de seguridad y policiales.

Una “violación grave” de los derechos humanos internacionales o del derecho internacional humanitario

De acuerdo con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), las “violaciones graves del derecho internacional humanitario” son “crímenes de guerra” y ambos términos son intercambiables. Los crímenes de guerra son perpetrados en situaciones de conflicto armado y pueden incluir comportamientos que ponen en peligro personas protegidas (por ejemplo, civiles, prisioneros de guerra, los heridos y enfermos) u objetos (por ejemplo, edificios civiles tales como hospitales o infraestructura). La mayoría de los crímenes de guerra comportan muertes, heridas, destrucción o expropiación ilegítima de la propiedad.²⁰

Aunque no hay una definición formal de qué constituye una violación grave del derecho internacional de los derechos humanos, a efectos del TCA, tales violaciones deberían ser evaluadas en función de la naturaleza del derecho violado y del daño sufrido, y de la escala o persistencia de la violación.

Esto quiere decir que los Estados partes deberían ser exigidos a considerar la posible violación grave de cualquier derecho humano (sea civil, cultural, económico, político o social), así como la severidad del impacto de las violaciones en los individuos afectados. Además de esto, los Estados partes deberían considerar tanto la severidad como la gravedad de una única violación de los derechos humanos cometida mediante el uso de armas convencionales o municiones, así como patrones recurrentes o previsibles de violaciones, o en la naturaleza institucional de las violaciones consentidas por las autoridades. En este caso, los Estados partes deberían examinar si las violaciones en cuestión se están cometiendo de forma generalizada o sistemática.²¹

Evaluando el riesgo de una violación grave del derecho internacional de los derechos humanos o del humanitario

El punto de partida para evaluar si podría ocurrir una violación grave de tales derechos es examinar el respeto por parte del Estado receptor del derecho internacional de los derechos humanos. La evaluación del Estado exportador debe incluir si el Estado receptor es un Estado Parte de los instrumentos clave de derechos humanos (p.ej., el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR), Convención de las Naciones Unidas Contra la Tortura (UNCAT), etc. y de tratados de derecho internacional humanitario (p.ej., no solo los Convenios de Ginebra sino también sus Protocolos adicionales, el Estatuto de Roma de la CPI y otros instrumentos); si hay algún sistema judicial ordinario, civil, independiente e imparcial que funcione en el país receptor, capaz de investigar y enjuiciar violaciones

graves de derechos humanos; y si el Estado receptor instruye y forma a sectores clave tales como sus fuerzas de seguridad y los agentes de policía sobre el contenido y aplicación del derecho internacional de los derechos humanos y del humanitario.

También debe tener en cuenta que “actos graves de violencia de género” y “actos graves de violencia contra mujeres y niños” son violaciones graves del derecho internacional de los derechos humanos cuando son cometidos por agentes estatales o por personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado o cuando el Estado no actúa con diligencia debida para prevenir la violencia de agentes no estatales y/o no investiga y enjuicia causas y proporciona reparaciones a las víctimas.

Los Estados deben, por lo tanto, determinar si ya se han cometido violaciones o abusos graves contra los derechos humanos o el derecho internacional humanitario mediante la utilización de armas o elementos relacionados y el riesgo de que tales violaciones sean facilitadas o se cometan por la exportación concreta de las armas convencionales o elementos relacionados bajo estudio. Esto requiere una evaluación del usuario final, en concreto, de su propensión a cometer abusos y violaciones contra el derecho internacional de los derechos humanos y del humanitario y/o su capacidad para emplear estas armas de forma legal, así como hasta qué punto consigue controlar eficazmente sus armas y municiones (p.ej. capacidad de gestión y procedimientos de seguridad de los arsenales). Una pregunta crucial es si existe un estado de impunidad en relación con las personas que presuntamente son responsables penales de esas violaciones del derecho internacional de los derechos humanos o humanitario. Se pueden plantear, por ejemplo, las siguientes preguntas: ¿tiene el Estado receptor un mecanismo establecido para la supervisión independiente e investigaciones sobre presuntas violaciones y abusos graves de los derechos humanos internacionales o del derecho humanitario internacional? ¿Están los delitos del derecho internacional definidos adecuadamente en la legislación nacional? ¿Hay un mecanismo efectivo, independiente e imparcial de presentación de denuncias capaz de investigar y enjuiciar casos de denuncias contra funcionarios encargados de hacer cumplir la ley?

Segundo paso: Medidas de mitigación

De conformidad con el Artículo 7(2), los Estados partes deben examinar si podrían adoptarse medidas para mitigar el riesgo de violaciones graves del derecho internacional de los derechos humanos o del humanitario (así como de delitos según los tratados relativos al terrorismo o a la delincuencia organizada transnacional). Medidas de fomento de la confianza o programas elaborados y acordados conjuntamente por los Estados exportador e importador son sugeridos como posibles medidas.

Algunas medidas de mitigación podrían incluir la exigencia de garantías específicas sobre el uso y posterior transferencia de las armas u otros elementos; exigir una licencia de importación válida como parte de la solicitud de autorización de exportación de armas; aplicar el principio de “nueva por vieja” que, como condición para la venta, exige que el

usuario final destruya las armas pequeñas que vayan a ser reemplazadas por el nuevo envío; y exigir un certificado de verificación de entrega que confirme la llegada de las armas al territorio aduanero del Estado receptor o a un lugar específico dentro de ese Estado.

Para aumentar la rendición de cuentas por el uso de las armas convencionales y elementos relacionados, los Estados exportadores podrían mejorar la eficacia de los sistemas existentes para el empleo, almacenamiento y registro de armas y municiones por los agentes encargados de hacer cumplir la ley, las fuerzas de seguridad y otro personal de seguridad para garantizar que todas las armas pequeñas y ligeras son marcadas inequívocamente de conformidad con el Protocolo de Armas de Fuego de la ONU (2001) y el Instrumento Internacional de Localización (2005).

Examinar hasta qué punto las normas internacionales pertinentes de derechos humanos y del derecho internacional humanitario (DIH) se han incorporado de modo efectivo en las doctrinas, los principios, los manuales, las instrucciones y la formación también es fundamental para aumentar los niveles de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos y el DIH.

Tercer paso: Adopción de una decisión con riesgos preponderantes

Al final de la Conferencia de las Naciones Unidas de julio de 2012, el proyecto del tratado introdujo el concepto de “riesgo preponderante” para definir el umbral en el que los Estados partes estarían obligados a no autorizar una exportación de armas y elementos relacionados. Esto parecía ser un intento de alcanzar un compromiso entre aquellos Estados, tales como EE.UU., Rusia, China, India y otros que se oponían al concepto de “riesgo sustancial” y a los muchos otros Estados que se oponían al concepto de una “presunción contra la autorización” o una “presunción preponderante contra la autorización” como había propuesto anteriormente el presidente de la conferencia. El concepto de “riesgo preponderante” no está bien definido en el derecho internacional. Por lo tanto, en el TCA, el beneficio percibido de la paz y la seguridad tangibles debe ser sopesado frente a los posibles riesgos de que una exportación de armas se traduzca en alguna de las cinco consecuencias negativas contempladas en el Artículo 7.

La introducción del umbral del “riesgo preponderante” para adoptar decisiones sobre exportaciones fue visto por los Estados como un empeño de reflejar la complejidad de los procesos de adopción de decisiones en el mundo real mientras que la sociedad civil lo vio como un modo de que los Estados continuasen exportando armas a pesar de riesgos importantes de que las armas serían utilizadas para vulneraciones o delitos graves. Amnistía Internacional y la coalición por el Control de Armas habían estado proponiendo el término “riesgo sustancial” para determinar el umbral de una exportación de armas, lo cual quiere decir que es bien probable que hubiera una intención de suavizar los términos.

No se hizo ningún cambio significativo al texto respecto al “riesgo preponderante” hasta el final de la Conferencia de las Naciones Unidas de 2013 cuando, el 27 de marzo, el presidente

introdujo la palabra “negativas” a la disposición sobre el “riesgo preponderante”, donde ahora se lee: “Si, una vez realizada esta evaluación y examinadas las medidas de mitigación disponibles, el Estado parte exportador determina que existe un riesgo manifiesto de que se produzca *alguna de las consecuencias negativas* contempladas en el párrafo 1, dicho Estado no autorizará la exportación” (Artículo 7(3)). La referencia a “alguna de las consecuencias negativas” fue vista como un fortalecimiento de la disposición.

Los Estados partes tienen la obligación de implementar el tratado de buena fe, de acuerdo con su objeto y propósito. Según el Artículo 7, el análisis del “riesgo preponderante” debería ser llevado a cabo por autoridades nacionales competentes basándose en una consideración objetiva y no discriminatoria de todos los indicios disponibles y circunstancias actuales en el país receptor respecto a su uso final propuesto y usuario final. Debería incluir una evaluación de los niveles de paz y seguridad existentes en los diversos contextos, por ejemplo, en situaciones posteriores a conflictos o aquellos en los que los efectivos militares, de seguridad y policiales operan bajo el imperio de la ley.

Se ha sugerido, por ejemplo, que “si una posible exportación ‘podría’ menoscabar la paz y la seguridad, entonces habría un riesgo preponderante. Si, en una circunstancia dada, hay un riesgo de que una o más de las cinco consecuencias negativas del Artículo (7(1)) “podrían” ocurrir a pesar de examinar las medidas de mitigación disponibles, entonces este peligro real debe tener prioridad sobre cualquier posible contribución a la paz y seguridad. Si la evaluación concluye que hay un riesgo razonable y fidedigno de que la exportación de los artículos bajo examen podrían ser utilizados para, o facilitar, cualquiera de las consecuencias negativas establecidas en el Artículo 7(1), menoscabando así también la paz y la seguridad, entonces no se debe autorizar la exportación. También es posible en algunos casos que el Estado exportador sepa en ese momento que la posible exportación será utilizada específicamente para una o más de las consecuencias negativas, en cuyo caso no debe autorizar la exportación. Del mismo modo, si el beneficio a la paz y seguridad es claramente mayor al riesgo de consecuencias negativas, y ninguno de los riesgos son razonables o creíbles, entonces la exportación debería ser autorizada.”²²

La probabilidad de riesgo preponderante aumenta cuando hay indicios de violaciones graves reiteradas, o cuando el receptor no ha tomado las medidas apropiadas para acabar con las violaciones sistemáticas, garantizar la rendición de cuentas por esas violaciones o evitar su repetición.

4 • Previsión sobre el futuro cumplimiento

Con 78 Estados partes y 130 signatarios hasta ahora en un periodo corto desde que fue adoptado por la Asamblea General en abril de 2013, es evidente que el TCA es un régimen emergente de control de armas que tiene el potencial de salvar innumerables vidas y prevenir violaciones graves de derechos humanos. Si tendrá un impacto importante

y duradero depende del compromiso político para poner el comercio internacional de armas efectivamente bajo el imperio de la ley. Cinco de los diez mayores exportadores de armas – Francia, Alemania, Italia, España y el Reino Unido – también han ratificado el TCA. Los restantes mayores productores de armas deberían ser presionados para adherirse al tratado. Aunque los EE.UU. han firmado el tratado, parece improbable que su senado apruebe la ratificación del tratado en un futuro próximo. Ha habido resistencia a firmar el tratado por parte del resto de los principales productores de armas tales como Rusia, pero China ha dado muestras recientemente, en una declaración durante el Primer Comité de la ONU en 2015, de estar considerando adherirse al tratado. Los principales importadores como India y Arabia Saudita también se han resistido a adherirse al tratado.

Al avanzar los Estados partes hacia la implementación del TCA, no deben perder de vista el objeto y propósito del tratado, a saber, promover el control, la restricción y la transparencia en el comercio internacional de armas y reducir el sufrimiento humano y contribuir a la paz, seguridad y estabilidad. Con arreglo al Artículo 13 del TCA, los Estados partes deben enviar un informe inicial a la recientemente establecida Secretaría del TCA antes del 23 de diciembre de 2015 sobre las medidas adoptadas para implementar el tratado. Antes del 31 de mayo de 2016 los Estados partes deben enviar su primer informe anual sobre sus exportaciones e importaciones autorizadas o realizadas de armas convencionales correspondientes al año civil anterior.

Aún falta por ver si y cuánto tardarán todos los Estados partes en poner sus informes a disposición del público, pero la sociedad civil global cree que los informes públicos son un medio clave para que el TCA sea implementado de un modo eficaz. Una información completamente transparente fomentaría la confianza entre los Estados, permitiéndoles demostrar que están de hecho implementando el tratado, y proporcionaría una base a los Estados y a la sociedad civil para evaluar cómo se está aplicando en la práctica el TCA.

Como consta en el Artículo 20 del TCA, “Cualquier Estado parte podrá proponer enmiendas al presente Tratado seis años después de su entrada en vigor. Posteriormente, las propuestas de enmienda solo podrán ser examinadas por la Conferencia de los Estados partes cada tres años.” Esto quiere decir que en 2020 y cada tres años a partir de entonces, los Estados partes pueden proponer enmiendas a las disposiciones del tratado por consenso, pero si no se logra el consenso, las enmiendas pueden ser adoptadas por una mayoría de tres cuartas partes de los Estados partes presentes con capacidad de votación en la reunión. Esto será muy importante para posteriores correcciones y la consolidación del tratado. Las áreas potencialmente mejorables podrían extender el alcance del equipamiento mencionado en el tratado para abarcar una mayor variedad de municiones, así como también las armas de mantenimiento del orden público; exigir a los Estados adoptar medidas específicas de regulación de las importaciones, el tránsito y la intermediación, introduciendo sanciones penales por violar las disposiciones del tratado; y hacer obligatorio a los Estados partes publicar informes anuales sobre exportaciones e importaciones.

La rendición de cuentas en las decisiones de transferencia de armas será crucial para la aplicación eficaz del tratado y será una medida de control importante para aquellos que continúan sufriendo como resultado de las transferencias irresponsables de armas y del comercio ilícito. El sufrimiento de esas personas debe estar en primer plano durante los procesos de toma de decisiones respecto a las transferencias de armas. Una lección aprendida durante el “nacimiento” del TCA es que sólo una presión global fuerte y constante de la sociedad civil proporcionará el contexto para mejorar el tratado, y es clave para la mejora sustancial del tratado fortalecer las disposiciones y aplicación de los Artículos 6 y 7 – el “corazón” del tratado.

NOTAS

1 • Los esfuerzos en las décadas de 1920 y 1930 de los poderes imperiales bajo los auspicios de la Liga de las Naciones por desarrollar una convención para limitar las transferencias de armas, inicialmente hacia África, Turquía y Medio Oriente, no produjeron gran cosa. Esto se debió a que no fueron capaces de concebir reglas universales para limitar la producción excesiva de armas ni acuerdos sobre criterios jurídicos objetivos y no discriminatorios para detener la posible mala utilización y el daño causado por una transferencia de armas. Después de la Segunda Guerra Mundial no se hizo prácticamente nada entre 1945 y 1990 en la ONU para establecer normas o sistemas internacionales de control del comercio de armas convencionales mientras el mundo iba sumergiéndose en la política de la Guerra Fría y las guerras resultantes durante los años 50, 60, 70 y 80. Las “reglas de restricción” voluntarias acordadas en 1991 por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad que habían suministrado la mayoría de armas utilizadas durante la Guerra del Golfo quedaron expresadas de un modo vago e impreciso, como también las “Directrices para las transferencias internacionales de armas” acordadas por la Asamblea General de la ONU de 1996.

2 • Las cuatro ONG eran Amnistía Internacional, la Campaña contra el Comercio de Armas (CAAT), Saferworld y el World Development Movement. Para 1994 la CAAT ya había abandonado la iniciativa y había sido reemplazada por el British American Security Information Council.

3 • Para una descripción más detallada sobre cómo se logró el TCA, ver “The long journey towards an Arms Trade Treaty,” *Amnesty International*, March 27, 2013, visitado el 3 de octubre de 2015, <http://www.amnestyusa.org/news/news-item/the-long-journey-towards-an-arms-trade-treaty>.

4 • EU Common Criteria for arms exports agreed at the Luxembourg and Lisbon European Councils in 1991 and 1992; Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *Criteria for Conventional Arms Transfers*, November 1993.

5 • Para un resumen de la Campaña Armas bajo Control ver Brian Wood and Daniel Mack, *Civil society and the drive towards an Arms Trade Treaty* (Geneva: United Nations Institute for Disarmament Research, February 2009 to August 2010).

6 • <http://www.un.org/disarmament/update/20130402/ATTVotingChart.pdf>.

7 • United Nations Conference on the Arms Trade Treaty, “President’s Non-Paper,” New York, March 27, 2013, 4 (Article 2: Scope), visitado el 3 de octubre de 2015, [http://www.un.org/disarmament/ATT/docs/Presidents_Non_Paper_of_27_March_2013_\(ATT_Final_Conference\).pdf](http://www.un.org/disarmament/ATT/docs/Presidents_Non_Paper_of_27_March_2013_(ATT_Final_Conference).pdf).

8 • Brian Wood, “IPIS Insights: The Arms Trade Treaty - Prospects and Challenges as It Enters Into Force”, *International Peace Information Service – IPIS*, December 23, 2014, visitado el 3 de octubre de 2015, <http://ipisresearch.be/publication/ipis-insights-arms-trade-treaty-prospects-challenges-enters-force/>.

9 • Para un análisis detallado del Artículo 6 del TCA, ver Clare da Silva and Penelope Nevill, "Article 6 Prohibitions," in *Weapons and International Law The Arms Trade Treaty*, ed. Clare da Silva and Brian Wood, Ghent: Larcier Group, August 2015), 88–115.

10 • Artículo 6, Prohibiciones, dice lo siguiente (Conferencia de las Naciones Unidas, el "Presidente", 5–6):

1 – Un Estado parte no autorizará ninguna transferencia de armas convencionales comprendidas en el Artículo 2, párrafo 1, ni de elementos comprendidos en el Artículo 3 o el Artículo 4, si la transferencia supone una violación de las obligaciones que le incumben en virtud de las medidas que haya adoptado el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas actuando con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, en particular los embargos de armas.

2 – Un Estado parte no autorizará ninguna transferencia de armas convencionales comprendidas en el Artículo 2, párrafo 1, ni de elementos comprendidos en el Artículo 3 o el Artículo 4, si la transferencia supone una violación de sus obligaciones internacionales pertinentes en virtud de los acuerdos internacionales en los que es parte, especialmente los relativos a la transferencia internacional o el tráfico ilícito de armas convencionales.

3 – Un Estado parte no autorizará ninguna transferencia de armas convencionales comprendidas en el Artículo 2(1), ni de elementos comprendidos en el Artículo 3 o el Artículo 4, si en el momento de la autorización tiene conocimiento de que las armas o los elementos podrían utilizarse para cometer genocidio, crímenes de lesa humanidad, infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 1949, ataques dirigidos contra bienes de carácter civil o personas civiles protegidas, u otros crímenes de guerra tipificados en los acuerdos internacionales en los que sea parte.

11 • Estos incluyen, por ejemplo, el 2004 Nairobi Protocol for the Prevention, Control and Reduction of Small Arms and Light Weapons in the Great Lakes

Region and the Horn of Africa, the 2006 ECOWAS Convention on Small Arms and Light Weapons in the Great Lakes Region and the Horn of Africa y el EU 2008 Common Position on arms exports and 2003 EU Common Position on arms brokering.

12 • Ver, por ejemplo, Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, "The Arms Trade Treaty," *Academic Briefing* 3, June 2013, visitado el 3 de octubre de 2015, http://www.snis.ch/system/files/academy_briefing_3_2013_arms_trade_treaty.pdf; que cita el Artículo 7 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de 1998 (Estatuto de la CPI).

13 • Como en el Artículo 30(3) del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y los comentarios generales incluidos en Elementos de Crímenes adoptados por los Estados partes del Estatuto de Roma de la CPI.

14 • Artículo 7 Exportación y Evaluación de las Exportaciones (Conferencia de las Naciones Unidas, del "Presidente", 6–7):

1 – Si la exportación no está prohibida en virtud del Artículo 6, cada Estado parte exportador, antes de autorizar la exportación bajo su jurisdicción de armas convencionales comprendidas en el Artículo 2 (1), o de elementos comprendidos en el Artículo 3 o el Artículo 4, y de conformidad con su sistema nacional de control, evaluará, de manera objetiva y no discriminatoria y teniendo en cuenta los factores pertinentes, incluida la información proporcionada por el Estado importador de conformidad con el Artículo 8 (1), si las armas convencionales o los elementos podrían:

(a) Contribuir a la paz y la seguridad o menoscabarlas;

(b) Utilizarse para:

(i) Cometer o facilitar una violación grave del derecho internacional humanitario;

(ii) Cometer o facilitar una violación grave del derecho internacional de los derechos humanos;

(iii) Cometer o facilitar un acto que constituya un delito en virtud de las convenciones o los protocolos internacionales relativos al terrorismo en los que sea parte el Estado exportador; o

(iv) Cometer o facilitar un acto que constituya un delito en virtud de las convenciones o los protocolos internacionales relativos a la delincuencia organizada transnacional en los que sea parte el Estado exportador.

2 – El Estado parte exportador también examinará si podrían adoptarse medidas para mitigar los riesgos mencionados en los apartados a) o b) del párrafo 1, como medidas de fomento de la confianza o programas elaborados y acordados conjuntamente por los Estados exportador e importador.

3 – Si, una vez realizada esta evaluación y examinadas las medidas de mitigación disponibles, el Estado parte exportador determina que existe un riesgo manifiesto de que se produzca alguna de las consecuencias negativas contempladas en el párrafo 1, dicho Estado no autorizará la exportación.

4 – Al realizar la evaluación, el Estado parte exportador tendrá en cuenta el riesgo de que las armas convencionales comprendidas en el Artículo 2, párrafo 1, o los elementos comprendidos en el Artículo 3 o el Artículo 4 se utilicen para cometer o facilitar actos graves de violencia por motivos de género o actos graves de violencia contra las mujeres y los niños.

5. – Cada Estado parte exportador tomará medidas para asegurar que todas las autorizaciones de exportación de armas convencionales comprendidas en el Artículo 2, párrafo 1, o de elementos comprendidos en el Artículo 3 o el Artículo 4, se detallen y expidan antes de que se realice la exportación.

6 – Cada Estado parte exportador pondrá a disposición del Estado parte importador y de los Estados partes de tránsito o transbordo información adecuada sobre la autorización en cuestión, previa petición y de conformidad con sus leyes, prácticas o políticas nacionales

7 – Si, después de concedida una autorización, un Estado parte exportador tiene conocimiento de nuevos datos que sean pertinentes, se alienta a dicho Estado a que reexamine la autorización tras

consultar, en su caso, al Estado importador.

15 • *Amnesty International*, “The long journey”, 13–14.

16 • Ver: “Applying the Arms Trade Treaty to Ensure the Protection of Human Rights,” *Amnesty International*, February 01, 2015, visitado el 3 de octubre de 2015, <https://www.amnesty.org/en/documents/act30/0003/2015/en/>.

17 • Ver: United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials* (Havana, Cuba: OHCHR, 27 August to 7 September 1990), visitado el 3 de octubre de 2015, <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>; United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Code of Conduct for Law Enforcement Officials* (Geneva: OHCHR, December 17, 1979), visitado el 3 de octubre de 2015, <http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/codeofconduct.pdf>; and the United Nations, *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* (Geneva: UN, 1955), visitado el 3 de octubre de 2015, https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/UN_Standard_Minimum_Rules_for_the_Treatment_of_Prisoners.pdf.

18 • United Nations, Charter of the United Nations (New York, 1945), Article 51.

19 • United Nations, Charter of the United Nations (New York, 1945), Article 2.

20 • International Committee of the Red Cross (ICRC), *What are ‘serious violations of international humanitarian law’? Explanatory Note*, visitado el 3 de octubre de 2015, <https://www.icrc.org/eng/assets/files/2012/att-what-are-serious-violations-of-ihl-icrc.pdf>.

21 • Si estas violaciones comportan ataques generalizados o sistemáticos que tienen por objetivo a una población en particular constituirían crímenes contra la humanidad y por tanto quedarían comprendidas en la prohibición descrita anteriormente del Artículo 6.

22 • Clare da Silva and Brian Wood, ‘Article 7: Export and Export Assessment’, in *Weapons and International Law The Arms Trade Treaty*, ed. Clare da Silva and Brian Wood (Ghent: Larcier Group, August 2015), 131.



BRIAN WOOD – *Reino Unido*

Brian Wood dirige la campaña de Amnistía Internacional por un Tratado sobre el Comercio de Armas mundial firme. Experto en el comercio mundial de armas, ha sido consultor para Naciones Unidas en la prevención del corretaje ilícito en el comercio de armas pequeñas y ligeras y en sistemas de control del uso final. Ha investigado y proporcionado análisis político de este tema durante más de dos décadas para organizaciones intergubernamentales, gobiernos nacionales y ONG.



RASHA ABDUL-RAHIM – *Palestina*

Rasha Abdul-Rahim es una defensora/consejera en el Equipo de Control de Armas, Comercio Seguro y Derechos Humanos en la Secretaría Internacional de Amnistía Internacional en Londres, y trabaja en varios temas de control de armas, incluyendo el Tratado sobre el Comercio de Armas. Es licenciada en Lenguas Modernas y Medievales de la Universidad de Cambridge y tiene una maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia de la Escuela de Estudios Orientales y Africanos (SOAS) en Londres.

Recibido en diciembre de 2015.

Original en inglés. Traducido por Sebastián Porrúa Schiess.

Este artículo está basado en gran medida en las publicaciones de Amnistía Internacional La aplicación del Tratado sobre el Comercio de Armas para garantizar la protección de los derechos humanos, de Clare da Silva y en la obra editada por Clare da Silva and Brian Wood (editores) Weapons and International Law The Arms Trade Treaty, Larcier Group, Ghent, agosto de 2015, capítulos 6 y 7.



“Este artículo es publicado bajo la Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License”

MUJERES, ARMAS, PAZ Y SEGURIDAD

Jody Williams

- *La ganadora del Premio Nobel de la Paz explica por qué es momento de que las mujeres tengan plena inclusión en los debates sobre la paz y la seguridad* •

RESUMEN

Las mujeres han sido excluidas por mucho tiempo del debate sobre el desarme y el control de armas, a pesar de que los conflictos armados las afectan de forma desproporcionada. A fin de que las mujeres puedan participar del mismo como iguales, la autora enfatiza que es crucial que ellas sean presentadas como agentes positivos del cambio, más que como víctimas débiles y sin poder. Williams expone cómo la sociedad civil está respondiendo a esta disparidad, a la vez que destaca que aún hay un largo camino hasta alcanzar una plena igualdad de género en el debate a nivel nacional e internacional.

PALABRAS CLAVE

Control de armas | Desarme | Género | Mujeres | Seguridad | Paz

1 • Introducción

“Hoy es más peligroso ser mujer que soldado en las guerras modernas.” Cuando el general Patrick Cammaert dijo estas palabras en 2008,¹ era el comandante adjunto de las Fuerzas de la Misión de Naciones Unidas² en la República Democrática del Congo (RDC). Por décadas ese país ha sido visto como el epicentro de los atropellos contra los derechos humanos de las mujeres durante la guerra. La violación como táctica de guerra ha aumentado drásticamente en la RDC en los últimos veinte años, llevando a que el país sea conocido como “la capital mundial de la violación.”³ Pero los atentados contra los derechos de las mujeres no son específicos de la RDC, ni tampoco de la guerra, sino que son un problema global al cual el ex presidente de Estados Unidos Jimmy Carter llamó “el abuso número uno de los derechos humanos”.⁴

Sean las armas pequeñas o explosivos usados en áreas muy pobladas, en cualquier lugar donde existe conflicto, las mujeres – y los niños – son especialmente vulnerables. Y aunque siempre se reconoció la violación como uno de los horrores de la guerra, sólo recientemente esta ha sido reconocida como crimen de guerra y crimen contra la humanidad. Si bien esa clasificación es un avance legal inmenso, las víctimas continúan cargando con el peso de la vergüenza y el ostracismo en sus comunidades, y la impunidad de los perpetradores sigue siendo la norma.

Incluso si las mujeres consiguen escapar del impacto directo de las armas de guerra, continúan sufriendo violaciones a sus derechos. Ya sea en campos de refugiados, o en el camino hacia el refugio, ellas son vulnerables a la violación y otras formas de violencia de género, así como a volverse víctimas de la trata de personas.

Las mismas fuerzas de paz de la ONU, en lugar de proteger a las personas, son muchas veces los autores de la violencia contra mujeres y niños. A pesar de las revelaciones crecientes sobre abusos de las fuerzas de paz, muchas veces la impunidad continúa siendo la norma.

Reconociendo el impacto de la guerra sobre las mujeres, hace 15 años, en octubre de 2000, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la resolución 1325,⁵ junto con varias resoluciones que siguieron su camino, construyendo el marco para una “agenda sobre mujeres, paz y seguridad” de la ONU. La página web de la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (WILPF) “peacewomen” (mujeresdepaz) resume la importancia, al menos retórica, de la resolución:

*La SCR1325 marca la primera vez que el Consejo de Seguridad abordó el impacto único y desproporcionado del conflicto armado en las mujeres; reconoció las subvaluadas y subutilizadas contribuciones que las mujeres hacen en la prevención de conflictos, el mantenimiento de la paz, la resolución de conflictos y la consolidación de la paz. También resalta la importancia de la participación plena e igualitaria de las mujeres como agentes activos de la paz y la seguridad.*⁶

A pesar de los desafíos concernientes a las mujeres y la defensa de sus derechos, muchas se niegan a ser identificadas como víctimas, y eligen verse como sobrevivientes que quieren ponerse de pie y actuar para defender y promover sus derechos, incluso durante los conflictos y una vez terminados. Las mujeres también se niegan a continuar siendo ignoradas en los asuntos de desarme, control de armas y seguridad, y muchas veces juegan un rol de liderazgo en los esfuerzos globales de desarme y de control de armas de la sociedad civil.

2 • Mujeres y armas

A la vez que es más peligroso ser mujer que soldado en los conflictos actuales, como expresó Cammaert, no son las mujeres quienes están generalmente involucradas en el diseño, producción, venta y uso de las armas que las afectan desproporcionadamente. Hasta hace poco, las voces de las mujeres no eran escuchadas en relación al desarme y al control de armas. Las mujeres han siempre sido vistas como promotoras de “paz” en el sentido amplio de la palabra, pero cuando se trata de las “complejidades” de lidiar con armas, son ampliamente ignoradas. Esto está cambiando, pero es aún un desafío que es reconocido en los esfuerzos de la sociedad civil sobre desarme y control de armas, tal como ilustran los ejemplos a continuación.

En 1981, las mujeres del grupo galés, “Mujeres por la Vida en la Tierra”, establecieron el Campamento de Paz de Mujeres Greenham Common fuera de la base aérea británica en Greenham Common para protestar por la instalación de misiles nucleares de EEUU en ese lugar. Como escribió el periódico *The Guardian* en 2013, trece años luego de que el campamento de paz fuera cerrado, “Greenham fue uno de los teatros occidentales más estimulantes de las protestas políticas de los 80’s.”⁷ Margaret Thatcher se oponía abiertamente al campamento de mujeres y lo llamaba una “excentricidad” en sus esfuerzos por acallar las voces de las mujeres que protestaban contra las armas. Pero como *The Guardian* señaló, el legado de las mujeres de Greenham Common continúa inspirando a las mujeres a participar en iniciativas para acabar con las armas, a pesar de los esfuerzos de Thatcher por deslegitimarlas.

Las cuatro personas que han coordinado la Campaña Internacional por la Prohibición de Minas Antipersonales han sido mujeres. Mujeres de esa campaña de la sociedad civil, así como diplomáticas involucradas en el movimiento de prohibición, jugaron roles importantes para conseguir el Tratado de la Prohibición de Minas en 1997, que prohíbe el uso, la producción, el comercio y el almacenamiento de minas antipersonales. La líder de la vibrante campaña internacional para Abolir las Armas Nucleares es también una mujer. Asimismo, otro precedente fue establecido en la negociación del Tratado sobre el Comercio de Armas, adoptado en 2013 por la Asamblea General de la ONU, que por primera vez en la historia de un tratado internacional de control de armas incluye palabras que refieren al impacto de las armas sobre las mujeres y exige que los Estados parte tomen en cuenta dicho impacto en sus decisiones sobre cómo deberían comerciarse las armas.

Más recientemente, la Campaña para Detener a los Robots Asesinos, lanzada a inicios de 2013, es coordinada por una mujer. A pesar del papel que han jugado las mujeres en todos los aspectos de la campaña, el sexismo continúa siendo un problema. Cuando, un año después del lanzamiento de la campaña, se realizó en Ginebra, en la ONU, en mayo de 2014, el primer encuentro multilateral sobre el desarrollo de sistemas de armas letales autónomas (LAWS, por sus siglas en inglés), como les gusta llamarlo a los gobiernos, ni una sola mujer fue invitada a hablar en los paneles de expertos que aportaban información para las discusiones.

Parece que los gobiernos no pudieron encontrar ninguna mujer “calificada” para las 18 presentaciones de los supuestos expertos a los que el presidente francés de la sesión sobre robots asesinos invitó a dar sus puntos de vista sobre las implicaciones de estas armas para la ética, para las reglas de la guerra, y sobre temas técnicos y operativos. En los bastidores, a muchos hombres de la campaña se les dijo que el motivo por el cual los “expertos” eran hombres era porque “no había ninguna mujer adecuada para ocupar los espacios.” ¿Qué es una mujer adecuada?

La campaña para Detener a los Robots Asesinos se negó a quedarse en silencio frente a la exclusión de las mujeres expertas y presionó a los gobiernos para incluir a las mujeres en futuros paneles de expertos de este tipo.⁸ Los esfuerzos dieron sus frutos, puesto que las mujeres fueron incluidas en los paneles de los debates diplomáticos sobre los robots asesinos en 2015. Por el contrario, tanto en las sesiones de Ginebra de 2014 como de 2015, todos los eventos paralelos de la sociedad civil tenían equilibrio de género.

Finalmente, otro ejemplo del liderazgo de las mujeres en la lucha relativa al impacto de la guerra sobre mujeres y niñas es la Campaña Internacional para Detener las Violaciones y la Violencia de Género en los Conflictos, lanzada a inicios de 2012 bajo la coordinación de la Iniciativa de Mujeres Premio Nobel. Cuando las mujeres en los conflictos son continuamente vistas y retratadas como víctimas, la respuesta consciente y no tan conscientemente evocada es que ellas – y esto incluye a sus hijos – necesitan protección y se espera que sean “sus” hombres quienes las protejan.

Mientras las mujeres sean retratadas como débiles y sin poder, ¿cómo podrán ser tomadas seriamente como individuos capaces de contribuir a la resolución de conflictos, negociaciones de paz y reconstrucción post conflicto de una sociedad? Mientras el foco esté puesto sobre las víctimas de la violencia de los conflictos y no en las depravaciones de los perpetradores, las mujeres serán vistas como blancos fáciles de guerra y reinará la impunidad para los crímenes contra ellas.

La Campaña para Detener las Violaciones y la Violencia de Género en los conflictos aborda todos estos temas. Siguiendo el modelo organizativo de la Campaña Internacional para Prohibir las Minas Antipersonales, reúne organizaciones de mujeres de todo el mundo que trabajan para detener las violaciones como arma de guerra. Esta campaña también trabaja con gobiernos que comparten activamente este objetivo.

3 • Mujeres, Paz y Seguridad: Retórica vs. Realidad

La Resolución 1325 de la ONU, como se expresó anteriormente, es vista como una resolución histórica que reconoce el impacto dispar de las armas sobre las mujeres, al igual que el escaso reconocimiento de los aportes de las mujeres para la paz y la necesidad de que las mujeres sean incluidas plenamente en las acciones sobre paz y seguridad. Hace dos meses atrás, en octubre, el 15º Aniversario de la resolución fue celebrado con mucha fanfarria. Pero el tema que continúa presente es que necesita desarrollarse un trabajo mucho más serio para su implementación plena y significativa, para empoderar a las mujeres y para el reconocimiento, como norma, del rol de las mujeres en la construcción y mantenimiento de la paz y en la seguridad.

Las brechas entre retórica y realidad abundan y continúan eclipsando el progreso, así como continúa presente el desafío para la ONU y para los gobiernos de actuar según las promesas que escriben en el papel. La propia ONU, que debería predicar con el ejemplo, tiene más bien un historial deplorable en cuanto a la inclusión de las mujeres en posiciones de influencia en toda su burocracia y en sus varias agencias.

El propio secretario general de la ONU, no hace mucho tiempo, dio un ejemplo evidente – y en última instancia vergonzoso – sobre la desconexión fundamental entre las palabras y la acción. En octubre de 2014 el Secretario General Ban conmemoraba la Resolución 1325 y el impacto que estaba teniendo sobre la vida de las mujeres, su empoderamiento político e inclusión en todos los aspectos de la paz y la seguridad. Pero, casi una semana más tarde, el 31 de octubre, cuando anunció oficialmente quienes serían los miembros de un nuevo panel de expertos sobre operaciones de mantenimiento de paz, 12 de los 14 nominados eran hombres. Gran muestra de empoderamiento e inclusión.

Las personas quedaron asombradas y pidieron la disolución de tal panel y su reconstitución basada en la paridad de género. Luego de atrincherarse en su posición frente a las críticas de sexismo manifiesto, el Sr. Ban finalmente cedió débilmente a la presión: no designó un nuevo panel, simplemente sumó dos mujeres al grupo dominado por hombres, y también nombró a una de las mujeres como vicepresidenta del panel. Cuando la propia dirección de la ONU no implementa la resolución 1325 empoderando e incluyendo a las mujeres, el mensaje que continúa enviándose al mundo es muy claro.

Mientras los gobiernos y los órganos internacionales sigan resistiéndose al equilibrio de género, las organizaciones no gubernamentales y los activistas continuarán demandando cambios. De hecho, como resultado del sexismo manifiesto de la primera ronda de conversaciones en Ginebra sobre los robots asesinos, los miembros de la Campaña para Detener a los Robots Asesinos han sido incluso mucho más activos para acabar con la discriminación de género en la construcción de políticas globales.

Uno de los miembros fundadores de la campaña, una organización británica conocida como Artículo 36 – refiriéndose al protocolo del Convenio de Ginebra en relación a las nuevas

armas y métodos de guerra – comenzó a compilar una lista de hombres que trabajan en el ámbito de la paz y la seguridad y que asumieron el compromiso de no hablar en paneles relativos a la paz, desarme y seguridad que incluyeran sólo a hombres.

A pocos días de comenzar con la lista, casi cuarenta hombres ya habían firmado y la iniciativa era compartida más allá de los miembros de la Campaña para Detener a los Robots Asesinos. A su vez, otros miembros de la campaña han comenzado a compilar listas de mujeres que trabajan en estas áreas para facilitar la capacidad de los gobiernos de encontrar a las mujeres expertas “adecuadas”.

Otros se niegan a seguir pidiendo gentilmente que las mujeres sean reconocidas como iguales y están actuando para presionar a los gobiernos y a los organismos internacionales para que hagan lo que deberían estar haciendo de cualquier forma – proteger y promover los derechos humanos de las mujeres a través de acciones y no simplemente con palabras. En septiembre de 2015, una nueva campaña encabezada por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL, por sus siglas en inglés) fue lanzada: la Campaña por la paridad de género en la representación internacional (GQUAL). En sus propias palabras:

La subrepresentación de las mujeres afecta prácticamente a todos los tribunales internacionales y mecanismos de supervisión o adjudicación que juegan roles importantes en el desarrollo del derecho internacional, los derechos humanos, las relaciones internacionales, la cooperación [...] Los organismos internacionales toman decisiones importantes para las sociedades, incluyendo temas de seguridad y paz, fronteras internacionales, protección ambiental y el ámbito de los derechos humanos [...]. La subrepresentación de las mujeres, que constituyen más de la mitad de la humanidad, y la falta de diversidad disminuyen la legitimidad de los tribunales de derechos humanos y de los organismos de supervisión y limita su potencial e impacto. También creemos que una masa crítica de mujeres puede sumar diferentes perspectivas y experiencias para dar visibilidad y ayudar a abordar temas que, de lo contrario, pueden estar ausentes o pueden ser desconsiderados. Sobre todo, GQUAL promueve la paridad en estos espacios como una medida para la igualdad.⁹

Los gobiernos y organismos de la ONU necesitan reconocer el rol fundamental que tienen las mujeres en las discusiones sobre desarme, paz y seguridad, y deben reconocer, solicitar y promover la experiencia de las mujeres como contribución a nuestra propia seguridad en un mundo inseguro. Ya pasó suficiente tiempo, y la reacción ante el fracaso de la ONU para implementar sus propias normas retóricas muestra que las mujeres y los hombres no están dispuestos a esperar mucho más.

Las mujeres no necesitan ser protegidas/mantenidas en seguridad. Las mujeres necesitan ser empoderadas y escuchadas en relación a su propia noción de qué es lo que las hace estar seguras y recibir su merecido lugar en todos los aspectos de la creación de una paz sostenible con justicia e igualdad.

4 • Conclusión

Mientras las palabras de Cammaert en relación a que es más peligroso ser mujer que soldado en las guerras modernas siguen siendo válidas, las mujeres – y los hombres que realmente comparten sus objetivos – cada vez más se niegan a sentarse y esperar, en lugar de ser incluidas en todos los aspectos de la construcción de una paz sostenible, de la seguridad internacional, y las deliberaciones sobre desarme y control de armas.

Sentarse y esperar un cambio no es una estrategia efectiva para que el cambio sea realidad. En la medida en que los gobiernos y los organismos internacionales sigan resistiéndose al pleno reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres, las organizaciones no gubernamentales y los activistas multiplicarán las iniciativas para garantizar que el cambio ocurra en años, no en décadas.

“Nada sobre nosotras sin nosotras” suena tan válido para conseguir el pleno reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres como lo hizo el “nada sobre nosotros sin nosotros” durante los esfuerzos globales para conseguir un acuerdo internacional sobre los derechos de las personas con discapacidades. Las mujeres constituyen más de la mitad del mundo. Ya es más que tiempo de que las “mujeres” y los “temas de mujeres” dejen de ser tratados como un elemento más de discusiones más amplias – entabladas por hombres – sobre paz y seguridad global sostenibles.

NOTAS

1 • Soraya Chemaly, "Worldwide, It's 'More Dangerous to Be a Woman Than a Soldier in Modern Wars,'" *The World Post*, 5 de Octubre de 2012, visitado el 10 de noviembre de 2015, http://www.huffingtonpost.com/soraya-chemaly/rape-in-conflict_b_1501458.html.

2 • United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of Congo.

3 • Michele Lent Hirsch and Lauren Wolfe, "Country Profile: Democratic Republic of Congo," *Women Under Siege*, February 8, 2012, visitado el 10 de noviembre de 2015, <http://www.womenundersiegeproject.org/conflicts/profile/democratic-republic-of-congo>.

4 • "President Carter Champions Women's Human Rights at TEDWomen 2015," *The Carter Center*, July 8, 2015, visitado el 10 de noviembre de 2015, <http://blog.cartercenter.org/2015/07/08/president-carter-champions-womens-human-rights-at-tedwomen-2015/>.

5 • [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1325\(2000\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1325(2000)).

6 • "Security Council Resolution 1325," *Peace Women, Women's International League for Peace and Freedom*, visitado el 10 de noviembre de 2015, <http://www.peacewomen.org/security-council/WPS-in-SC-Council>.

7 • Beatrix Campbell, "The legacy of Greenham Common has outlived Margaret Thatcher," *The Guardian*, April 17, 2013, visitado el 10 de noviembre de 2015, <http://www.theguardian.com/politics/shortcuts/2013/apr/17/greenham-common-outlived-margaret-thatcher>.

8 • Estas iniciativas incluyeron hablar contra el desequilibrio de género durante las reuniones, discusiones directas con la delegación francesa a cargo de la sesión, discusiones directas con la delegación que presidiría la sesión siguiente, reuniones con el director de la Oficina de la ONU para Asuntos de Desarme.

9 • "Campaign for gender parity in international representation," *GQUAL*, visitado el 10 de noviembre de 2015, <http://www.gqualcampaign.org/about-gqual/>.

**JODY WILLIAMS** – *EE.UU.*

Jody Williams recibió el Premio Nobel de la Paz en 1997 por su trabajo para prohibir las minas antipersonales a través de la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Antipersonales. Ella es cofundadora y directora de la Iniciativa de las Mujeres Premio Nobel, que promueve la visibilidad y el empoderamiento de los grupos de mujeres que trabajan a nivel global por la paz, la justicia y la igualdad.

contacto: jwilliams@nobelwomensinitiative.org

Recibido en octubre de 2015.

Original en inglés. Traducido por Maité Llanos.



“Este artículo es publicado bajo la Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License”

ARMAS COMO POLÍTICA EXTERIOR: EL CASO BRASILEÑO

Camila Asano & Jefferson Nascimento

- *¿Cómo puede la sociedad civil en Brasil influir en el control de la exportación de armas?* •

RESUMEN

¿De qué manera pueden las organizaciones de la sociedad civil influir en el control de la exportación de armas que ejercen los Estados a través de la democratización de la política exterior? En este artículo, los autores exploran formas de impulsar el establecimiento de mecanismos efectivos y transparentes en este ámbito, que se tomen en serio los derechos humanos. Con ese fin se analizan dos estudios de caso: en primer lugar, la tímida participación de Brasil en el proceso de establecimiento de normas multilaterales de control de transferencias de armas; y, segundo, el uso de la donación de material bélico como herramienta de las relaciones bilaterales entre Brasil y Mozambique y sus implicaciones para el control armamentístico.

PALABRAS CLAVE

Política exterior | Control de armas | Brasil | Tratado sobre el Comercio de Armas | Sociedad civil

En 2012, Brasil exportó una media diaria de US\$ 1,024 millón en armas pequeñas.¹ En ese mismo periodo, 116 personas murieron cada día en el país víctimas de armas de fuego.² ¿De qué manera pueden las organizaciones de la sociedad civil presionar a los Estados para establecer mecanismos efectivos y transparentes de control de la exportación de armas que se tomen en serio los derechos humanos?

En este artículo, partimos de la idea de que actuar en el área de política exterior y derechos humanos puede ser una herramienta eficaz de aplicación y perfeccionamiento del control de armas. Eso puede observarse tanto a escala mundial, mediante la creación de normas regulatorias, como en el ámbito nacional, por el fortalecimiento de mecanismos domésticos muchas veces pautados por visiones excesivamente vinculadas a la idea de seguridad nacional. Para ilustrar los desafíos que se plantean en los ámbitos multilateral y bilateral, utilizaremos aquí dos estudios de caso: en primer lugar, la tímida participación de Brasil en el proceso de establecimiento de normas multilaterales de control de armas convencionales; y, en segundo lugar, la transparencia de las relaciones bilaterales entre Brasil y Mozambique y sus implicaciones para el control de armas. Para concluir, presentamos algunas propuestas de estrategias y actuación dirigidas principalmente al trabajo de organizaciones de la sociedad civil. Esas propuestas se basan en estrategias de acción previamente desarrolladas por Conectas Derechos Humanos en otras ocasiones.³

1 • Brasil: gran productor y víctima de armas pequeñas y de municiones

Brasil es un país peculiar que posee⁴ simultáneamente altos índices de violencia armada y un considerable complejo industrial de fabricación de armas pequeñas, especialmente revólveres y pistolas. Según datos de la Unesco,⁵ en 2012 Brasil registró más de 42.000 muertes cometidas por armas de fuego. El mismo estudio indica un crecimiento del 387% en el número de víctimas fatales por armas de fuego entre 1980 y 2012, una cifra que sube al 463% si se considera el grupo de jóvenes de entre 15 y 29 años.

A la vez, Brasil es el cuarto mayor exportador mundial de armas pequeñas,⁶ consecuencia directa de la existencia de una próspera e influyente industria de armas de pequeño tamaño, resultado de las políticas de fomento de los años setenta,⁷ durante la dictadura militar (1964-1985). Actualmente, la crisis económica en que está sumido Brasil ha propiciado, por parte del gobierno brasileño, nuevos incentivos a la industria nacional de defensa, basados en el discurso de desarrollo tecnológico y supuesto alto valor añadido de las exportaciones de armamento.⁸ La influencia y la importancia de esta industria en Brasil se hacen patentes por iniciativas como el desarrollo de blindados sobre ruedas,⁹ sistemas de artillería de misiles y cohetes de medio alcance (300 kilómetros)¹⁰ y, principalmente, el proyecto de un avión de gran tamaño multimisión (Embraer KC-390)¹¹ y la compra, con transferencia de tecnología, de aviones supersónicos.¹²

Esa doble condición —de actor en el mercado mundial de armas convencionales y de los altos índices de violencia armada— hace de Brasil un lugar privilegiado para pensar el papel de la política exterior como herramienta para la mejora del respeto a los derechos humanos en relación con el control de armas, tanto a escala nacional como internacional.

Este artículo considera la política exterior como política pública, en línea con la producción académica de los últimos diez años en el ámbito del Análisis de la Política Exterior (APE).¹³ En términos prácticos, hablar de política exterior como política pública significa lidiar con un proceso de diversas etapas —de formulación, decisión, implementación y evaluación—, basado en el control democrático, la participación social, la transparencia y la rendición de cuentas.¹⁴

Partiendo de nuestro trabajo en Brasil, donde hay una previsión constitucional que establece que las relaciones internacionales de Brasil deben regirse por la «prevalencia de los derechos humanos»,¹⁵ aceptamos como presupuesto que corresponde a la sociedad civil demandar transparencia del gobierno en la formulación e implementación de políticas en ese sector. Es decir, exigir que se respeten los derechos humanos en todas las decisiones de política exterior no supone, en el contexto brasileño, una cuestión abstracta, sino que constituye un compromiso constitucional. La falta de transparencia en el control de las exportaciones de armas de Brasil es otro elemento que torna relevante el análisis del contexto local, según veremos a continuación.

Vamos a analizar los desafíos de la actuación en política exterior, derechos humanos y control de armas en Brasil a partir de dos situaciones concretas: la primera se refiere al establecimiento de normas multilaterales de control de armas convencionales (y la tímida participación de Brasil en este proceso); la segunda se refiere directamente a las relaciones bilaterales y sus implicaciones para el control de armas entre Brasil y Mozambique, en el marco de la cooperación sur-sur.

2 • El Tratado sobre el Comercio de Armas: impacto de las normas internacionales en la mejora de los procesos nacionales

El Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA, o ATT, por sus siglas en inglés) es el primer acuerdo mundial que establece normas para las transferencias internacionales de armas convencionales, un mercado que en la actualidad ronda los US\$ 80.000 millones,¹⁶ y que está escasamente regulado. Resultado de más de dos décadas de movilización de gobiernos y más de un centenar de organizaciones de la sociedad civil, el TCA incluye las siete categorías de armamentos previstas por el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas (UNROCA): tanques de guerra, vehículos de combate blindados, sistemas de artillería de alto calibre, aeronaves de combate, helicópteros de ataque, barcos de guerra, misiles y lanzadores de misiles, además de armas pequeñas y ligeras, que son los principales instrumentos que se usan en los homicidios en todo el mundo. El TCA fue

aprobado en la Asamblea General de Naciones Unidas el 2 de abril del 2013, con el voto favorable de 154 países,¹⁷ y se abrió a la firma en junio de ese mismo año.

Brasil apoyó tímidamente el Tratado sobre el Comercio de Armas durante el proceso de negociación del acuerdo.¹⁸ En una región marcada por elevados índices de violencia armada, derivada del considerable número de armas en circulación, y un parco control en el medio urbano, Brasil no fue uno de los líderes latinoamericanos en las discusiones preparatorias para el Tratado sobre el Comercio de Armas. Entre los países de la región, fueron Argentina, Costa Rica y México quienes ejercieron el papel de protagonistas durante las negociaciones.¹⁹ No obstante, Brasil firmó el TCA ya en junio del 2013, dos meses después de su adopción por la ONU, indicando su disposición a colaborar con la regulación responsable del comercio internacional de armas.

En diciembre del 2015, más de dos años después de firmar el TCA, Brasil sigue sin ser miembro pleno del acuerdo, debido a la demora en el proceso de ratificación. El texto del Tratado sobre el Comercio de Armas está aún en proceso de ratificación, una etapa que implica su análisis por los poderes Ejecutivo y Legislativo. El tratado tardó diecisiete meses en ser remitido por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional brasileño,²⁰ donde aún tramita a paso lento.

La no ratificación del TCA situó a Brasil en posición de coadyuvante en la construcción del régimen mundial del control de transferencias de armas inaugurado por el acuerdo: como Estado meramente firmante, Brasil perdió la oportunidad de participar en decisiones importantes sobre el acuerdo, principalmente sobre las reglas de funcionamiento de este nuevo instrumento. En la Primera Conferencia de Estados Partes, que se celebró en agosto del 2015 en Cancún (México), Brasil no pudo participar en la elección sobre la sede de la secretaría del tratado, las reglas de financiación y los modelos de informes previstos por el tratado.²¹

Hasta la fecha, la ausencia de ratificación del Tratado por parte de Brasil lo deja fuera del grupo de los Estados que tienen el «certificado TCA» de exportadores responsables. Tales países, al concordar en formar parte del régimen internacional creado por el acuerdo, se comprometen a no transferir armas a Estados sobre los que recaigan sospechas de que pudieran usarlas para cometer genocidio, crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y ataques contra blancos civiles o civiles protegidos, entre otros.²² Aplicar el TCA implica también que las transferencias de armas pasarán por un análisis de riesgos individualizado, considerando criterios como el respeto a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario del país comprador, la posibilidad de su uso para actos de terrorismo o crimen organizado y la probabilidad de desvío, etc.²³

Diversas organizaciones brasileñas de la sociedad civil han alertado sobre esa situación, destacando el impacto de la falta de regulación del comercio internacional de armas sobre la violencia armada, una de las principales preocupaciones en materia de seguridad pública en nuestro país.

Otro aspecto importante de la incorporación del TCA en el contexto brasileño es su capacidad de impulsar el avance en la transparencia en la legislación nacional en materia

de exportación de armas convencionales. En el ámbito nacional, las directrices del control de transferencias internacionales de armas convencionales actualmente están reguladas por una Política Nacional de Exportación de Material de Uso Militar (PNEMEM), establecida durante la dictadura militar. Contrariando las premisas de una democracia, la PNEMEM es un documento clasificado y cuyas actualizaciones desde su adopción en 1974 se llevaron a cabo a espaldas de la luz pública.²⁴

Esa política secreta es incompatible con el periodo democrático iniciado tras el fin del régimen autoritario en Brasil. Por eso, dicha política debe reformularse con el objetivo de incorporar mecanismos más transparentes, cuando el país ingrese por completo en el régimen del Tratado sobre el Comercio de Armas, puesto que este prevé obligaciones claras de transparencia, principalmente el deber de presentar informes periódicos a la Secretaría del acuerdo (en virtud del art. 13 del TCA). Más preocupante aún es que la falta de transparencia también afecta a las relaciones bilaterales de transferencia de armas, como muestra el caso que se describe a continuación.

3 • La relación Brasil-Mozambique: la donación de armas como herramienta de política exterior

Se calcula que en los 16 años de guerra civil mozambiqueña (1975-1992) murieron un millón de personas y entre 4 y 5 millones se refugiaron en países vecinos. El conflicto también destruyó gran parte de las infraestructuras económicas y sociales del país. El Acuerdo General de Paz de 1992 puso fin a las hostilidades y en 1994 se celebraron las primeras elecciones multipartidarias.

En 2013, la intensificación de las tensiones entre el gobierno mozambiqueño, cuyo partido en el poder es el FRELIMO (Frente de Liberación de Mozambique), y el opositor RENAMO (Resistencia Nacional Mozambiqueña), ha reavivado el temor de que el país africano pueda volver a verse sumido en una guerra civil.²⁵

El conflicto en Mozambique fue objeto de una nota del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, el 22 de octubre del 2013,²⁶ en la que Brasil declara que observa «con preocupación los incidentes acaecidos en los últimos días en la región de Gorongosa, en la Provincia de Sofala, entre las fuerzas de defensa de Mozambique y la RENAMO». También cita la importancia de buscar la solución de las divergencias entre las partes, mediante el diálogo y la negociación, en un marco de fortalecimiento del Estado de derecho, de las instituciones democráticas y de la estabilidad.

Tan solo tres días después de la publicación de esa nota, el Poder Ejecutivo de Brasil solicita al Congreso Nacional autorización para donar tres aeronaves militares de fabricación brasileña, tipo T-27 Tucano,²⁷ fabricadas por Embraer, a la Fuerza Aérea de Mozambique. En la exposición de motivos que instruye la autorización, fechada el 5 de mayo del 2013 —es decir, cinco meses antes de su envío y que claramente no tuvo en cuenta la nueva coyuntura de tensiones militares en Mozambique—,²⁸ el Ministerio de Defensa justifica

la donación por el hecho de que la Fuerza Aérea Brasileña había adquirido aviones más avanzados —principalmente las aeronaves AT-29 Super Tucano,²⁹ también de fabricación de Embraer— y por el costo de mantenimiento de los Tucanos y la potencial inversión requerida para ponerlos nuevamente en condiciones operativas. Para concluir, la exposición de motivos presenta también un argumento de orden eminentemente político:

«[La] donación, si sale adelante, reforzará la buena relación bilateral entre Brasil y Mozambique en el contexto internacional, estrechando aún más los lazos de cooperación mutua, tan necesarios en la actual coyuntura mundial.»

La iniciativa brasileña de donar aeronaves a Mozambique se enmarca en la política de donación de material militar como herramienta de cooperación bilateral, para aproximar y fortalecer vínculos con asociados del Sur Global. En los últimos diez años, además de la iniciativa que aquí se analiza, Brasil hizo donaciones de equipamientos militares, principalmente aviones, en al menos seis ocasiones:

- Bolivia: 6 aeronaves T-25, en 2005³⁰
- Paraguay: 6 aeronaves T-25, en 2005³¹
- Ecuador: 5 aeronaves C-91A, en 2006³²
- Paraguay: 3 aeronaves T-27 Tucano, en 2010³³
- Ecuador: 1 aeronave C-115 Buffalo, en 2011³⁴
- Bolivia: 4 aeronaves H-1H, en 2012³⁵

En la exposición de motivos que instruyó las solicitudes para la donación de equipamientos militares, hay tres argumentos recurrentes:

- El hecho de que la Fuerza Aérea Brasileña cuenta, actualmente, con aeronaves más modernas y económicas.
- El alto costo de mantenimiento de las aeronaves, por lo que sería más económico transferirlas que recuperarlas.
- La donación como forma de aumentar las buenas relaciones bilaterales y estrechar los lazos de cooperación.

La iniciativa de donar tres aeronaves T-27 Tucano a Mozambique fue la primera que no iba destinada a países suramericanos, en línea con la aproximación bilateral observada en la última década. Mozambique es el segundo mayor destinatario de inversiones brasileñas en África, después de Angola.³⁶ Además de las razones ya expuestas para la donación —que también se dan en el caso de la donación a Mozambique—, una motivación adicional sería la utilización del equipamiento militar más antiguo como estímulo para la venta futura de versiones más modernas de esos aparatos. En una audiencia en la comisión del Senado brasileño en 2014,³⁷ al ser cuestionado sobre la donación a Mozambique, el entonces ministro de Defensa de Brasil, Celso Amorim, afirmó:

Conseguimos una aprobación en la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara, que tendrá que pasar más tarde por el plenario y luego llegar aquí, al Senado, de una autorización para donar tres Tucanos —antiguos Tucanos, no Super Tucanos— a Mozambique. Es de nuestro interés, no solo porque eso significa cooperar con un país con el que tenemos muchas relaciones, sino también porque es lo que hacen los demás países: se dona el Tucano y, después, quién sabe, se vende el Super Tucano. Y no estoy hablando de algo abstracto, porque ya hemos vendido un número considerable de Super Tucanos a países africanos. Creo que Angola ya tiene seis u ocho; países pequeños, como Burkina Faso, han comprado tres; es decir, no estoy hablando de algo abstracto. Estoy hablando de algo que puede suceder.

Algunas organizaciones de la sociedad civil de Brasil y de Mozambique cuestionaron la donación de los aviones al gobierno mozambiqueño en un momento de intensificación de la crisis, en una clara contradicción con la preocupación expresada en una nota por el Ministerio de Relaciones Exteriores y la justificación contenida en el pedido de autorización de la donación dirigida al Parlamento brasileño.³⁸ Uno de los aspectos cuestionados por las organizaciones fue la falta de previsión sobre el empleo de los aviones por parte de las Fuerzas Armadas mozambiqueñas, al contrario de la práctica adoptada por Brasil en otras donaciones de material bélico.

La incidencia entre los diputados encargados de analizar la transferencia de los aviones condujo a que se incluyera una enmienda en la autorización de donación,³⁹ bajo la siguiente justificación:

Resta observar que la Liga Mozambiqueña de Derechos Humanos y Conectas Derechos Humanos manifestaron que, a falta de indicación sobre el uso que podría darse a los aviones donados por Brasil, su eventual utilización bélica podría intensificar la creciente tensión político-militar que asola a Mozambique. Al respecto, entendemos que, siempre que sea posible, la donación de bienes públicos debe estar vinculada a fines previamente establecidos.

En la enmienda sugerida por el entonces diputado Davi Alcolumbre, parlamentario encargado de analizar la autorización de donación, consta lo siguiente:

Añádase al Art. 1º del proyecto el siguiente § 2º:

*«Art. 1º.....
§ 2º Las aeronaves donadas deberán ser utilizadas exclusivamente en actividades de formación y entrenamiento de pilotos.»*

En diciembre del 2015, la autorización de donación de las aeronaves a Mozambique estaba aún siendo analizada por el Poder Legislativo brasileño.

4 • Notas para las estrategias de acción

A la luz de los desafíos que se plantean al trabajar en el ámbito de la política exterior, los derechos humanos y el control de armas, y basándose en la actuación de Conectas Derechos Humanos, pueden extraerse algunas estrategias de acción.

A – Papel de los frenos y contrapesos en una sociedad democrática

La función de control que el Parlamento ejerce sobre las actividades del Poder Ejecutivo ha mostrado resultados interesantes en el trabajo en torno a la política exterior. En Brasil, el Poder Legislativo cumple importantes funciones en materia de política exterior, incluyendo el análisis de tratados internacionales antes de su aplicación nacional, una etapa previa a la ratificación del acuerdo, y la autorización de donaciones de material bélico a terceros países, dado que, en este caso, habría cesión de patrimonio público nacional. Esta segunda función fue fundamental en el caso de la donación de los aviones a Mozambique, permitiendo que el deterioro del marco político de aquel país se tuviera en cuenta en la autorización de la cesión, considerando que la autorización requerida por el Poder Ejecutivo no se manifestaba al respecto.

Por otro lado, por tratarse de una de las diversas funciones de los parlamentos —y, a veces, por la falta de interés o la falta de percepción del tema como prioridad política—, estos a menudo no dedican atención a temas de política exterior a un ritmo que se corresponda con las dinámicas de la agenda internacional. En ese sentido, el Poder Ejecutivo debe actuar como agente catalizador de la acción del Legislativo, ya sea por la incidencia de sus asesorías parlamentarias, o bien mediante la aportación de datos técnicos e información sobre el contexto político a los miembros de los parlamentos. En el proceso de aplicación del Tratado sobre el Comercio de Armas en Brasil, el apoyo de tres ministerios distintos (de Relaciones Exteriores, de Justicia y de Defensa) consignado en la exposición de motivos al texto del acuerdo ante el Congreso brasileño y la actuación de la asesoría parlamentaria del Ministerio de Relaciones Exteriores han contribuido a mantener el tema en la pauta de los parlamentarios.

Finalmente, siempre hay que tener en mente la necesidad de explotar los espacios de participación social en los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Las audiencias públicas, las reuniones de trabajo, las comparecencias de ministros o autoridades involucradas en cuestiones de política exterior son algunos ejemplos de espacios en los que la incidencia de la sociedad civil puede cumplir un papel esencial de diversificación de voces y suministro de informaciones técnicas, posibilitando que la decisión del agente público esté lo mejor informada posible.

Un desafío impuesto a la sociedad civil al trabajar con el Legislativo como herramienta de control de política exterior es saber cómo lidiar con las dinámicas de partidización que pueden darse.

B – Importancia de la actuación en redes

La división del trabajo sobre los temas de política exterior, derechos humanos y control de

armas entre un grupo de organizaciones de la sociedad civil posibilita acciones en diferentes niveles —nacional, regional e internacional— sin sobrecargar a las instituciones, que muy a menudo están activas en diversas cuestiones. La multiplicidad de voces procedentes de la actuación de las organizaciones cumple también un papel de potenciación de la demanda, sirviendo como instrumento adicional de presión en temas que, en ocasiones, no reciben la atención debida por parte de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

En el caso de la implementación del TCA en Brasil, la acción de organizaciones de diferentes perfiles y ámbitos —como Conectas Derechos Humanos, Instituto Sou da Paz,⁴⁰ Amnistía Internacional⁴¹ y Dhesarme⁴²— ha permitido una diversificación de estrategias de acción, reforzando la demanda de una rápida conclusión del proceso camino a la ratificación del acuerdo.

C – Necesidad de escuchar a los asociados locales

El establecimiento y el mantenimiento de vínculos de asociación con organizaciones de la sociedad civil del Sur Global es un factor importante para una actuación geográfica ampliada, un elemento de gran importancia en el trabajo en el ámbito de la política exterior y los derechos humanos. El diálogo constante con organizaciones y movimientos con presencia sobre el terreno, además de asegurar una mayor legitimidad en el cuestionamiento de acciones de Estados con repercusiones en el ámbito de los derechos humanos, permite conocer situaciones de violaciones rápidamente, abriendo un margen para poner en marcha rápidamente una estrategia de respuesta, incluso anticipando efectos perjudiciales más profundos.

En el caso de la donación brasileña de los aviones T-27 Tucano a Mozambique, el diálogo con los asociados locales fue fundamental para que se tomaran medidas ante los Poderes Ejecutivo y Legislativo en Brasil inmediatamente después del inicio del proceso de cesión del material bélico. La acción rápida fortaleció la estrategia de seguimiento de la situación tanto entre los responsables en el Ministerio de Relaciones Exteriores como entre los parlamentarios que analizaron la donación.

5 • Conclusión

El análisis de los desafíos de la aplicación de un régimen internacional de control de armas y de la transparencia en el proceso de transferencia de material bélico en el plano de las relaciones bilaterales hace posible vislumbrar oportunidades de acción para las organizaciones de la sociedad civil, incidiendo en el establecimiento de instrumentos de control de la exportación de armas que respeten las normas de derechos humanos. La explotación de la dinámica democrática de frenos y contrapesos, la relevancia de la acción mediante redes y asociaciones y la importancia de un diálogo pertinente con actores que tengan presencia sobre el terreno son algunos ejemplos de estrategias que, basados en un planteamiento de política exterior y derechos humanos, pueden contribuir de manera efectiva al perfeccionamiento y la mejora del control de la exportación de armas.

NOTAS

1 • Keith Krause, "Small Arms Survey 2015: Weapons and the World," Small Arms Survey, visitado el 1 de diciembre de 2015, <http://bit.ly/1I70sen>.

2 • Julio Jacobo Waiselfisz, "Mapa da Violência 2015: Mortes Matadas por Armas de Fogo," Mapa da Violência, visitado el 1 de diciembre de 2015, <http://bit.ly/1eTBSu8>.

3 • Camila Lissa Asano, "Política Externa e Direitos Humanos em Países Emergentes: Reflexões a Partir do Trabalho de Uma Organização do Sul Global," *SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos* 10, no. 19 (dezembro de 2013): 119.

4 • Pablo Dreyfus, Benjamin Lessing y Julio Cesar Purcena, "A Indústria Brasileira de Armas Leves e de Pequeno Porte: Produção Legal e Comércio," *Brasil: As Armas e As Vítimas* 7 (2005): 64-125.

5 • Waiselfisz, "Mapa da Violência 2015".

6 • Krause, "Small Arms Survey 2015".

7 • Dreyfus, Lessing y Purcena, "A Indústria Brasileira de Armas Leves e de Pequeno Porte," 65.

8 • Un ejemplo de este discurso pudo verse en una audiencia pública sobre la situación actual de la industria de defensa brasileña y los proyectos estratégicos del sector de defensa brasileño, llevada a cabo en el Senado Federal de Brasil el 17 de septiembre de 2015. En aquella ocasión, Sami Hassuani, presidente de Avibras Industria Aeroespacial y presidente de la Asociación Brasileña de Industrias de Materiales de Defensa y Seguridad (ABIMDE), destacó la importancia de la industria de defensa en el actual contexto de crisis económica en Brasil, aduciendo que la industria de defensa genera 10 reales por cada real invertido. Más información en: <http://bit.ly/1wkiary>.

9 • Cristiano Mauri da Silva, "O Desenvolvimento da Base Industrial de Defesa no Brasil: Atuação das Forças Armadas," Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, visitado el 1 de diciembre del 2015, <http://bit.ly/1QrM4JO>.

10 • José Carlos Albano Amarante, "Processos

de Obtenção de Tecnologia Militar," Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), visitado el 1 de diciembre de 2015, <http://bit.ly/1QrMwrN>.

11 • Richard A. Bitzinger, "Brazil's Re-emerging Arms Industry: The Challenges Ahead," RSIS, visitado el 1 de diciembre de 2015, <https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/rsis/co14195-brazils-re-emerging-arms-industry-the-challenges-ahead/#.VnIK2DbG5EI>.

12 • Para más información sobre el apoyo institucional al fortalecimiento de la industria de defensa en Brasil, ver "Livro Branco da Defesa Nacional", Ministério da Defesa, visitado el 1 de diciembre de 2015, <http://bit.ly/1qrlvjd>.

13 • Michelle Ratton Sanchez et al. "Política Externa Como Política Pública: Uma Análise pela Regulamentação Constitucional Brasileira (1967-1988)", *Revista de Sociologia Política* (novembro de 2006): 125-143; Carlos Milani y Letícia Pinheiro, "Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública," *Contexto Internacional* (janeiro/junho 2013): 11-41.

14 • "Política Externa e Direitos Humanos: Estratégias de Ação Para a Sociedade Civil", *Conectas Direitos Humanos*, visitado el 1 de diciembre de 2015, <http://bit.ly/1QrNrse>.

15 • Conforme Art. 4º, II, da Constitucional Federal do Brasil.

16 • A partir de los datos ofrecidos por los Estados sobre los valores monetarios de sus exportaciones de armas, el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) estima que el mercado mundial de armas movía US\$ 76.000 millones en 2013, aunque ese número probablemente fuera mayor debido a la fragmentación de los datos y la falta de transparencia de los gobiernos. Para más información, ver "The Financial Value of the Global Arms Trade," SIPRI, visitado el 1 de diciembre de 2015, <http://bit.ly/17zq5do>.

17 • "Brasil é um dos Primeiros a Assinar o Tratado

sobre Comércio de Armas na ONU,” Conectas Direitos Humanos, visitado el 1 de diciembre de 2015, <http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/brasil-e-um-dos-primeiros-a-assinar-o-tratado-sobre-comercio-de-armas-na-onu>.

18 • “Brasil e o Arms Trade Treaty: Impacto e Importância de um Tratado Humanitário,” Instituto Sou da Paz, visitado el 1 de diciembre de 2015, <http://bit.ly/1Lfq7f>.

19 • “Four Reasons Why Latin American Countries Should Sign and Ratify the ATT,” Parliamentarians for Global Action, visitado el 1 de diciembre de 2015, <http://bit.ly/1LPf9in>.

20 • “Passos lentos - Itamaraty Leva 8 Meses para Traduzir Tratado de Armas,” Conectas Direitos Humanos, visitado el 1 de diciembre de 2015, <http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/14986-passos-lentos>.

21 • “Tratado de Armas: 3 Razões para o Brasil Ratificar,” Conectas Direitos Humanos, visitado el 1 de diciembre de 2015, <http://bit.ly/1SfNaXj>.

22 • Art. 6º del TCA.

23 • Art. 7º del TCA.

24 • Carlos Federico Domínguez Avila, “Armas Brasileiras na América Central: Um Estudo sob a Perspectiva da Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar-PNEMEM (1974-1991),” *Varia Historia* 25, no. 41 (2009): 293-314.

25 • “Momentos de Instabilidade Política em Moçambique - Uma Cronologia,” Deutsche Welle, visitado el 1 de diciembre de 2015, <http://dw.com/p/18xjM>.

26 • “Moçambique Teme Volta da Guerra Civil - Ativistas Lançam Apelo por Paz e Criticam a Intenção do Governo Brasileiro de Doar Aviões Militares Neste Momento,” Conectas Direitos Humanos, visitado el 1 de diciembre de 2015, <http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/6477-mocambique-teme-volta-da-guerra-civil>.

27 • El T-27 Tucano es un avión diseñado a finales de los años setenta por Embraer. Pensado como aeronave de uso doble —entrenamiento de alto

rendimiento y avión de combate—, el T-27 es un monomotor turbo eléctrico, con un alcance máximo de 2.000 kilómetros, una velocidad de crucero de 438 km/h y la capacidad de ser equipado con hasta 1.000 kilos de armamento táctico. Entró en el mercado brasileño e internacional en 1983 y, desde entonces, ha sido todo un éxito comercial para Embraer. Se fabrica a gran escala y ha sido exportado a Argentina, Egipto, Honduras, Libia, Nigeria, Reino Unido y Venezuela. Más información: Carlos Federico Domínguez Avila, “O Brasil, a Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar – PNEMEM – e o Comércio Internacional de Armas: Um Estudo de Caso,” *Tempo* 15, no. 30 (2011): 221-241.

28 • “Projeto de Lei nº. 6.466, de 25 de outubro de 2013,” Câmara dos Deputados, visitado el 1 de diciembre de 2015, <http://bit.ly/1iFgU42>.

29 • El AT-29 Super Tucano es una aeronave turbohélice de ataque ligero y de entrenamiento avanzado. Está equipada con sistemas proyectados no solo para atender a los requisitos básicos de entrenamiento, sino también con cinco puntos bajo el ala y el fuselaje para cargar hasta 1.500 kg de armas (convencionales e inteligentes) para seguir los continuos cambios que se dan en los potenciales ambientes de operación de la aeronave. Sacado a venta por Embraer en 2004, hoy opera al menos en 16 países. Más información en: “Super Tucano,” EMBRAER, visitado el 1 de diciembre de 2015, <http://bit.ly/1iFfLtn>.

30 • “Lei nº. 11.181, de 26 de setembro de 2005,” Presidência da República - Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos, visitado el 1 de diciembre de 2015, <http://bit.ly/1RzvRQS>.

31 • Ibid.

32 • “Lei nº. 11.283, de 26 de fevereiro de 2006,” Presidência da República - Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos, visitado el 1 de diciembre de 2015, <http://bit.ly/1WfZz47>.

33 • “Lei nº. 12.271, de 24 de junho de 2010,” Presidência da República - Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos, visitado el 1 de diciembre

de 2015, <http://bit.ly/1WfZH3R>.

34 • “Lei nº. 12.442, de 11 de julho de 2011,” Presidência da República - Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos, visitado el 1 de diciembre de 2015, <http://bit.ly/1WfZQ76>.

35 • “Lei nº. 12.679, de 25 de junho de 2012,” Presidência da República - Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos, visitado el 1 de diciembre de 2015, <http://bit.ly/1WfZTzW>.

36 • Amanda Rossi, *Moçambique, o Brasil é Aqui* (Rio de Janeiro, Editora Record, 2015).

37 • “Notas Taquigráficas 27/03/2014-9ª - Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional,” Senado Federal, visitado el 1 de diciembre de 2015,

<http://bit.ly/1Wg34rx>.

38 • “Moçambique Teme Volta da Guerra Civil,” Conectas.

39 • Davi Alcolumbre, “Projeto de Lei Nº. 6.646, de 2013,” Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, visitado el 1 de diciembre de 2015, <http://bit.ly/1OCITxH>.

40 • Instituto Sou da Paz, visitado el 1 de diciembre de 2015, <http://www.soudapaz.org/>.

41 • Anistia Internacional Brasil, visitado el 1 de diciembre de 2015, <https://anistia.org.br/>.

42 • Campanha Brasileira Contra Minas Terrestres e Munições Cluster (CBCMT), visitado el 1 de diciembre de 2015, <http://www.dhesarme.org/>.

**CAMILA ASANO** – *Brasil*

Camila Asano es la coordinadora del Programa de Política Exterior y Derechos Humanos de Conectas Derechos Humanos. Asano concluyó su máster en Ciencia Política por la Universidad de São Paulo (USP) en 2009, y es profesora de Relaciones Internacionales en la Fundación Armando Álvares Penteado (FAAP) desde 2010. Ha centrado su actuación profesional y su investigación en temas relacionados con los derechos humanos, las organizaciones internacionales y la política exterior, con especial atención a los países del denominado Sur Global.

contacto: camila.asano@conectas.org

**JEFFERSON NASCIMENTO** – *Brasil*

Jefferson Nascimento es abogado y asesor del Programa de Política Exterior y Derechos Humanos de Conectas Derechos Humanos. Es licenciado en Derecho y doctorando en Derecho Internacional por la Universidad de São Paulo. Además, es Coordinador del Observatorio de la Política Exterior de Brasil del Núcleo de Estudios Internacionales de la Facultad de Derecho de esa universidad.

contacto: jefferson.nascimento@conectas.org

Recibido en diciembre de 2015.

Original en portugués. Traducido por Fernando Campos Leza.



“Este artículo es publicado bajo la Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License”

ARMAS PEQUEÑAS, GRANDES VIOLACIONES

Daniel Mack

- *¿Por qué las armas de fuego no están entre las principales prioridades de la comunidad de los derechos humanos?* •

RESUMEN

En el presente artículo, el autor reflexiona sobre por qué las armas pequeñas están sub-representadas en el debate sobre los derechos humanos. Primero, cuestiona la diferenciación entre guerra y paz, afirmando que la vasta mayoría de las personas asesinadas, heridas, las violaciones de derechos por violencia, en la actualidad, ocurren en países en paz. En este contexto, el autor revisa críticamente el predominio de armas de fuego, los daños que ocasionan en todo el mundo y las más recientes iniciativas internacionales en este terreno. Finalmente, el autor discute cómo la sociedad civil brasileña puede incorporar el debate sobre la violencia armada, argumentando que el enfoque basado en los derechos humanos sobre la seguridad pública puede obtener más apoyo para la “gramática” de los derechos humanos de parte de la mayoría de la población.

PALABRAS CLAVE

Armas pequeñas | Brasil | Violencia armada | Paz | Seguridad | Armas | Armas de fuego

Las armas de fuego son el principal vector de muertes violentas y lesiones en todo el mundo. La preponderancia de armas pequeñas en la violencia armada “epidémica” – más de medio millón de muertos anuales – no es uniforme en todas las regiones, pero es considerable.¹ La Organización Mundial de la Salud estima que más de 10 homicidios cada 100.000 habitantes refleja un nivel epidémico de violencia – el índice global promedio ha permanecido por debajo de ese umbral, más recientemente en 6,2; en más de 30 países (casi todos de Europa y Asia) el índice es inferior a 1.² No obstante, en regiones como las Américas (16,3) y África (12,5) los índices están muy por encima de los niveles epidémicos, constituyendo un continuo desastre para la salud pública y los derechos humanos.

Con una mirada más afinada, el panorama se vuelve francamente aterrador. América Central y el Sur de África lideran con más de 25 homicidios cada 100.000 habitantes, mientras que América del Sur, África Central y el Caribe no se quedan muy atrás.³ En los últimos años, Honduras y El Salvador se han intercambiado el morbosos título del país más violento del mundo. Dentro de los propios países, las grandes aglomeraciones urbanas (como San Pedro Sula, Acapulco, Maceió, San Salvador, Tegucigalpa o Caracas) generalmente tienen índices de homicidios 10 veces superiores al umbral epidémico.⁴

En las Américas, dos tercios de todos los homicidios ocurren con armas de fuego, y la disponibilidad de armas ilegales puede estar impulsando el aumento de los índices de homicidio en América Central y el Caribe – la única sub-región del mundo que está teniendo aumentos.⁵ Globalmente, las armas de fuego fueron utilizadas en un poco menos de la mitad de todas las muertes violentas en el período entre 2007 y 2012, con un promedio anual de casi 200.000.⁶

A pesar de que la violencia está altamente concentrada geográficamente – los 18 países con los índices más altos representan el 4% de la población mundial, pero el 24% de las muertes violentas⁷ – las armas de fuego (en su mayoría armas cortas) son, en todos lados, una parte importante de la historia. Incluso en regiones donde la violencia armada es un pequeño problema (como en la mayor parte de Europa Occidental), las armas constituyen un importante vector de daño. Donde la violencia armada viola comunidades y mata a cientos de personas, en conflictos o en países “en paz”, las armas de fuego son a menudo las protagonistas. Los “asesinatos en intervenciones legales” (o “muertes causadas por la policía”) constituyen en muchas sociedades la principal forma de violación de los derechos humanos, y son generalmente cometidas con armas de fuego.

De hecho, las armas están fuertemente involucradas en la violencia en general – no sólo en los homicidios. Las armas ligeras son mucho más abundantes e impactantes que otros tipos de armas convencionales (bombas, minas) dentro del concepto “violencia armada”.⁸ Si se incluyen los suicidios y accidentes bajo la rúbrica de “violencia armada”, se consolida aún más el rol desproporcionado que juegan particularmente las armas cortas en la “epidemia”. Los datos sobre la violencia no incluyen los números masivos de suicidios con armas – por motivos conceptuales y metodológicos – pero desde la perspectiva de un ataque al derecho a la vida, esto no puede ser ignorado; en EEUU, por ejemplo, más personas se matan con armas que aquellas que son asesinadas por otros.⁹

En el caso de incidentes no letales y efectos psicológicos (miedo, amenazas) las armas ligeras también son las principales herramientas de lesiones e intimidación. A pesar de que es difícil estimar números precisos y el efecto psicológico es generalmente ignorado, el daño no letal y no físico es un componente importante de esta epidemia. Nada menos que 7 millones de personas en todo el mundo en la última década podrían estar viviendo con lesiones de armas pequeñas en zonas que están fuera de los conflictos armados.¹⁰ En Estados Unidos, las estimaciones evalúan de 3 a 6 víctimas no letales por cada fatalidad.¹¹ Las lesiones, incluso, generalmente enmascaran los así llamados “homicidios lentos”, registrados como *causa mortis*: tales como la infección causada por violencia armada meses o años antes.¹²

Los efectos psicológicos son también nefastos, poco denunciados y poco difundidos. En el caso de São Paulo, a pesar de que los homicidios se redujeron en 70% en la última década – una caída en picada a la que a veces se conoce como “el milagro de São Paulo”¹³ – las encuestas sugieren que la vasta mayoría de las personas considera que la “violencia” ha aumentado – el robo a mano armada es el principal culpable. Según una reciente encuesta de victimización, más de la mitad de los brasileños tienen “mucho miedo” de ser asesinados, y casi un tercio considera que podría ser asesinado en los próximos 12 meses.¹⁴

Estos efectos no pueden ser ignorados, puesto que “las armas no necesitan ser disparadas para ser efectivas. El hecho de cargar un arma generalmente simboliza su uso, o el sustituto de su uso más que el uso efectivo, puesto que la disposición del usuario de disparar el arma ya está establecida.”¹⁵ En la psique de los brasileños, y en todas las Américas, esta disposición está firmemente establecida a través de la experiencia personal o de la cobertura mediática ubicua sobre los crímenes violentos.

Entre las tecnologías más simples desarrolladas por los humanos para lastimar a otros humanos, las armas pequeñas matan, mutilan y violan más derechos en el cotidiano que otras armas mucho más sofisticadas y caras, como podría esperarse: “cerca del 60% de las violaciones de los derechos humanos documentadas por Amnistía Internacional han involucrado el uso de armas pequeñas y ligeras.”¹⁶ Más allá de la epidemia de clichés que rodea las armas pequeñas – la más famosa (“las verdaderas armas de destrucción masiva”), fue acuñada por Kofi Annan¹⁷ – para el pesar de los defensores de la seguridad humana, la comunidad internacional necesita establecer una respuesta proporcional a su daño.¹⁸

1 • “La guerra en la paz”¹⁹

¿Por qué las armas pequeñas no están entre las principales prioridades de la comunidad internacional? ¿Por qué el control de armas de fuego no ha emergido como un tema principal en la agenda de los derechos humanos? Los prejuicios contra los aspectos “meramente operativos” (las armas son solo herramientas) pueden ser en parte responsables. Pero hay mucho más en juego. Los donantes son generalmente tímidos cuando se trata de financiar organizaciones y proyectos que buscan reducir la violencia por armas de fuego, lo que es

visto como muy politizado. Los donantes con sede en Estados Unidos, particularmente, parecen resistirse a comprometerse por el miedo a generar controversia en el tenso debate doméstico sobre armas de fuego. Varios gobiernos europeos, que han destinado fondos a otras iniciativas de control de armas, operan con mucha deferencia con la noción de “no-intervención” en un área que incluye lobby directo y muchas veces inflama tormentas políticas. Algunos son tal vez conscientes de que están entre los principales productores y exportadores de armas pequeñas y que ciertas opciones pueden ser negativas para los negocios.

Otro motivo para la relativa falta de atención a las pequeñas armas puede venir de la distinción entre guerra y paz. Siendo francos, la sangre de los campos de batallas generalmente recibe más atención – de los medios, de la opinión pública, de los políticos, de los donantes, de las celebridades – que la sangre de las calles de los barrios marginados y de los centros urbanos. Por supuesto, el conflicto armado no puede ser minimizado, pues muestra lo peor de la humanidad – atrocidades masivas y la destrucción de comunidades o incluso de países enteros. Hoy, las armas explosivas y otras armas convencionales causan terribles estragos en conflictos internos y ataques terroristas como en Siria, Libia, Ucrania, Irak, Afganistán, Sudán del Sur y Paquistán.

Precisamente, debido al espeluznante horror de la guerra, la atención, los instrumentos y los conceptos desarrollados para intervenir en este tipo de violencia armada son relativamente robustos y maduros – a pesar de que son claramente insuficientes. En cuanto a la sola participación de la ONU (institucional, militar y conceptual) en temas de seguridad internacional (como el mandato del Consejo de Seguridad, los cascos azules y la “responsabilidad de proteger”), existen muchos ejemplos de la primacía dada a los conflictos armados sobre la violencia criminal e interpersonal.

Tal vez la distinción más importante sea que el desarrollo y operacionalización del Derecho Internacional Humanitario (DIH) ha proporcionado el marco jurídico y conceptual para los principales esfuerzos de reducción de la violencia en los conflictos. En cuanto a la limitación de los efectos de las armas, la perspectiva de la “guerra” – y el uso que le da la sociedad civil – ha sido la base para los principales esfuerzos en cuanto al control de armas en las últimas dos décadas. La noción de “efectos indiscriminados” y “sufrimiento innecesario” apuntalaron los esfuerzos para prohibir las minas antipersonales (1997) y las bombas de racimo (2008). Prohibir las armas que causan “daño inaceptable” no sólo es importante para la protección de civiles en los conflictos, sino también para prevenir su uso no intencional o su desvío por parte de grupos terroristas.

Sin embargo, a pesar del aumento (esperemos que de corto plazo) causado por el espantoso conflicto en Siria, menos del 14% de las muertes por violencia armada en todo el mundo desde 2007 a 2012 fueron muertes directas en un conflicto, y casi 10% de ellas ocurrieron en conflictos armados o ataques terroristas entre 2004 y 2009.²⁰ ¡El número de homicidios en Brasil en 2013 (más de 56.000) fue mayor que el número de muertes en conflicto *en todo el mundo* por año entre 2004 y 2009!²¹ El hecho es que la vasta mayoría de las personas que hoy mueren, son heridas o de alguna forma tienen sus derechos violados debido a la violencia, lo hacen en países “en paz”. De alguna forma,

este hecho evidente continúa siendo difícil de computar para muchos, puesto que aún operan en la conceptualmente clara, pero artificial, dicotomía guerra o paz.

Las armas pequeñas son una parte importante de la guerra, fuertemente responsables por la letalidad de los conflictos anteriormente mencionados, así como en otros conflictos en África, donde las AK-47 han probablemente significado más pérdidas de vida que cualquier otro tipo de armas en la historia. Mientras que la proporción exacta de muertes vis-a-vis otras armas es incierta, los casos abordados en un estudio muestran que las armas de fuego causaron “entre 20-50% de las bajas (muertes y heridas) en la mayoría de los casos examinados” – con una amplia gama que alcanza su ápice en la República del Congo, donde las armas de fuego fueron responsables por 93% de las bajas.²² Otra fuente estima que alrededor de un tercio de las muertes en los conflictos directos, entre 2007 y 2012, fueron causadas por armas de fuego.²³

Además, existen motivos para creer – dada la tendencia pasada y las previsiones para las próximas décadas – que las muertes violentas en países no involucrados en un conflicto van a representar incluso una proporción mayor de la violencia armada. Tanto el número de guerras como de muertes en conflictos ha disminuido; la “guerra” es menos una disputa militar entre Estados nación, y más un conflicto interno.²⁴ De hecho, la guerra civil “ha sido la forma predominante de guerra desde los años 1980: entre 1990 y 2002, los conflictos civiles representaron más del 90% de las muertes en batalla”.²⁵

Sin embargo, se espera que se reduzca el predominio de la guerra civil, y la reducción puede intensificarse. Un estudio prevé “una reducción continua en la proporción de los países del mundo que tienen conflictos armados internos, de aproximadamente 15% en 2009 a 7% en 2050.”²⁶ En otras palabras, es probable que las calles de las ciudades – no los campos de batalla – se vuelvan incluso un locus mayor de muertes intencionales en las próximas décadas.

2 • Las armas y “la industria de los derechos humanos”

Además de lo anteriormente presentado, el “conglomerado de los derechos humanos”, tanto dentro del marco de la ONU como la sociedad civil transnacional, es también responsable por la relativa invisibilidad de las armas pequeñas – y tal vez debería reevaluarse su poco compromiso con el tema. Sin dudas, muchas agencias multilaterales y organizaciones de la sociedad civil han dedicado importantes esfuerzos y recursos al amplio campo del “control de armas” – como los roles seminales y de liderazgo de Amnistía Internacional durante el proceso que culminó con el Tratado sobre Comercio de Armas, o de Human Rights Watch (y, para el caso, el PNUD) en el camino a la Convención sobre Municiones de Racimo.²⁷

No obstante, las organizaciones de derechos humanos más “tradicionales” – incluyendo aquellas con un alcance más regional o nacional – han dedicado menos atención a temas de violencia armada y, particularmente, a las pequeñas armas en tanto que “armas de

violaciones a los derechos humanos” por excelencia.²⁸ La única excepción fue la negociación exitosa del TCA, un importante paso al frente en términos de conectar las transferencias internacionales de armas pequeñas (incluidas en el ámbito de aplicación del Tratado) y el DIDH.

Las violaciones a los derechos humanos perpetradas o facilitadas por las armas no son más importantes cuando las armas han sido internacionalmente transferidas o prohibidas por un instrumento de la ONU. La plétora de violaciones de los derechos humanos causadas por el mal uso de armas de fuego en tiempos de paz es independiente de su origen – en Brasil, por ejemplo, más del 80% de las armas aprehendidas en crímenes fueron producidas a nivel interno y la mayoría nunca cruzaron ninguna frontera internacional.²⁹

Visto que el prisma tradicional de DIH no se ajusta bien para la violencia armada en su manifestación más común (violencia armada urbana en países nominalmente en paz), ¿cuáles son las perspectivas de una mayor aplicación de DIDH en el uso de armas pequeñas por parte de agentes estatales, o para reducir la violencia por armas de fuego entre civiles? Existen muchos caminos para hacer la conexión entre derechos humanos y violencia armada. Algunos de estos han sido recientemente considerados dentro de las principales ONG de derechos humanos, pero no han podido entrar en las estrategias o prioridades de cabildeo plurianuales.

Dentro de la ONU, las opciones abundan. Por ejemplo, la violencia armada está “integrada” en los comités de la Asamblea General de la ONU como en el Primer (“Desarme y Seguridad Internacional”) o Tercer Comité (“Asuntos sociales, humanitarios y culturales”) que cubre “ítems de la agenda relativos a asuntos sociales, humanitarios y de derechos humanos que afectan a las personas en todo el mundo.”³⁰ Tales acciones pueden ayudar a romper algunos de los ‘silos’ separados en los que temas de gran relevancia internacional son generalmente (e incómodamente) ubicados.

Una nueva frontera particularmente relevante podría ser la debida deliberación sobre armas pequeñas y violencia armada dentro de la competencia del Consejo de Derechos Humanos de la ONU en Ginebra, así como en su Examen Periódico Universal (EPU). A modo de ilustración, sorprendentemente el EPU de Brasil para 2012 casi no contiene menciones a la violencia armada, incluso en secciones que refieren a los compromisos con el “derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona” o recomendaciones referentes a “promover la seguridad pública y combatir la violencia.”³¹ Más bien, el reporte cubre los éxitos y desafíos en relación a los homicidios cometidos por la policía, en prisiones, específicamente contra mujeres y minorías, pero no dice mucho en relación a las más amplia y tal vez más sistemáticas violaciones de los derechos humanos de la mayoría de la población – considerando la cifra de 40.000 muertes violentas anuales, y los desconocidos niveles de heridos y robos violentos que socavan cualquier intento de alcanzar la “libertad de vivir sin miedo”.³² Incluso el resumen de las partes interesadas de la sociedad civil brinda poca o ninguna atención a esta faceta de los derechos humanos. ¿No podrían los EPU requerir que se presente y desagregue la incidencia y la dinámica de la violencia armada en cada país examinado? Si no lo hace el

propio gobierno del país, seguramente las partes interesadas de la sociedad civil y las “troikas” de la ONU podrían ser más sistemáticas en cuanto a la inclusión de esta información.

En este sentido, un prometedor paso al frente está actualmente en curso, iniciado por la resolución 28/10 del CDH (julio de 2015) sobre derechos humanos y armas de fuego.³³ La resolución culminará en un informe del Alto Comisionado para los Derechos Humanos sobre:

*Las diferentes formas en que la adquisición, posesión y uso de armas de fuego por parte de civiles ha sido efectivamente regulada, en vistas a evaluar la contribución de tal regulación en la protección de los derechos humanos, en particular el derecho a la vida y la seguridad de la persona, y para identificar las buenas prácticas que pueden guiar a los Estados a desarrollar aún más la regulación nacional relevante si lo consideran necesario.*³⁴

Como siguiente paso, aproximadamente una década más tarde, ¿podría tal vez el Consejo de Derechos Humanos de la ONU designar otro “Relator Especial de Naciones Unidas en la Prevención de las Violaciones de los Derechos Humanos Cometidos con Armas Pequeñas y Ligeras”?

Inicialmente, esta perspectiva fue asumida por la ONU durante el mandato de la Relatora Especial Bárbara Frey (2002-2006), que resultó en un informe innovador.³⁵ Este documento de 2006 destacó que las armas pequeñas son las “herramientas usadas para violar los derechos humanos” en una variedad de niveles: el derecho a la vida; la seguridad de la persona; la libertad de reunión, asociación, movimiento; la libertad de expresión; el derecho a la educación; el derecho a la salud, entre otros.³⁶ De hecho, “debido a que son portátiles y altamente letales, las armas pequeñas tienen el poder de transformar una violación básica de los derechos humanos en una violación profunda.”³⁷ Como tal, Frey señala que bajo el DIDH “el Estado puede ser responsabilizado por violaciones cometidas con armas pequeñas por personas en dos situaciones: cuando los individuos armados están operando bajo la autoridad estatal y cuando el Estado fracasa en actuar con la debida diligencia para proteger los derechos humanos.”³⁸ En otras palabras, los gobiernos nacionales pueden ser legalmente responsabilizados por las violaciones de los derechos humanos no solo por acción, sino por omisión.

Ciertamente, el primer caso es un área que está madura para ser mejorada, particularmente en países como Brasil, debido al mal uso de las armas en la aplicación de la ley. A pesar de los estándares internacionales y de los protocolos que regulan el uso de la fuerza,³⁹ la letalidad policial en muchas sociedades va mucho más allá de lo aceptable. Por ejemplo, se estima que la policía (militar) brasileña mata un promedio diario de cinco personas (un total de 1.890 personas en 2012, 351 de las mismas en São Paulo – casi 20% de todos los homicidios en la ciudad).⁴⁰ Como en muchos países, el aspecto más central de los Principios Básicos de la ONU en el Uso de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Responsables de la Aplicación de la Ley no ha sido implementado a través de la legislación nacional.⁴¹

¿Podría la sociedad civil hacer más para limitar el mal uso de las armas de fuego por fuerzas estatales a través de la implementación estratégica del DIDH? E, incluso, ¿podrían los ciudadanos que sufren los altos niveles de violencia por armas, tener un recurso legal para presionar a sus países para que aborden el tema aún si los caminos internos para una mejor legislación y políticas públicas parecen estar bloqueados? Son estas preguntas sinceras y abiertas que los expertos en derecho internacional y derechos humanos como Amnistía Internacional, Conectas y Human Rights Watch podrían responder.

Para responder a la “norma de diligencia debida en relación a la regulación de la tenencia y uso de armas pequeñas”, según el informe de Frey,

*Directrices adecuadas deben incluir las siguientes acciones estatales en relación a las armas pequeñas: licencias para evitar la posesión de armas por personas que corren el riesgo de utilizarlas indebidamente, requerir un almacenamiento seguro de armas pequeñas, requerir que se dé seguimiento a la información de los fabricantes, se investigue y enjuicie a aquellos que utilizan inadecuadamente las armas pequeñas, y ofrecer amnistías periódicas para quitar de circulación aquellas pequeñas armas no deseadas.*⁴²

¿Cuántos países en el mundo fallan en el respeto de estas normas – y pueden los defensores de los derechos humanos presionarlos para que los mismos aborden su fracaso mediante la utilización de este marco? A su vez, ¿hizo la sociedad civil todo lo posible en la principal recomendación del informe en relación al “uso inadecuado” de las armas pequeñas en “paz”? Específicamente, “la comunidad de los derechos humanos podría hacer una contribución útil al debate internacional sobre armas pequeñas, produciendo un modelo de principios de derechos humanos sobre la responsabilidad del Estado en la prevención y la investigación de las violaciones de los derechos humanos causadas por individuos y grupos armados”⁴³ ¿Se ha conseguido esto?

Los defensores y organizaciones de derechos humanos pueden hacer más, integrar mejor el tema de la violencia armada en los marcos y foros de derechos humanos, “extendiendo” conceptualmente el DIDH para hacer frente a la violencia urbana, apoyando iniciativas nacionales de políticas públicas y legislación para el control de armas, buscando reducir los niveles de producción y las existentes armas de fuego, y abordar temas culturales como la demanda de armas entre la juventud. Todo debería ser parte de una caja de herramientas para la sociedad civil preocupada por la protección de los derechos humanos.

3 • ¿Puede un mayor enfoque en la violencia armada reforzar la gramática de los derechos humanos en Brasil?

No toda acción debe ocurrir internacionalmente, ni ser conducida por agencias de la ONU y organizaciones con sede en el “Norte”; por el contrario, he argumentado que la mayoría de las

iniciativas y recursos para enfrentar las violaciones de derechos por armas debería ser utilizada nacionalmente por aquellos que están más cerca y que conocen mejor las comunidades bajo amenaza.⁴⁴ Y la amenaza es real y constante: se estima que el 70% de los homicidios anuales son cometidos con armas de fuego.⁴⁵ Estos números no cubren los heridos, ni aquellos que no han sido directamente heridos, pero que sin embargo viven en constante estado de miedo, con todas las limitaciones que conciernen al ejercicio de sus derechos básicos, como educación, opinión/expresión, cultura, movimiento y reunión/asamblea.

Los defensores de los derechos humanos deberían ganar fluidez sobre las características de las armas usadas en la violencia. En São Paulo, el 61% de los homicidios cometidos en la ciudad en 2012 y la primera mitad de 2013 fueron cometidos con un arma de fuego.⁴⁶ Un estudio que evaluó cada arma aprehendida por la policía en 2011 y 2012 (más de 14.000 armas de fuego) demostró que la vasta mayoría de las armas de fuego utilizadas en crímenes violentos eran armas cortas, relativamente de poca tecnología, hechas en Brasil, y generalmente bastante antiguas. Casi 60% de todas las armas eran revólveres, 32% eran pistolas; 78% fueron producidas en Brasil (casi en su totalidad por la empresa Taurus) y 14% fueron producidas antes de 1980, incluyendo 2% de armas producidas en la década de 1950 – sólo 10% eran “nuevas” (producidas desde 2010). Dentro del universo de las armas conectadas con los homicidios, 97 % eran armas cortas (revólveres y pistolas).⁴⁷ Otro estudio determinó que el predominio de las armas de fuego en circulación está fuerte y positivamente correlacionado con los altos índices de homicidio, estimando que a cada 18 armas retiradas de las calles de São Paulo corresponde una vida salvada.⁴⁸

Estos datos son indispensables porque, simplemente, la seguridad es un derecho humano fundamental e insatisfecho de los brasileños – y muchos otros en el “Sur Global – y es cada vez más común que este derecho sea violado a punta de pistola. En este sentido, las ONG de derechos humanos “tradicionales” que trabajan tanto a nivel nacional como local deberían aumentar sus esfuerzos para reducir la violencia armada. Por supuesto, debido a la especialización, el reducido financiamiento, los intereses diversos y las prioridades políticas, ninguna organización puede trabajar en todos los derechos humanos para todos los brasileños. Temas, poblaciones o regiones están correctamente enfocadas a fin de intentar influir en la política y en la práctica pública en una determinada intersección en un país enorme – mayor que los Estados Unidos, de escala continental, y con una población similar a la de Francia, Alemania y el Reino Unido juntas.

La situación de los derechos humanos de muchos de los grupos históricamente marginalizados continúa siendo grave en Brasil, ya sea para los pueblos indígenas, personas con discapacidades, los indigentes urbanos, o la comunidad LGBTI. La esclavitud no ha sido completamente erradicada, y el acceso a educación, agua/saneamiento o derechos culturales es irregular en el mejor de los casos. Incluso los grupos que no son una minoría, como las mujeres y los afro-descendientes, tienen sus derechos sistemáticamente amenazados o violados. Existe mucho trabajo por hacer y se espera que se realicen muchos esfuerzos en cada uno de los sub-temas del trabajo de los derechos humanos en Brasil. A su vez, estos silos casi inevitables llevan a muchos brasileños a preguntarse *quién* se beneficia con los esfuerzos para defender y promover tales derechos humanos – y si se trata de un juego de suma cero más que uno en el que las mejoras beneficiaran al país en su conjunto.

En Brasil, un país socialmente conservador en el fondo, esta mentalidad arcaica ha sido particularmente predominante en temas del orden público o de “seguridad pública”, la rúbrica bajo la que todos los temas relativos a la criminalidad y la violencia son colocados. Siendo una sociedad que favorece la represión por sobre la prevención y la mediación para reducir la violencia, en Brasil la agenda de los derechos humanos ha sido ridiculizada y percibida como si estuviera preocupada por los criminales a expensas de los “*ciudadanos de bien*” (como si la vida pudiera conformarse por tales dicotomías simplistas). Esta mirada está tal vez encapsulada en dos infames pero frecuentes dichos: “*derechos humanos para humanos derechos*” y “*bandido bueno es el bandido muerto*”. Tal mentalidad, ampliamente difundida – una encuesta reciente encontró que 50% de los entrevistados concordaban con la última⁴⁹ – continúa siendo un gran obstáculo para aquellos que trabajan en la intersección entre derechos humanos y seguridad en Brasil.

Por supuesto, proteger a las minorías, a los oprimidos, a los vulnerables y a los menos privilegiados es la razón de ser del trabajo de los derechos humanos, y estos esfuerzos deben priorizarse, apoyarse y financiarse en Brasil, puesto que están lejos de consolidarse. Sin embargo, hay grandes franjas de derechos de los brasileños que tienden a ser violados sistemáticamente, de forma cotidiana, sin muchos defensores.⁵⁰ Más que una propuesta del tipo “esto o lo otro”, estas facetas son complementarias y forman parte de la propia dinámica que causa gran parte de la violencia en Brasil – ya sea por criminales, ciudadanos comunes o el Estado.

Con el debido cuidado de no desmerecer otros esfuerzos esenciales, y de no replicar mantras desafortunados de la derecha sobre los “*buenos ciudadanos*”, en Brasil el derecho a la seguridad, protección y libertad de vivir sin miedo queda a veces relegado como una prioridad menor dentro de la mirada tradicional de la defensa de los derechos humanos. Esto, a su vez, generalmente refuerza el inalterable *statu quo*, encasillando la gramática de los derechos humanos en una mirada impopular, cuando, en realidad, debería moverse hacia una percepción en tanto que bien universal positivo. Sin bromas: En Brasil muchos están contra los derechos humanos debido a cómo se ha corrompido el concepto.

Tal vez no resulte una sorpresa que la así llamada “seguridad pública” sea el área con la menor evolución normativa desde la dictadura militar. En los esfuerzos actuales por combatir la violencia en democracia, el Estado y la sociedad civil en Brasil cargan con el peso de las herramientas ineficaces e inhumanas de una dictadura. Seguramente una concesión para mantener algo de poder en la esfera militar, el legado nefasto fue mantenido y consolidado en la Constitución brasileña de 1988.⁵¹ El artículo 144 de la Constitución mantiene dos fuerzas de policía: una Civil para investigar crímenes y una Militar para la vigilancia de las calles y la “preservación del orden público”. El énfasis no está en los derechos fundamentales; en aparente contradicción, la protección del orden estatal o público tiene prioridad por sobre la seguridad del ciudadano. Entonces, cuando la policía uniformada en las calles – bajo estricta jerarquía militar, entrenamiento, métodos y cada vez más equipamiento – percibe una amenaza a esas instancias, siente que está justificado el uso de medios violentos contra los derechos básicos de sus conciudadanos.

Con estos parámetros obsoletos, y la práctica que los mismos perpetúan, los derechos básicos son abusados diariamente en Brasil. Aquellos que viven en las *favelas* temen morir en manos de la brutalidad policial o de los traficantes de drogas (y de las balas perdidas), mientras que las clases superiores temen perder sus posesiones materiales en manos de los criminales. Pero la mayoría de los brasileños teme que su vida pueda terminar en cualquier momento. Como establecido en el Artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, “toda persona tiene el derecho a la vida, libertad y seguridad personales”.

En términos decididamente simplistas, mientras que los oprimidos por el Estado (prisioneros, víctimas de la violencia policial, habitantes de barrios pobres que no tienen acceso a los servicios básicos) están (poco o nominalmente) protegidos por el concepto de derechos humanos y sus heroicos defensores en Brasil, otros, oprimidos por la sistemática violencia armada – ya sea por acción, omisión, ineficacia o abandono por parte del Estado – perciben que no están bajo esa protección. Por lo tanto, se puede argumentar que en el contexto brasileño los esfuerzos para reducir los niveles de violencia armada (particularmente los homicidios y las amenazas a la salud psicológica que resultan de los robos) son esenciales para cumplir con los derechos básicos de millones de personas – y podría a su vez esperarse que esos millones de personas dialoguen con y acepten la gramática de los derechos humanos.⁵²

Las prioridades para las iniciativas en derechos humanos en Brasil no serán por definición las mismas que otras en diferentes puntos de su evolución política y socio-económica. No puede esperarse, por lo tanto, que los marcos de las iniciativas para proteger los derechos humanos – ya sea conceptual, retórica, política u operativamente – sean siempre una perfecta emulación de las prioridades internacionales; una interpretación uniformizada de los derechos humanos “clásicos” podría representar una adaptación poco fácil. Los derechos humanos son universales, pero cómo los mismos son amenazados, las maneras de alcanzarlos y las semánticas implementadas para hacerlo, difieren fuertemente.

Por lo tanto, para el caso de Brasil, tal vez sea tiempo de repensar algunos presupuestos y marcos conceptuales, y hacer que los mismos – u otros alternativos – se adapten mejor a las realidades en el terreno donde la mayoría de las personas están siendo asesinadas, heridas y aterrorizadas.

Un amplio espectro de las iniciativas para garantizar la seguridad – incluyendo la disminución de factores de riesgo (alcohol y uso de drogas, pobreza/desigualdad económica, falta de capacidad de reconciliación); iniciativas de prevención para los jóvenes; cambios en el ambiente institucional (reforma política, reforma de la justicia criminal que aborde la encarcelación masiva y la fracasada “guerra contra las drogas”) son componentes esenciales del trabajo de los derechos humanos en Brasil. De igual modo, demandar un mejor control de las “herramientas de violaciones de los derechos humanos” debería volverse una prioridad. En este camino, el foco en la violencia armada puede ayudar a rescatar la gramática universal de los derechos humanos del rincón distorsionado e impopular en el que se encuentra en Brasil, proporcionando un puente semántico y político entre aquellos que hoy defienden y aquellos que denigran los derechos humanos.

NOTAS

1 • Geneva Declaration Secretariat, *Global Burden of Armed Violence 2015: Every body counts* (Cambridge: Cambridge University Press, May 2015), visitado el 7 de octubre de 2015, <http://www.genevadeclaration.org/en/measurability/global-burden-of-armed-violence/gbav-2015/executive-summary.html>. Las armas pequeñas son armas individuales, portátiles como revólveres, pistolas, rifles y ametralladoras ligeras. Si bien en general se las agrupa con las armas ligeras (ametralladoras pesadas, lanzagranadas, armas antiaéreas portátiles, armas antitanques como MANPADS) bajo la rúbrica de SALW, las categorías son bastante diferentes en producción, regulación, uso y proliferación.

2 • United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Global Study on Homicide 2013. Trends, Context, Data* (Vienna: UNODC, 2014), visitado el 7 de octubre de 2015, https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/GSH2013/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf. "Casi tres mil millones de personas viven en un creciente grupo de países con niveles de homicidios relativamente bajos, muchos de los cuales, particularmente en Europa y Oceanía, continúan experimentando una baja en sus índices de homicidios desde 1990. En el lado opuesto de la escala, casi 750 millones de personas viven en países con altos niveles de homicidios, lo que significa que casi la mitad de todos los homicidios ocurren en países que representan el 11 por ciento de la población global y que la seguridad personal continúa siendo una preocupación principal para más de 1 de cada 10 personas en el planeta."

3 • UNODC, *Global Study*.

4 • José Antonio Ortega Sánchez, "For the fourth consecutive year, San Pedro Sula is the most violent city in the world," *Seguridad, Justicia y Paz*, January 19, 2015, visitado el 7 de octubre de 2015, <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/analisis-estadistico/send/5-analisis-estadistico/199-the-50-most-violent-cities-in-the-world-2014>.

5 • UNODC, *Global Study*; Geneva Declaration Secretariat, *Global Burden*.

6 • Según la Carga Global de la Violencia Armada 2018 (Secretariado de la Declaración de Ginebra, Carga Global), armas de fuego fueron utilizadas en 44,1% de todas las muertes violentas para un promedio anual de 197.000 muertes para el período 2007-2012.

7 • Ibid.

8 • La atención a la rúbrica precisa o a la semántica de la estadística es esencial, puesto que a menudo los términos que son utilizados erróneamente como intercambiables (violencia, violencia armada, violencia por armas, violencia criminal, muertes violentas, homicidios, etc.) enmascaran diferencias importantes en cuanto a metodologías y definiciones.

9 • Ver Matthew Miller and David Hemenway, "Guns and Suicide in the United States," *New England Journal of Medicine* 359 (September 4, 2008): 989–91, visitado el 7 de octubre de 2015, <http://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp0805923>; Madeline Drexler, "Guns & Suicide: The Hidden Toll," *Harvard School of Public Health*, 2014, visitado el 7 de octubre, 2015, <http://www.hsph.harvard.edu/news/magazine/guns-suicide-the-hidden-toll/>.

10 • Graduate Institute of International and Development Studies, *Small Arms Survey 2013: Everyday Dangers* (Geneva: 2013), visitado el 7 de octubre de 2015, <http://www.smallarmssurvey.org/publications/by-type/yearbook/small-arms-survey-2013.html>.

11 • Anna Alvazzi del Frate, "A Matter of Survival: Non-lethal Firearm Violence," *Small Arms Survey 2012*, Graduate Institute of International and Development Studies (Geneva: 2012), 78–105, visitado el 7 de octubre de 2015, <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2012/eng/Small-Arms-Survey-2012-Chapter-03-EN.pdf>.

12 • Cate Buchanan, ed., *Gun Violence, Disability and Recovery* (Sydney: Surviving Gun Violence Project, 2014).

13 • Melina Risso, "Intentional Homicides in São Paulo City: A New Perspective," *Stability: International*

Journal of Security and Development 3, no.1 (May 13, 2014), visitado el 7 de octubre de 2015, <http://www.stabilityjournal.org/article/view/sta.do/210>.

14 • Ministério da Justiça, Senasp, PNUD, *Pesquisa Nacional de Vitimização* (Brasília: Datafolha/Senasp/Crisp, 2013).

15 • Michael Ashkenazi, "What Do the Natives Know: Societal Mechanisms for Controlling Small Arms" in *Small Arms, Crime and Conflict: Global Governance and the Threat of Armed Violence*, ed. Owen Greene and Nicholas Marsh (London: Routledge, 2011), 242.

16 • Amnesty International, *Killer Facts: the impact of the irresponsible arms trade on lives, rights and livelihoods* (London: May 2010), visitado el 7 de octubre de 2015, https://www.amnesty.org.uk/sites/default/files/killer_facts_-_the_impact_of_the_irresponsible_arms_trade_on_lives_rights_and_livelihoods_0.pdf.

17 • Kofi Annan, *We the Peoples* (New York: UN Secretary-General, 2000), 52, visitado el 7 de octubre de 2015, http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We_The_Peoples.pdf.

18 • Iniciativas internacionales como el UN Programme on Small Arms and Light Weapons (United Nations, Programme of Action Implementation Support System: POA-ISS, *Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects*. 2001, visitado el 7 de octubre de 2015, <http://www.poa-iss.org/poa/poahtml.aspx>), y el UNODC Firearms Protocol ((United Nations, General Assembly, *Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, A/RES/55/255, 8 June 2001, visitado el 7 de octubre de 2015, http://www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/255e.pdf) y considerable, pero decepcionante en su alcance y verificabilidad de sus resultados. Para una perspectiva ver Daniel Mack and Guy Lamb, "Firing Blanks: The Growing Irrelevance of the UN Small Arms Process", IPI International Peace Institute, August 21, 2014, visitado el 7 de octubre de 2015, [http://theglobalobservatory.org/2014/08/firing-blanks-growing-irrelevance-un-small-arms-](http://theglobalobservatory.org/2014/08/firing-blanks-growing-irrelevance-un-small-arms-process)

process. Otra iniciativa de la ONU, las Normas Internacionales para el Control de Armas Pequeñas (ISACS <http://www.smallarmsstandards.org>) tendrá probablemente más impactos, con el diseño y reformas que provengan del nivel nacional.

19 • Partes de esta sección y de la siguiente son adaptaciones de una publicación previa, "Instituto Sou da Paz, *What Next? Thoughts for Global Civil Society Working on Arms Control and Armed Violence Reduction* (São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2014), visitado el 7 de octubre 2015, http://www.soudapaz.org/uplcd/pdf/whatnext_2014.pdf.

20 • Geneva Declaration Secretariat, *Global Burden*.

21 • Julio Jacobo Waiselfisz, *Mapa da Violência: Mortes Matadas por Arma de Fogo* (Brasília: Unesco, 2015, visitado el 3 de noviembre de 2015, <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/mapaViolencia2015.pdf>; Geneva Declaration Secretariat, *Global Burden*.

22 • Owen Greene and Nicholas Marsh, eds., *Small Arms, Crime and Conflict: Global Governance and the Threat of Armed Violence* (London: Routledge, 2011), 51, visitado el 7 de octubre de 2015, <https://www.routledge.com/products/9780415567008>.

23 • Geneva Declaration Secretariat, *Global Burden*.

24 • Nicholas Marsh, "Ambition and activism on the arms trade", *World Peace Foundation*, July 1, 2013, visitado el 7 de Octubre, 2015, <http://sites.tufts.edu/reinventingpeace/2013/07/01/ambition-and-activism-on-the-arms-trade/>.

25 • Greene and Marsh, *Small Arms*.

26 • Havard Hegre et al., "Predicting Armed Conflict, 2010- 2050". *International Studies Quarterly* 55, no. 2 (2011): 1-21, visitado el 7 de Octubre, 2015, http://folk.uio.no/hahegre/Papers/PredictionISQ_Final.pdf.

27 • Podría sugerirse que las organizaciones de derechos humanos han prestado mayor atención al DIH que al Derecho Internacional de los Derechos Humanos o a la legislación nacional para proteger los derechos humanos en esta área, incluso si en realidad son complementarios, se superponen y se refuerzan mutuamente.

28 • Como expresa Amnistía Internacional.

29 • Brasil, Câmara de Deputados, "CPI do Tráfico de Armas aprova relatório final," *Câmara Notícias*, Brasília, 2006, visitado el 7 de Octubre, 2015, <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/95789.html>. For the case of São Paulo, ver Instituto Sou da Paz, *De onde vêm as armas do crime? Análise do universo de armas apreendidas em 2011 e 2012 em São Paulo* (São Paulo: dez. 2013), visitado el 7 de octubre de 2015, http://www.soudapaz.org/upload/pdf/relatorio_20_01_2014_alterado.jsbn.pdf.

30 • <http://www.un.org/en/ga/third/index.shtml>.

31 • UN Human Rights Council, *National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21*, 7 March 2012, A/HRC/WG.6/13/BRA/1, visitado el 7 de octubre de 2015, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/116/18/PDF/G1211618.pdf?OpenElement>; *Compilation prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council Resolution 16/21*, 22 March 2012, A/HRC/WG.6/13/BRA/2, visitado el 7 de octubre de 2015, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/124/65/PDF/G1212465.pdf?OpenElement>.

32 • Declaración Universal de Derechos Humanos, preámbulo: "que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias".

33 • UN Human Rights Council, *Human rights and the regulation of civilian acquisition, possession and use of firearms*, 29 July 2015, A/HRC/29/L.18, visitado el 7 de octubre de 2015, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session29/Pages/ResDecStat.aspx>.

34 • UN, *Human rights and the regulation*. Solo seis países se abstuvieron durante la votación de la resolución: Francia, Japón, Corea del Sur, Macedonia, GB y EEUU; 41 Estados votaron a favor.

35 • UN Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, *Final Report Submitted by Barbara Frey, Special Rapporteur: Prevention of*

Human Rights Violations Committed with Small Arms and Light Weapons, 27 July 2006, A/HRC/Sub.1/58/27, visitado el 7 de octubre de 2015, <http://www.refworld.org/docid/45c30b560.html>.

36 • UN, *Final Report Submitted*.

37 • Ibid.

38 • Barbara A. Frey, "Small arms and light weapons: the tools used to violate human rights," *Disarmament Forum*, UN Institute for Disarmament Research (2004): 37–46, visitado el 7 de octubre de 2015, http://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/UNIDIR_pdf-art2140.pdf.

39 • United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials* (Havana, Cuba: OHCHR, 27 August to 7 September 1990), visitado el 3 de octubre de 2015, <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>.

40 • Fórum Brasileiro de Segurança Pública, *Anuário Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 7*. (São Paulo: 2013), visitado el 7 de octubre de 2015, http://www.forumseguranca.org.br/storage/download/anuario_2013-corrigido.pdf. In English see: Vanessa Barbara "Pity Brazil's Military Police," *The New York Times*, February 19, 2014, visitado el 7 de octubre de 2015, <http://www.nytimes.com/2014/02/20/opinion/barbara-reform-brazils-military-police.html>.

41 • "Los gobiernos y las agencias que aplican la ley deben adoptar e implementar reglas y regulaciones sobre el uso de la fuerza y armas de fuego contra personas por los agentes de la aplicación de la ley" (OHCHR, *Basic Principles*).

42 • Barbara Frey, *Preliminary report on the prevention of human rights violations committed with small arms and light weapons*, University of Minnesota, Humans Rights Library, E/CN.4/Sub.2/2003/29, 25 June 2003, visitado el 7 de octubre de 2015, <http://www1.umn.edu/humanrts/demo/smallarms2003.html>.

43 • Frey, *Preliminary*.

44 • Ver "The Return of the Nation-State?" en Instituto Sou da Paz, *What Next?*

45 • Waiselfisz, *Mapa da Violência*.

46 • Instituto Sou da Paz, *Homicídios na Cidade de São Paulo: Diagnóstico das Ocorrências Registradas entre janeiro de 2012 e julho de 2013* (São Paulo, 2013), visitado el 7 de octubre de 2015.

47 • Instituto Sou da Paz, *De onde vêm*.

48 • Daniel R.C. Cerqueira, "Causas e consequências do crime no Brasil" (Doutorado, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2010), visitado el 7 de octubre de 2015, http://www.comunidadessegura.org/files/TESE_DOUTORADO_CERTIFICADA_DANIEL_CERQUEIRA.pdf. For an English adaptation of this work, see Peter Batchelor and Kai Kenkel, ed. *Controlling Small Arms: Consolidation, innovation and relevance in research and policy* (London: Routledge, 2013).

49 • Rogério Pagnan, "Metade do país acha que 'bandido bom é bandido morto', aponta pesquisa," *Folha de S.Paulo*, out. 5, 2015, visitado el 7 de octubre de 2015, <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/10/1690176-metade-do-pais-acha-que-bandido-bom-e-bandido-morto-aponta-pesquisa.shtml>.

50 • Tal vez exista un paralelo a esta cita del ex alcalde

de la ciudad de Nueva York Michael Bloomberg: "Cada norteamericano tiene el derecho de caminar por las calles sin ser apuntado por la policía por su raza o etnia. Al mismo tiempo, cada norteamericano tiene el derecho de caminar por las calles sin ser atacado o asesinado. Ambas son libertades civiles."

51 • Contundentemente, más que bajo el capítulo sobre "Derechos Fundamentales y Garantías", este artículo sobre "seguridad pública" aparece bajo la rúbrica "Defensa del Estado y de las instituciones democráticas".

52 • Como se ha mencionado, este reconocimiento no debería ir en detrimento de otros temas de los derechos humanos cuando se busca diseñar o influir en las intervenciones de políticas públicas. Sigue siendo esencial continuar enfatizando el compromiso y los intentos de influir en los actores gubernamentales que han perpetrado históricamente las violaciones a los derechos humanos de poblaciones específicas, como los esfuerzos para frenar la violencia desproporcionada/ilegal de las fuerzas policiales y el trato degradante de los prisioneros.



DANIEL MACK – Brasil

Daniel Mack es un consultor independiente que trabaja en temas relativos a la reducción de la violencia armada y la seguridad internacional. Posee un Máster en Relaciones Internacionales de la Universidad de Georgetown (EEUU) y trabajó por nueve años en la ONG Instituto Sou da Paz, en el área de control de armas, tanto a nivel nacional en Brasil, como a nivel regional y global. Además, fue codirector de la coalición Armas bajo Control y miembro del Consejo Asesor Internacional de la Red Internacional de Acción sobre Armas Pequeñas (IANSA), entre otros. Actualmente es miembro del equipo editorial de la publicación ATT Monitor.

contacto: https://medium.com/@daniel_mack

Recibido en octubre de 2015.

Original en inglés. Traducido por Maité Llanos.



"Este artículo es publicado bajo la Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License"

EL COSTO HUMANO DE BOMBARDEAR CIUDADES

Maya Brehm

- *Cómo el debate internacional sobre armas •
ignora los derechos humanos*

RESUMEN

El uso de armas explosivas (bombas aéreas, misiles, obuses de artillería, etc.) en ciudades, pueblos y aldeas causa inmenso sufrimiento a los civiles. Hay un apoyo creciente a nivel internacional por el desarrollo de un compromiso político para abordar este problema humanitario y establecer una normativa estricta contra el uso de armas explosivas con efecto en amplias áreas, en zonas pobladas. Las consideraciones de derechos humanos han estado ausentes en gran medida de este debate. Este artículo muestra el impacto negativo de la violencia explosiva en el disfrute de los derechos humanos a través del prisma de la jurisprudencia. Argumenta que una perspectiva de derechos humanos puede ayudar a las víctimas de violencia explosiva a realizar plenamente sus derechos y a respaldar los esfuerzos dirigidos a provocar cambios en las políticas y prácticas militares para reducir el daño a los civiles.

PALABRAS CLAVE

Bombardeo | Desplazamiento | Armas explosivas | Derecho internacional de los derechos humanos | Derecho internacional humanitario | Protección de civiles

“Es por estos obuses, estas explosiones interminables, que abandoné mi hogar. Me fui unos pocos meses después de dar a luz... En el viaje, me llevé a mi bebé. Tengo otros hijos y desearía haber podido llevármelos a todos, pero no podía; así que tuvieron que escapar por sí solos. La gente estaba muriendo por todas partes, las casas se volvían escombros.”¹ En este testimonio, una mujer siria describe las consecuencias del bombardeo terrestre de su barrio durante el conflicto que ha asolado a su país desde 2011. Ante la inmensa devastación causada por los bombardeos aéreos y terrestres, mucha gente de Siria, Irak, Ucrania, Yemen y otros lugares, con frecuencia no tiene otra opción que abandonar sus hogares y buscar refugio en otras partes.² El uso de armas explosivas en zonas pobladas es una de las principales causas de desplazamiento de las poblaciones y uno de los motores de la abrumadora crisis de refugiados a la que se enfrenta hoy el mundo.³

Según un estudio destacado, las armas explosivas tales como bombas aéreas, proyectiles de artillería, granadas de mortero, misiles y artefactos explosivos improvisados matan y hieren a decenas de miles de civiles cada año.⁴ Las armas explosivas causan daño principalmente al emitir explosión y fragmentos desde el punto de detonación.⁵ Cuando estas armas son utilizadas en una zona poblada, como por ejemplo una ciudad, pueblo o aldea, los civiles representan alrededor del 90% de las bajas directas.⁶ Las armas explosivas también dañan casas y negocios, así como escuelas, hospitales, instalaciones de agua, saneamiento, electricidad y otras infraestructuras públicas vitales para la población civil. La falta de acceso a los servicios de salud y a la educación, la pérdida de modos de subsistencia y el desplazamiento forzado son algunas de las consecuencias indirectas de este tipo de violencia armada.

La violencia explosiva es un fenómeno geográficamente diverso que afecta a algunos países más que a otros. Según un estudio, entre 2011 y 2014, la violencia explosiva fue particularmente relevante en Irak, Siria, Pakistán y Afganistán.⁷ En 2014, se registró un número muy elevado de bajas civiles en Gaza y Nigeria, y durante los primeros siete meses de 2015, murieron y resultaron heridos más civiles por armas explosivas en Yemen que en ningún otro país del mundo.⁸

Los actores humanitarios y decisores políticos reconocen cada vez más que el uso de armas explosivas en zonas pobladas es un reto crucial en la protección de civiles en los conflictos armados.⁹ El problema humanitario es particularmente agudo cuando se usan bombas grandes, misiles no guiados, municiones de racimo, lanzamisiles de cañones múltiples u otras armas explosivas que afectan una amplia área con explosión y fragmentación.¹⁰ Las organizaciones de la sociedad civil afiliadas a la Red Internacional sobre Armas Explosivas (INEW, por sus siglas en inglés) están, en ese sentido, llamando a un compromiso internacional para ayudar a proteger a los civiles mediante el cese del uso de las armas explosivas con efecto destructivo de amplia área en zonas pobladas;¹¹ un llamado también realizado por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR),¹² el secretario general de la ONU y otros altos representantes de esta organización.¹³ En septiembre de 2015, autoridades gubernamentales, representantes de organizaciones internacionales y de la sociedad civil se reunieron en Viena, Austria, para comenzar los debates sobre tal compromiso político.¹⁴

La dimensión de derechos humanos en la violencia explosiva no ha recibido una atención especial en estas discusiones. El debate se ha centrado en cuestiones de conformidad con el derecho internacional humanitario (DIH), la parte de derecho internacional que regula el uso de armas en la conducción de las hostilidades (combate) durante un conflicto armado.¹⁵ El foco en el DIH no sorprende, considerando que los Estados tienden a reservar las armas explosivas para el combate militar y en general no las utilizan en las operaciones de mantenimiento del orden, las cuales son reguladas por el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH).

Sin embargo, el DIDH es un marco legal relevante para abordar el daño sufrido por armas explosivas. En primer lugar, la protección de los derechos humanos no cesa en tiempos de conflicto armado.¹⁶ En segundo lugar, la línea divisoria entre el combate y el mantenimiento del orden es con frecuencia objeto de controversia y quizá cada vez más borrosa.¹⁷ El DIDH está diseñado para proteger y promover aquellos derechos y libertades que todos los seres humanos deben poder disfrutar en virtud de su humanidad; establece para los Estados el deber de defender estos derechos y proporciona procedimientos para prevenir y reparar los abusos de derechos. La función reparadora del DIDH puede ayudar a las víctimas y sobrevivientes de violencia explosiva a realizar plenamente sus derechos. Su énfasis en la prevención puede respaldar los esfuerzos existentes dirigidos a reducir los daños del uso de armas explosivas en zonas pobladas.¹⁸ El resto de este artículo describe el impacto negativo de la violencia en el disfrute de los derechos humanos y analiza brevemente los beneficios potenciales y algunos obstáculos a un enfoque orientado a los derechos humanos.¹⁹ Estas cuestiones son analizadas a través del prisma de una selección de casos de derechos humanos.

1 • Armas explosivas y el disfrute de los derechos humanos

A – Pérdida de vidas y lesiones que hacen peligrar la vida

Cualquier uso de un arma explosiva corre el riesgo de impactar negativamente en el disfrute de una amplia gama de derechos humanos, de modo más directo, el derecho a la vida. Los efectos de armas explosivas hacen peligrar la vida independientemente de si la víctima de hecho muere.²⁰ Sin embargo, no todo uso de la fuerza que hace peligrar la vida representa una violación del derecho a la vida. El DIDH prohíbe la privación *arbitraria* de la vida. Para evitar muertes *arbitrarias*, el DIDH establece limitaciones estrictas en el uso de fuerza potencialmente letal. Aunque las normas del DIDH sobre el uso de la fuerza no excluyan explícitamente el recurso a armas explosivas, la fuerza letal sólo puede ser utilizada como último recurso cuando sea absolutamente necesaria y de un modo estrictamente proporcional al logro de un objetivo legítimo de mantenimiento del orden.²¹ Debido a los efectos explosivos y de fragmentación, el uso de armas explosivas es difícil de conciliar con el requisito de planificar operaciones de mantenimiento del orden que entrañan el uso de la fuerza con el objetivo de *minimizar* el riesgo de pérdida de vidas, tanto de las personas contra las que se dirige la fuerza como de circunstancias.²²

Incluso en una situación donde los agentes policiales se están enfrentando a presuntos “terroristas peligrosos” el uso de un arma explosiva puede no estar justificado. En un caso relativo a una “operación antiterrorista” en una región de Turquía declarada en estado de excepción, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) no consiguió comprender cómo la policía pudo haber creído absolutamente necesario responder con tanta fuerza; armas de fuego y explosivos (probablemente granadas de mano), causando numerosas lesiones extremadamente graves. El Tribunal consideró que, aunque el recurso a la fuerza letal pudo haber estado justificado, el derecho a la vida de uno de los presuntos terroristas había sido violado porque el Estado no pudo demostrar que la fuerza utilizada no había excedido lo absolutamente necesario y estrictamente proporcional.²³

Como los efectos de la explosión y la fragmentación de un arma explosiva no pueden ser dirigidos contra un supuesto infractor del modo en que la bala de un arma de fuego puede serlo, el uso de armas explosivas también amenaza la vida de circunstantes. A comienzos de febrero del año 2000, fuerzas rusas bombardearon el poblado checheno de Katyr-Yurt con “pesadas bombas de aviación FAB-250 y FAB-500 de caída libre y fuerte explosión con un radio de alcance de más de 1000 metros,”²⁴ presumiblemente para proteger las vidas de los residentes de violencia ilegítima. Murieron cuarenta y seis civiles y cincuenta y tres resultaron heridos. En el caso relativo al bombardeo, el TEDH consideró que “emplear esta clase de arma en una zona poblada, fuera de tiempos de guerra y sin una previa evacuación de los civiles, es imposible de conciliar con el grado de precaución que debe esperarse de un cuerpo de seguridad en una sociedad democrática.” Según el Tribunal, el “uso masivo de armas de efecto indiscriminado” estaba “en flagrante contraste” con el objetivo principal de la operación (proteger vidas) y “no pudo ser considerado compatible con el grado de cuidado requerido para una operación de este tipo, involucrando el uso de fuerza letal por parte de agentes del Estado.” Incluso si la operación perseguía un objetivo legítimo, el Tribunal consideró que no fue “planeada ni ejecutada con el debido cuidado por las vidas de la población civil.”²⁵

En la mayoría de casos, por lo tanto, el uso de un arma explosiva contra o entre personas probablemente será más dañino a la vida humana que lo absolutamente necesario para alcanzar un objetivo de mantenimiento del orden legítimo. Hay, no obstante, circunstancias en las que un Estado puede estar justificado a adoptar “medidas excepcionales”, que “podrían presumiblemente comprender el despliegue de fuerzas armadas equipadas con armas de combate, incluyendo aviones militares”, especialmente, con el fin de recuperar el control sobre un territorio o reprimir una insurgencia armada ilegal.²⁶

No obstante, incluso en operaciones que consisten efectivamente en una conducción de hostilidades durante un conflicto armado (reguladas por el DIH), los organismos de derechos humanos han encontrado dificultad en conciliar el uso, en una zona poblada, de un arma explosiva con amplia área de impacto con el deber de los Estados de respetar y proteger el derecho a la vida.²⁷ En un caso relativo a una bomba de racimo lanzada por un helicóptero de la Fuerza Aérea Colombiana en el caserío de Santo Domingo (Arauca, Colombia) el 13 de diciembre de 1998, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) consideró que “la utilización de armas explosivas arrojadas desde una aeronave constituye una actividad

que se cataloga necesariamente como peligrosa, y que por tal razón debe desarrollarse bajo estrictas condiciones de seguridad que garanticen que solamente se causará daño al objetivo seleccionado.”²⁸ La Corte concluyó que, “dada la capacidad letal y la precisión limitada” del arma utilizada, “su lanzamiento en el casco urbano del caserío de Santo Domingo o cerca de ahí” incumplió las obligaciones de precaución del atacante establecidas por el DIH y representó una violación del derecho a la vida y del derecho a la integridad física, mental y moral.²⁹

B – Daños mentales, destrucción material y desplazamiento forzado

Los bombardeos terrestres y aéreos no solo hacen peligrar la vida, como también pueden causar traumas psicológicos graves.³⁰ Muchos demandantes en casos sobre armas explosivas afirman ser víctimas de trato inhumano o degradante como consecuencia de haber sido testigos de la muerte violenta de un familiar cercano o debido a la destrucción de sus hogares o posesiones, su desplazamiento o el comportamiento de las autoridades después del evento.

En un caso en el que aldeanos kurdos de Turquía se quejaban del terror, miedo y pánico creados por el arrojamiento aéreo de grandes bombas sobre sus aldeas, el TEDH aceptó que “presenciar la matanza de familiares cercanos o los momentos posteriores”, junto con “una respuesta totalmente inadecuada e ineficiente de las autoridades”, debe haber causado en los demandantes “un sufrimiento que alcanza el umbral de un trato inhumano y degradante.”³¹ El Tribunal describió el calvario de los aldeanos que tuvieron que “recoger [personalmente] lo que quedaba de los cuerpos”, colocar los restos “en bolsas de plástico y enterrarlos en fosas comunes.” Consideró además que la angustia y aflicción causada por la “deliberada destrucción de las casas y pertenencias de los demandantes” también constituía un trato inhumano.³² Este veredicto se desvía de la posición del Tribunal en casos anteriores.³³ Queda por verse si esto representa un cambio hacia reconocer como trato inhumano los impactos psicológicos potencialmente graves del uso de armas explosivas potentes en zonas pobladas.

Además de los graves impactos que tienen sobre la salud física y mental, las armas explosivas con amplia área de impacto pueden reducir las zonas edificadas a escombros. Un único disparo de explosivos puede causar daños significativos a la propiedad privada.³⁴ El daño material puede tener repercusiones serias y de larga duración en la vida de un individuo y en toda una comunidad. La destrucción de hogares y el desplazamiento que provoca puede resultar en una violación del derecho al respeto por la vida privada y familiar y por el hogar de cada uno.³⁵ En el caso mencionado anteriormente de la CIDH, los residentes de Santo Domingo, Colombia, que sobrevivieron un ataque con bomba de racimo fueron forzados a abandonar su caserío. El Tribunal consideró que “la situación de desplazamiento interno forzado al que se enfrentaron las víctimas,” junto con otros factores, resultaron en una violación del derecho a la libertad de circulación y residencia.³⁶

Finalmente, el uso de armas explosivas en zonas pobladas, especialmente el uso extensivo o repetido, plantea desafíos significativos para el cumplimiento de una serie de derechos económicos, sociales y culturales. El informe de la Comisión de Investigación de la ONU sobre el conflicto de Gaza de 2014 muestra estos desafíos en términos inequívocos.³⁷

La Comisión señaló que las operaciones terrestres israelíes entre junio y agosto de 2014 implicaron el disparo de “grandes cantidades de armas explosivas, incluyendo artillería, morteros y misiles” en zonas densamente pobladas, provocando “un impacto devastador en la población de Gaza, tanto en términos de sufrimiento humano como también en daños a la infraestructura.”³⁸ La Comisión subrayó que el daño a la infraestructura pública vital tiene un impacto desastroso en el disfrute de los derechos humanos de la población a corto, medio y largo plazo, incluyendo los derechos a la salud, a un nivel de vida adecuado y a la educación.³⁹

2 • Beneficios reparadores y preventivos de un enfoque de derechos humanos

Una perspectiva de derechos humanos aplicada a la violencia explosiva podría beneficiar a las víctimas de la violencia explosiva y respaldar los esfuerzos dirigidos a reducir el daño a los civiles. Los mecanismos de derechos humanos nacionales, regionales e internacionales ofrecen vías judiciales o cuasi judiciales para ayudar a las víctimas a realizar sus derechos. La disponibilidad de estas vías de reparación es particularmente importante considerando que el uso de armas explosivas por parte del Estado tiende a ser regulado por el DIH y los tratados de armas, los cuales no garantizan a las víctimas individuales capacidad jurídica para hacer valer sus derechos.⁴⁰

Formular las preocupaciones humanitarias con respecto a la violencia explosiva en términos de derechos humanos hace más fácil abordar las facetas del patrón de daño fuera de la muerte directa y las lesiones, tomando en consideración aspectos más amplios, como el “daño psicológico, privación e impacto en el bienestar social.”⁴¹ Dentro de un marco de DIH, estos aspectos no pueden articularse fácilmente debido al foco, a nivel de ataques individuales, puesto en evaluaciones legales.⁴² Como muestran los casos discutidos anteriormente, articular el patrón más amplio de daño en términos de la prohibición al trato inhumano, los derechos a la vida privada y familiar, la libertad de circulación y residencia y los derechos económicos, sociales y culturales, abre vías de compensación a las víctimas de consecuencias indirectas del uso de armas explosivas. Además, diversas facetas del patrón de daño, ya sean consecuencia directa o indirecta de la violencia explosiva, son comprendidas como interdependientes. El derecho a agua potable y saneamiento seguros, por ejemplo, está inextricablemente relacionado con el derecho a la salud, como también con el derecho a la vida y la dignidad humana.⁴³ El reconocimiento de las conexiones entre impactos directos e indirectos puede promover cambios en las políticas y prácticas militares que no estén limitados a reducir las bajas civiles directas, sino que busquen abordar también el patrón más amplio de daño.⁴⁴

Abordar los daños de la violencia explosiva dentro de un marco de derechos humanos también puede producir información. El escrutinio público de incidentes relativos a armas explosivas está generalmente limitado debido a consideraciones de seguridad nacional y la escasez de información pública disponible sobre los procesos de toma de decisiones de los Estados y sobre los marcos reguladores que determinan el uso de fuerza explosiva es un desafío importante para

abordar de un modo eficaz el problema humanitario. Con el DIDH, sin embargo, los Estados están obligados a investigar las presuntas violaciones del DIDH y del DIH.⁴⁵ En conformidad con el deber de garantizar el respeto a la vida debe ser llevada a cabo una investigación eficaz sobre las circunstancias del uso de armas explosivas. Tal investigación debe, entre otras cosas, ser capaz de establecer un registro completo y detallado de la lesión y causa de muerte, e identificar a las víctimas y a los perpetradores.⁴⁶ En ese tipo de investigaciones, “un nivel mínimo de transparencia” es requerido con el fin de “asistir a la búsqueda de la verdad de las víctimas y a su derecho a reparaciones efectivas”,⁴⁷ y la sociedad en su conjunto tiene derecho a tener acceso a la información relacionada a las denuncias de violaciones de derechos humanos y su investigación.⁴⁸ El deber de investigar, y los derechos a la verdad y a una reparación efectiva no solo tienen una importante función reparadora, sino que también pueden promover la transparencia sobre las políticas y prácticas del Estado en el uso de armas explosivas y el reconocimiento de la necesidad de registrar las víctimas de un modo sistemático y preciso, como medio para orientar las políticas y prácticas de prevención de daños a la población civil.

Otro beneficio potencial de abordar la violencia explosiva dentro de un marco de derechos humanos está en la atención que el DIDH presta a las causas estructurales de los abusos de derechos, incluyendo su contexto regulador e institucional. Los Estados tienen la obligación de tomar las adecuadas medidas legislativas, administrativas y de otros tipos para prevenir las violaciones de derechos humanos.⁴⁹ Por este motivo, los organismos de derechos humanos habitualmente examinan las leyes, políticas y prácticas de los Estados sobre el uso de la fuerza y las distintas etapas en la toma de decisiones implicadas en el diseño, planeación, ejecución y seguimiento de una operación.⁵⁰ Las observaciones sobre la deficiencia del marco regulador pueden llevar a la revisión de las políticas y prácticas con vistas a prevenir futuros daños y violaciones de derechos. La “jurisprudencia vigorosa” desarrollada por algunos organismos de derechos humanos puede ser consultada para una orientación detallada sobre lo que es requerido en la planificación y ejecución de operaciones involucrando fuerza explosiva.⁵¹ A la luz de sus descubrimientos sobre el devastador impacto en los derechos humanos de las armas explosivas, la Comisión de investigación sobre el conflicto de Gaza de 2014 recomendó que Israel revisase sus políticas reguladoras de las operaciones militares, incluyendo, específicamente “el uso de armas explosivas con amplia área de impacto en zonas densamente pobladas.” La Comisión también llamó a la comunidad internacional a “acelerar e intensificar los esfuerzos para desarrollar normas legales y políticas que limiten el uso de armas explosivas con amplia área de impacto en zonas pobladas, con vistas a fortalecer la protección de civiles durante hostilidades.”⁵²

3 • Superando los obstáculos a un enfoque basado en los derechos humanos

Hay, empero, una serie de retos y limitaciones inherentes a una formulación en términos de derechos humanos.⁵³ Las víctimas se enfrentan a obstáculos prácticos significativos para

hacer valer sus derechos y recibir reparación. Uno de ellos es la dificultad de probar sus denuncias en situaciones en las que más de un actor podría ser el responsable de la violencia explosiva. Puede resultar difícil identificar al actor responsable, especialmente cuando el daño es consecuencia de un arma explosiva de acción retardada (p.ej. una mina terrestre) o de un arma explosiva lanzada a distancia (p.ej. artillería de largo alcance o ataques aéreos).⁵⁴ Con no poca frecuencia, los Estados niegan estar involucrados en tales casos.

Un caso emblemático servirá de ejemplo ilustrativo. En octubre de 2000, Ali Udayev y Ramzan Yusupov estaban regresando a casa desde la escuela en las afueras de Urus-Martan, un pueblo en Chechenia, cuando murieron a causa de una explosión. Los familiares de los chicos afirmaron que ellos murieron como consecuencia de “un proyectil del tipo Shmel” disparado por tropas rusas emplazadas en los alrededores, mientras que el gobierno ruso argumentó que las muertes podían haber sido el resultado del bombardeo terrestre de un grupo armado ilegal. En opinión del TEDH, los demandantes no lograron presentar pruebas suficientemente persuasivas para sus denuncias y no se podía, por lo tanto, establecer fuera de toda duda razonable que las tropas rusas estuviesen implicadas en las muertes.⁵⁵ Esto plantea cuestiones importantes sobre lo que puede esperarse de civiles que normalmente no tienen el conocimiento experto de tecnología de armamento necesario para identificar el origen de una explosión.⁵⁶ Sobre todo porque, en el contexto de los procedimientos de derechos humanos, en los que demandantes individuales acusan a agentes del Estado de violar derechos con armas explosivas, a menudo solo el Estado dispone de información capaz de corroborar o refutar esas acusaciones.⁵⁷

Para superar este obstáculo y garantizar la protección efectiva de los derechos humanos, la carga es transferida al Estado, que debe proporcionar “una explicación plausible” de cualquier individuo herido o muerto en áreas bajo el control exclusivo de autoridades estatales y cuando hay indicios razonables de que los agentes estatales podrían estar involucrados.⁵⁸ La identificación del arma es particularmente importante porque algunas armas explosivas implican directamente a actores estatales. Si se puede demostrar, por ejemplo, que la munición explosiva fue lanzada desde el aire, sería (por el momento) razonable asumir que el Estado es responsable “pues presumiblemente los aviones militares son propiedad exclusiva del Estado.”⁵⁹ En muchos contextos, se puede utilizar el mismo argumento para “piezas de artillería pesada”.⁶⁰

Además, en los juicios de derechos humanos, el Estado tiene la responsabilidad de proporcionar suficientes detalles sobre sus procesos de toma de decisiones para permitir una evaluación independiente sobre la legalidad de los ataques y asistir a las víctimas en su búsqueda de la verdad. Esto se refiere, particularmente, a información sobre las decisiones concernientes a los objetivos, incluyendo los criterios para seleccionar los objetivos y las precauciones incorporadas a tales criterios.⁶¹ En los casos en los que un tribunal de derechos humanos es impedido de llegar a conclusiones fácticas por la falla del gobierno a la hora de presentar información sin proporcionar una explicación satisfactoria de tal falla, el tribunal puede hacer inferencias a favor del denunciante.⁶² La transferencia de la carga de la prueba al gobierno no tiene únicamente un valor práctico inmenso para las víctimas, sino que también puede servir para incentivar a los Estados a controlar y documentar adecuadamente su uso de armas explosivas.

En general, los organismos de derechos humanos parecen requerir cada vez más que los Estados justifiquen el uso de la fuerza en situaciones en las que han muerto o han sido heridos individuos en la zona de operaciones militares cuyos denunciantes presentan indicios suficientes de que las operaciones militares tuvieron lugar.⁶³ Este “deber emergente de justificar el uso de la fuerza”⁶³ transfiere de modo eficaz la carga de la prueba al Estado. Se espera que esto facilite a las personas que son dañadas por la violencia explosiva hoy en día en Irak, Turquía, Siria, Ucrania, Yemen y otros lugares, la reivindicación de sus derechos en procesos judiciales futuros.

Una perspectiva de derechos humanos también podría enriquecer el actual debate político sobre los impactos humanitarios de las armas explosivas. Con su énfasis en la prevención y su atención al contexto regulador e institucional del uso de la fuerza de los Estados, una formulación de derechos humanos tiene el claro potencial de provocar la revisión de políticas y prácticas militares. Aquellos que trabajan por el compromiso político para acabar con el uso, en zonas pobladas, de armas explosivas con amplia área de impacto pueden sacar provecho de la rica jurisprudencia de los mecanismos de derechos humanos sobre la planificación y ejecución de operaciones que implican fuerza explosiva. Reducir la violencia explosiva bien podría ser “el paso más crucial que los Estados pueden tomar para proteger a la población civil de los horrores de la guerra.”⁶⁵ También ayudaría a abordar algunas de las crisis subyacentes que fuerzan a la gente al desplazamiento y son una causa principal de la crisis global de refugiados de hoy en día.

NOTAS

1 • Nick Martlew, *Childhood under Fire: The Impact of Two Years of Conflict in Syria* (London: Save the Children, 2013), 7, visitado el 13 de noviembre de 2015, http://www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/images/Childhood_Under_Fire.pdf.

2 • International Committee of the Red Cross (ICRC), *Explosive weapons in populated areas*, [undated], visitado el 13 de noviembre de 2015, <https://www.icrc.org/en/explosive-weapons-populated-areas>.

3 • United Nations Security Council (SC), “Report of the Secretary-General on the protection of civilians in armed conflict”, UN doc. S/2015/453, 18 June 2015, §31; Simon Bagshaw, “Driving displacement: explosive weapons in populated areas,” *Forced Migration Review*, 41 (2012), visitado el 13 de noviembre de 2015, <http://www.fmreview.org/preventing/bagshaw#sthash.rzXh6EaZ.dpuf>.

Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, hoy hay casi 60 millones de personas desplazadas a la fuerza (United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Global Trends 2014: World at War*, 2015, visitado el 13 de noviembre de 2015, <https://www.unhcr.org/556725e69.html>).

4 • Action on Armed Violence (AOAV), “2011-2014: The Impact of Explosive Weapons,” Infographic, visitado el 13 de noviembre de 2015, <https://aoav.org.uk/wp-content/uploads/2015/06/AOAV-Four-years-of-explosive-violence-2011-14-FINAL1.pdf>.

5 • No hay ninguna definición autorizada de un arma explosiva y las armas explosivas no son reconocidas explícitamente como una categoría

coherente en el derecho internacional, pero el término es utilizado comúnmente en la literatura médica, militar y científica. Ver, p.ej., Jonas A. Zukas and William P. Walters, *Explosive effects and applications* (New York: Springer-Verlag, 1998), 9. Ver también UN doc. S/2015/453, §32.

6 • AOAV, "Impact of Explosive Weapons"; La metodología de AOAV (Acción sobre la Violencia Armada) está explicada en Jane Hunter y Robert Perkins, *Explosive States: Monitoring Explosive Violence in 2014*, (London: Action on Armed Violence – AOAV, 2015), 36-37, visitado el 13 de noviembre de 2015, <https://aoav.org.uk/wp-content/uploads/2015/06/AOAV-Explosive-States-monitoring-explosive-violence-in-2014.pdf>.

7 • AOAV, "Impact of Explosive Weapons".

8 • Hunter and Perkins, *Explosive*; Robert Perkins, *State of crisis: explosive weapons in Yemen*, (London: Action on Armed Violence – AOAV and Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – OCHA, 2015), visitado el 13 de noviembre de 2015, <http://reliefweb.int/report/yemen/state-crisis-explosive-weapons-yemen>.

Debido a la metodología de AOAV (Acción sobre la Violencia Armada), la violencia explosiva no queda plenamente registrada en las ofensivas de gran escala, donde resulta difícil identificar los casos individuales de uso de armas explosivas. La dependencia de informes de medios de comunicación de habla inglesa también puede llevar a parcialidades.

9 • El secretario general de la ONU ha planteado esta preocupación consistentemente en sus informes sobre la protección de civiles en conflictos armados desde 2009. Ver en particular UN doc. S/2009/277, 29 May 2009 y UN doc. S/2015/453, 18 June 2015.

10 • Los efectos en amplia área de una munición explosiva individual pueden deberse a que tengan un gran radio de estallido o de fragmentación, a la imprecisión en la dirección de las municiones individuales, al uso de municiones explosivas múltiples en una zona determinada o a una

combinación de estos factores.

Una munición de racimo puede contener decenas o cientos de submuniciones explosivas. Después de lanzada, una bomba de racimo se abre a media altura para emitir las submuniciones, que son dispersadas por un área del tamaño de hasta varios campos de fútbol.

11 • Para más información, ver <https://www.inew.org>.

12 • El CICR llama a "las partes de los conflictos armados a no utilizar armas explosivas que tengan una amplia área de impacto en zonas densamente pobladas, por sus consecuencias devastadoras para los civiles." "El CICR llamó la atención sobre el uso inaceptable de armas explosivas en zonas urbanas", *International Committee of the Red Cross*, News release, October 13, 2014, visitado el 13 de noviembre de 2015, <https://www.icrc.org/en/document/weapons>.

13 • Para una compilación de declaraciones, ver <http://www.inew.org/acknowledgements>.

14 • El encuentro fue convocado por Austria junto con la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA, por sus siglas en inglés). Un resumen de la Presidencia sobre las discusiones va a aparecer próximamente.

15 • Ningún tratado sobre armas regula o prohíbe el uso de armas explosivas como una categoría, aunque algunas armas explosivas, p.ej. bombas de racimo, están prohibidas por un tratado. La legalidad del uso de armas explosivas como medio de combate es, por lo tanto, juzgado principalmente por el principio de distinción del DIH, las prohibiciones sobre ataques indiscriminados y desproporcionados y el requisito de tomar todas las precauciones posibles para evitar el sufrimiento de civiles. Aunque el uso de armas explosivas con amplia área de impacto en o cerca de concentraciones de civiles tiene una alta probabilidad de causar efectos indiscriminados, el DIH no excluye categóricamente tal uso.

16 • Que el DIH se aplica durante el conflicto armado está hoy día ampliamente aceptado, pero las modalidades de interacción entre el DIH

y el DIDH no están establecidas definitivamente. Algunos derechos humanos pueden ser derogados o restringidos cuando hay una emergencia pública que amenaza la vida de una nación, lo cual puede incluir situaciones de conflicto armado. Ver United Nations, Human Rights Committee (HRC), *CCPR General Comment no. 29: Article 4: Derogations during a State of Emergency*, UN doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add. 11, 31 August 2001.

17 • En algunos países, la militarización del mantenimiento del orden ha provocado la aparición de armas explosivas en las fuerzas del orden, una tendencia que es particularmente pronunciada en la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo. Una serie de fuerzas policiales estatales mexicanas han sido equipadas con granadas de mano de fragmentación de estilo militar, por ejemplo. Ver Hector Guerra, *The use of hand grenades in Mexico: A problem of explosive violence in populated areas? A media review, 2011-2012*, Seguridad Humana en Latinoamérica y el Caribe (SEHLAC), 2013, visitado el 13 de noviembre de 2015, <http://www.inew.org/site/wp-content/uploads/2013/06/Explosive-violence-in-Mexico-Hector-Guerra.pdf>.

18 • Desde el final de la Guerra Fría, los actores humanitarios han desempeñado un papel cada vez mayor en abordar los problemas de armas. Esta participación ha ofrecido enfoques alternativos al tradicional control de armas y desarme y dado lugar a “regímenes de seguridad humanitarios”, tales como el control de armas pequeñas y ligeras o la abolición de minas terrestres antipersonales (Denise García, “Humanitarian security regimes,” *International Affairs*, 91, no. 1 (2015): 55-75. Ver también John Borrie and Vanessa Martin Randin, eds., *Alternative Approaches in Multilateral Decision Making: Disarmament as Humanitarian Action* (Geneva: UNIDIR, 2005); Amanda Moodie and Michel Moodie, “Alternative narratives for arms control: Bringing together old and new,” *Nonproliferation Review* 17, no. 2 (2010): 301-321. Las prácticas humanitarias de control de armas y desarme se han beneficiado de la aparición del concepto de

seguridad humana, que proporcionó a los actores humanitarios un vocabulario con el que pudieron abordar los problemas de las tecnologías de la violencia (Ritu Mathur, “Humanitarian practices of arms control and disarmament,” *Contemporary Security Policy* 32, no. 1 (2011): 3-19). El concepto de seguridad humana también ha vuelto aceptable establecer un vínculo entre los derechos humanos y el desarme y el control de armas.

Sin embargo, a pesar de los fuertes vínculos conceptuales entre la seguridad humana y los derechos humanos, las dos ideas son distintas y tienen una función distinta. La seguridad humana y los derechos humanos, puede decirse que no han estado unidos en la práctica, y los actores involucrados en esfuerzos de “desarme humanitario” no han utilizado sistemáticamente el lenguaje de los derechos humanos en el pasado (Kevin Boyle and Sigmund Simonsen, “Human security, human rights and disarmament,” *Disarmament Forum* 3 (2004): 5-14). Recientemente, articulaciones vigorosas de cuestiones de derechos humanos en debates sobre el tráfico de armas, el uso de drones armados y el desarrollo de armas autónomas señalan que esto puede estar cambiando.

19 • El foco está en el uso de armas explosivas por parte de los Estados. Sin embargo, se reconoce cada vez más que actores no estatales que ejercen funciones de tipo gubernamental y control sobre territorios o poblaciones, especialmente grupos no estatales armados, también están obligados a respetar y proteger los derechos humanos. Además, los Estados pueden ser considerados responsables, en ciertas circunstancias, de no adoptar medidas para proteger a los individuos ante la violencia de actores no estatales. Ver, p.ej., Andrew Clapham, “Human rights obligations of non-state actors in conflict situations,” *IRRC* 88, no. 863 (2006): 491-523.

20 • Ibragim Nakayev, por ejemplo, fue herido en el otoño de 1999 en un ataque al poblado de Martan-Chu (Chechenia) llevado a cabo probablemente con

lanzacohetes múltiples “Grad” o “Uragan”. En el caso que presentó ante el TEDH, el Tribunal constató que sus lesiones, que “incluían una lesión de una astilla en la cabeza dañando el tejido cerebral y resultando en una discapacidad permanente seria” era “suficiente para llevar la denuncia al ámbito de [...] el derecho a la vida [...], a pesar de que, como consecuencia de subsiguientes intervenciones médicas, la vida del demandante haya sido salvada”. European Court of Human Rights (ECtHR), *Nakayev v. Russia*, Judgment (App. no. 29846/05), 21 June 2011, §58.) Ver también la referencia al “alcance de las lesiones del demandante” en European Court of Human Rights (ECtHR), *Umayeva v. Russia*, Judgment (App. no. 1200/03), 4 December 2008, §74.

21 • United Nations Human Rights, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials* (BPUFF), 7 September 1990, Principles 4, 5, 9 and 11; United Nations Human Rights, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Code of Conduct for Law Enforcement Officials*, 17 December 1979, Art. 3.

22 • UN OHCHR, *Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*, Principles 3 and 5(b). Ver también European Court of Human Rights (ECtHR), *McCann et al. v. The United Kingdom*, Judgment (Grand Chamber) (App no. 18984/91), 27 September 1995, §192; European Court of Human Rights (ECtHR), *Esmukhambetov et al. v. Russia*, Judgment (App no. 23445/03), 29 March 2011, §146.

23 • European Court of Human Rights (ECtHR), *Mansuroğlu c. Turquie*, Judgment (App. no. 43443/98), 26 February 2008, §§98, 100. El original, en francés, dice en las partes pertinentes : “il n’est pas possible de comprendre comment [les policiers] ont pu se retrouver dans la nécessité absolue de riposter par une force de frappe – balles et explosifs – ayant causé tant de blessures extrêmement graves [...] la responsabilité de l’Etat se trouve assurément engagée faute pour lui d’avoir pu établir que la force meurtrière utilisée

contre Mazlum Mansuroğlu n’était pas allée au-delà de ce qui avait été « absolument nécessaire » et était « strictement proportionnée » à l’un ou l’autre des buts autorisés par l’article 2.”

24 • European Court of Human Rights (ECtHR), *Isayeva v. Russia*, Judgment (App. no. 57950/00), 24 February 2005, §190.

25 • ECtHR, *Isayeva v. Russia*, §§191, 200. Ver también, European Court of Human Rights (ECtHR), *Isayeva, Yusupova and Bazayeva v. Russia*, Judgment (App. nos. 57947/00, 57948/00 and 57949/00), 24 February 2005, §199, donde el Tribunal consideró que el lanzamiento de “12 misiles aire-tierra no guiados S-24” cerca del poblado de Shaami-Yurt no fue planeado ni ejecutado con el debido cuidado por las vidas de la población civil y se refirió a la “aparente falta de proporción de las armas empleadas.”

26 • European Court of Human Rights (ECtHR), *Kerimova et al. v. Russia*, Judgment (App. nos. 17170/04, 20792/04, 22448/04, 23360/04, 5681/05 and 5684/05), 3 May 2011, §§246, 248; European Court of Human Rights (ECtHR), *Khamzayev et al. v. Russia*, Judgment (App. no. 1503/02), 3 May 2011, §§178, 180.

27 • En una situación de conflicto armado, la prohibición del DIDH de matar arbitrariamente se sigue aplicando, pero la prueba de si una privación de la vida es arbitraria debe ser determinada por las normas vigentes del DIH. Ver p.ej UN doc. A/68/389, 18 September 2013, §61.

28 • Inter-American Court of Human Rights (IACtHR), *Case of the Santo Domingo Massacre v. Columbia*, Judgment, 30 November 2012, Series no. 259, §221.

29 • IACtHR, *Santo Domingo Massacre v. Columbia*, §§229, 242. Ver también European Court of Human Rights (ECtHR), *Benzer et al. v. Turkey*, Judgment (App. no. 23502/06), 12 November 2013, §§184-185: “un bombardeo aéreo indiscriminado de civiles y sus poblaciones no puede ser aceptado en una sociedad democrática [...] y no puede conciliarse con ninguno de los motivos reguladores del uso de la fuerza que están establecidos en el Artículo 2 § 2 de la Convención ni, sin duda, con el derecho consuetudinario del derecho internacional humanitario o ningún tratado

internacional regulador del uso de la fuerza en conflictos armados.”

30 • “The Impact of Explosive Violence on Mental Health and Psycho-social Well-being,” *Article 36*, Briefing Paper, September 2013, visitado el 13 de noviembre de 2015, <http://www.article36.org/wp-content/uploads/2013/09/MENTALHEALTH.pdf>.

31 • ECtHR, *Benzer et al. v. Turkey*, §182. Las bombas fueron descritas como MK82 227 kilogramos y MK83 454 kilogramos.

32 • Ibid., §§209-212. El Tribunal también señaló la “aparente falta de cualquier consideración por la vida humana por parte de los pilotos que bombardearon las aldeas y de sus superiores que ordenaron los bombardeos” y se declaró “asombrada ante el hecho de que las autoridades nacionales no ofreciesen ni siquiera la mínima asistencia humanitaria” después del bombardeo.

33 • En *Esmukhambetov et al. v. Russia*, un caso relativo a los bombardeos aéreos de Kogi, un poblado checheno cercano a la frontera con Daguestán, el 12 de septiembre de 1999, el TEDH rechazó todas las demandas de trato inhumano excepto una, la de un hombre que había “presenciado la matanza de toda su familia”, sus dos hijos jóvenes y su mujer. En general, el Tribunal está dispuesto a aceptar que los familiares de una “persona desaparecida” y las personas que presencian la quema premeditada de sus hogares puedan reivindicar ser víctimas de malos tratos, pero el Tribunal hasta ahora ha distinguido estos casos de aquellos en los que hay bombardeo aéreo o terrestre. (ECtHR, *Esmukhambetov et al. v. Russia*, §186-190). Ver también, European Court of Human Rights (ECtHR), *Kosumova v. Russia*, Judgment (App. no. 252709), 16 October 2014, §§99-101 (Ninguna violación en relación al sufrimiento psicológico soportado por la pérdida de la hija del demandante debido a un bombardeo de mortero y por la falta del Estado a la hora de investigar la muerte adecuadamente); European Court of Human Rights (ECtHR), *Taysumov et al. v. Russia*, Judgment (App. no. 21810/03), 14 May 2009, §§112-116 (Ninguna violación en

relación a la angustia y aflicción sufridas como consecuencia de un bombardeo de artillería de la casa del demandante, la muerte de sus familiares y la reacción de las autoridades al caso).

34 • European Court of Human Rights (ECtHR), *Miltayev and Meltayeva v. Russia*, Judgment (App no. 8455/06), 15 January 2013 (violación del derecho al disfrute pacífico de las posesiones en relación a la destrucción de un laboratorio fotográfico debido al fuego causado por el disparo de un tanque).

35 • ECtHR, *Esmukhambetov et al. v. Russia*, §27, 179 (Los habitantes de Kogi tuvieron que pasar el invierno de 1999 a 2000 en un campo de refugiados en la República de Daguestán. El Tribunal observó una violación del derecho al respeto por la vida privada y familiar y por el hogar de cualquier persona).

36 • IACtHR, *Case of the Santo Domingo Massacre v. Colombia*, §§266-268.

37 • United Nations, Human Rights Council, “Report of the detailed findings of the Commission of Inquiry on the 2014 Gaza Conflict,” UN doc. A/HRC/29/CRP.4, 22 June 2015. Para un resumen, ver United Nations, Human Rights Council, “Report of the independent commission of inquiry established pursuant to Human Rights Council resolution S-21/1,” UN doc. A/HRC/29/52, 24 June 2015.

38 • UN doc. A/HRC/29/CRP.4, §§250, 260. Según la Comisión, un hospital y cinco clínicas de atención primaria de la salud fueron destruidas y otras 66 sufrieron daños, diezmado aún más el ya precario acceso a la asistencia sanitaria. La destrucción o daño de 209 escuelas, 11 universidades y 285 guarderías agravaron las carencias ya existentes y redujeron más aún la disponibilidad y calidad de la educación. El daño a la infraestructura esencial y el daño directo a los bienes de producción (junto con el bloqueo de Gaza) aumentaron la pobreza y la inseguridad alimentaria, impactando el disfrute de una amplia gama de otros derechos humanos. La Comisión también subrayó que ciertos grupos están particularmente en riesgo de sufrir daño. Las personas con discapacidad sufren en mayor grado por las restricciones al acceso a la

asistencia sanitaria y los niños son particularmente vulnerables a los obstáculos en el acceso a la educación, por ejemplo (Ibid., §596).

39 • Ibid., §§598.

40 • Los mecanismos de la justicia penal internacional, tales como el Tribunal Penal Internacional, proporcionan compensación en la forma de acusación al perpetrador de una violación y, en algunos casos, pueden ordenar reparaciones a las víctimas de violaciones del DIH. Para una discusión, ver Megan Burke and Loren Persi-Vicentic, "Remedies and reparations," in *Weapons under International Human Rights Law*, ed. Stuart Casey-Maslen (Cambridge: University Press, 2014), 542-89; Liesbeth Zegveld, "Remedies for victims of violations of international humanitarian law," IRRC 85, no. 851 (2003): 497-526.

41 • International Committee of the Red Cross (ICRC), *Explosive Weapons in Populated Areas: Humanitarian, Legal, Technical and Military Aspects, Expert Meeting, Chavannes-de-Bogis, 24-25 February 2015* (Geneva: ICRC, 2015), 14.

42 • En relación al DIH, las discusiones sobre los impactos negativos en los civiles resultantes de los daños a la infraestructura están relacionados sobre todo con la medida en que los "efectos de resonancia" pueden, deben o tienen que ser introducidos en las evaluaciones de proporción y precaución de un ataque individual. Como aspecto positivo, parece haber un apoyo creciente a la perspectiva de que los comandantes deben tener en cuenta los efectos de resonancia previsibles de un ataque en sus determinaciones legales. (ICRC, *Explosive*, 5, 23).

43 • Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General Comment no. 15 (2002)*, UN doc. E/C.12/2002/11, 20 January 2003. La salud, a su vez, es un derecho humano indispensable para el ejercicio de otros derechos, cuyos componentes esenciales son abordados por los derechos a la comida, agua, casa, trabajo, educación, dignidad humana y vida. (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment no. 14 (2000)*, UN doc. E/C.12/2000/4, 11 August 2000). Para una breve discusión, ver, p.ej., Pierre Perrin, "The right to health

in armed conflict," in *Realizing the Right to Health*, Swiss Human Rights Book, eds. Andrew Clapham et al., vol. 3 (Zürich: Rüffer & Rub, 2009), 157-72.

44 • Reconocer el acceso a servicios públicos cruciales como un derecho legal también proporciona normas y orientaciones políticas para los esfuerzos de reconstrucción y reconciliación. Ver, Mara Tignino, "The right to water and sanitation in post conflict legal mechanisms: An emerging regime?," in *Water and Post-Conflict Peacebuilding*, eds. Erika Weinthal, Jessica Troell and Mikiyasu Nakayama (UK: Routledge, 2014), 383-402.

45 • United Nations Human Rights, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*, 16 December 2005, Principle II(3)(b). En relación al deber de proteger a la población civil durante un conflicto armado, el Estado responsable de un ataque está "bajo la obligación de conducir una investigación rápida, independiente e imparcial para establecer los hechos y proporcionar una detallada explicación pública" cuando hay algún indicio plausible de que pueda haber habido víctimas civiles. (UN doc. A/68/389, 18 September 2013, §78).

46 • ECtHR, *Isayeva v. Russia*, §212.

47 • UN doc. A/HRC/29/CRP.4, §217. "El grado de escrutinio público requerido puede variar de un caso a otro. Sin embargo, en todos los casos, el familiar más próximo de la víctima debe estar involucrado en el proceso en la medida necesaria para salvaguardar sus legítimos intereses." (European Court of Human Rights – ECtHR, *Özkan et al. v. Turkey*, Judgment (App no. 21689/93), 6 April 2004, §314.) No hacerlo puede representar una violación del derecho a la vida por razones de procedimiento, y del derecho a una reparación efectiva. Ver, p.ej., European Court of Human Rights (ECtHR), *Udayeva and Yusupova v. Russia*, Judgment (App. no. 36542/05), 21 December 2010, donde, tras la muerte de dos niños varones

en octubre del 2000 por bombardeo terrestre, “[n]o se proporcionó ninguna información a los demandantes entre finales del 2000 y comienzos del 2005.” (ECtHR, *Udayeva and Yusupova v. Russia*, §66).

48 • United Nations, General Assembly, *Extrajudicial, summary or arbitrary executions*, UN doc. A/68/382, 13 September 2013, §§96, 100. Los Estados partes de la Convención Europea de Derechos Humanos tienen la obligación de “proporcionar todas las facilidades necesarias” al Tribunal para posibilitar una inspección adecuada y efectiva de las demandas. Los Estados pueden pedir que el acceso público a ciertos documentos esté restringido por razones de seguridad nacional pero tienen que dar motivos específicos (*Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, 1950, Art. 38 y Rules of Court, 1 June 2015, Art. 33). Ver, p.ej. European Court of Human Rights (ECtHR), *Albekov et al. v. Russia*, Judgment (App. no. 68216/01), 9 October 2008, §115 (Violación del Art. 38 en un caso involucrando minas terrestres).

49 • UN, OHCHR, *Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law*, Principle II(3)(a). Los Estados tienen la obligación positiva de tomar los pasos adecuados para proporcionar protección efectiva contra infracciones de los derechos por parte de agentes de seguridad y actores no estatales (Sandra Krähenmann, “Obligaciones positivas en la legislación de derechos humanos durante conflictos armados,” en *Research Handbook on Human Rights and Humanitarian Law*, eds. Robert Kolb and Gloria Gaggioli (London: Edward Elgar, 2013), 170-87).

50 • La obligación de respetar, garantizar el respeto por e implementar el DIDH y el DIH incluye el deber de “tomar las adecuadas medidas legislativas, administrativas y otras para prevenir violaciones.” (UN, OHCHR, *Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law*, Principle II (3)(a)). En relación al bombardeo de Katyr-Yurt discutido anteriormente, un informe de expertos de la Academia Militar de Servicios Armados Combinados en Moscú concluyó que el

ataque estaba “en conformidad con el Manual de Campo del Ejército y el Manual de Campo de las Tropas Internas.” El demandante en *Isayeva v. Russia* argumentó que esta observación implicaba que el marco jurídico nacional existente no lograba por sí mismo garantizar la protección adecuada de vidas civiles, lo que llevó al TEDH a indicar que el Manual de Campo del Ejército por sí solo no era una base jurídica nacional suficiente para operaciones de este tipo. (ECtHR, *Isayeva v. Russia*, 166, 199).

51 • William Abresch, “A Human Rights Law of Internal Armed Conflict: The European Court of Human Rights in Chechnya,” *European Journal of International Law (EJIL)* 16, no. 4 (2005): 741-67. El caso de *Khatsiyeva and other v. Russia* trata sobre el asesinato de dos campesinos por misiles lanzados desde un helicóptero militar ruso durante una operación destinada a evacuar la tripulación de otro helicóptero que había caído cerca de un poblado en Ingushetia. El TEDH criticó que el centro de mando no solicitase información detallada de los pilotos para evaluar adecuadamente la situación y tomar una decisión apropiada. Esto incluía información sobre la visibilidad de la zona, la distancia entre el lugar del accidente y los hombres, “si la zona estaba poblada”, si los pilotos habían o podían haber sido atacados, y si la situación podía requerir cualquier tipo de medida urgente o no (European Court of Human Rights – ECtHR, *Khatsiyeva et al. v. Russia*, Judgment (App. no. 5108/02), 17 January 2008, §§136-137). En *Isayeva v. Russia*, el TEDH argumentó que la planificación de la operación debería haber incluido una “evaluación exhaustiva de las restricciones de cualquier limitación sobre el uso de armas indiscriminadas dentro de una zona poblada” así como “cálculos serios [...] sobre la evacuación de la población civil.” También parece que el Tribunal habría esperado que aquellos que hicieron entrar aviones de combate hubiesen especificado qué carga deberían llevar (ECtHR, *Isayeva v. Russia*, §§189-190).

52 • UN doc. A/HRC/29/CRP.4, §§ 679, 684.

53 • Muchas (aunque no todas) las situaciones

en las que los Estados recurren al uso de armas explosivas plantean cuestiones complejas sobre la interpretación armoniosa entre el DIDH y el DIH de una manera que avance la protección de la persona humana sin imponer una carga imposible o desproporcionada a los Estados. Además, los organismos de derechos humanos no están acostumbrados a observar el uso de la fuerza teniendo en cuenta tecnologías de armamento específicas (con la excepción de “armas de fuego” y “armas no letales incapacitantes” explícitamente mencionadas en los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de la ONU) y pueden, por tanto, no ser conscientes de los reglamentos relevantes concernientes a armas específicas, o los riesgos específicos y patrones de daño asociados a una tecnología de armamento.

54 • Las armas explosivas lanzadas a distancia también pueden plantear cuestiones relativas a jurisdicción y control, al igual que a la aplicación extraterritorial de tratados de derechos humanos. Ver, p.ej., European Court of Human Rights – ECtHR, *Bankovic et al. v. Belgium et al.*, Decision (Grand Chamber) (App. no. 52207/99), 12 December 2001.
55 • ECtHR, *Udayeva and Yusupova v. Russia*, §79 (El Tribunal descubrió una violación al derecho a la vida en el aspecto procesal debido a la falta de recopilación de fragmentos de armamento y de consulta a las unidades militares emplazadas cerca del pueblo). Ver también ECtHR, *Nakayev v. Russia*, §80; ECtHR, *Kosumova v. Russia*, §86.

56 • En un caso relativo a una compensación por daños a la propiedad, debido a lo que la denunciante afirmaba haber sido un ataque con misiles, el tribunal nacional requirió que la denunciante presentase pruebas sobre “el tipo de arma y a quién pertenecía.” La denunciante se quejó de que esto era injusto pues ella no tenía ningún “conocimiento específico sobre equipamiento militar o acceso a ninguna información sobre los detalles de la operación militar en Chechenia, aparte de lo aparecido públicamente en los medios de comunicación” y no

estaba por ende “en posición de obtener prueba alguna sobre el tipo de arma que destruyó su propiedad o a qué unidad de las fuerzas federales había pertenecido.” El TEDH rechazó la alegación de la denunciante pero “no excluyó la posibilidad de que en ciertas circunstancias [el derecho a un juicio justo] pudiese requerir que los tribunales nacionales asistiesen a la parte más vulnerable en los procedimientos de recolección de pruebas para permitir a esa parte presentar el caso de un modo adecuado y satisfactorio, para respetar así el principio de equidad.” European Court of Human Rights – ECtHR, *Trapeznikova v. Russia*, Judgment (App. no. 21539/02), 11 December 2008, §§88, 100.
57 • ECtHR, *Benzer et al. v. Turkey*, §157.

58 • ECtHR, *Nakayev v. Russia*, §78.

59 • ECtHR, *Kerimova et al. v. Russia*, §241. Ver también ECtHR, *Benzer et al. v. Turkey*, §174. En este caso, las autoridades negaron haber bombardeado los pueblos de los demandantes y desestimaron la acusación de los demandantes refiriéndose a su inhabilidad de identificar el tipo y fabricación de los aviones que bombardearon sus pueblos. El Tribunal consideró, sin embargo, que “claramente carece de toda lógica [asumir] que hubiesen entrado aviones de combate militares extranjeros en el espacio aéreo turco, bombardeado dos pueblos y después escapado sin ser detectados, o que exista un avión de combate civil capaz de lanzar grandes bombas, causando esa destrucción a gran escala y además haber volado sin ser detectado. En opinión del Tribunal, se le debería haber ocurrido al fiscal militar a cargo del caso “que aldeanos sin ningún conocimiento especializado en aviación militar serían naturalmente incapaces de identificar el tipo o fabricación de aviones de combate que volaron sobre sus aldeas a velocidades de cientos de kilómetros por hora.”

60 • European Court of Human Rights – ECtHR, *Mezhidov v. Russia*, Judgment (App. no. 67326/01), 25 September 2008, §60. En este caso, el Tribunal aceptó el argumento del demandante de que “los obuses de gran calibre” en cuestión (122 mm o 152 mm) solo podrían haber sido disparados

desde piezas de artillería pesada, y que tales armas estaban presumiblemente en posesión exclusiva de las fuerzas armadas rusas.

61 • UN doc. A/HRC/29/CRP.4, §§216-218; UN doc. A/68/382, §98.

62 • Ver la discusión en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Case of Velásquez Rodríguez v. Honduras*, Judgment, 29 July 1988, Series C no. 4, §127-146. Ver también, Organization of American States (OAS), Inter-American Commission on Human Rights (IACHR), Rules of Procedure of the Inter-American Commission on Human Rights (as of 1 August 2013), Art. 38; ECtHR, *Benzer et al. v. Turkey*, §157 (falla en presentar el registro de vuelo de aviones de combate turcos ante el Tribunal).

63 • En un caso en el cual el gobierno afirmaba que las explosiones habían sido causadas por

bombas caseras enterradas por los rebeldes en el patio del denunciante y el denunciante a su vez argumentaba que el daño había sido causado por obuses de artillería, el Tribunal consideró que los demandantes “presentaron una imagen coherente y convincente de los acontecimientos”, especialmente porque el gobierno no presentó información contraria relevante y “asumió de un modo más bien dudoso”, según la opinión del Tribunal, “que los mecanismos explosivos enterrados en las capas superiores de la tierra podrían haber caído desde arriba para crear un agujero en el techo [de la casa del vecino].” (ECtHR, *Taysumov et al. v. Russia*, §§85-87).

64 • Krähenmann, “Positive obligations,” 174.

65 • Steve Goose and Ole Solvang, “Deadly cargo: explosive weapons in populated areas,” *Open Democracy*, December 30, 2014.



MAYA BREHM – Suiza

Maya Brehm (M.A., LL.M) es investigadora de legislación en materia de armas en la Academia de Derecho Internacional Humanitario y de Derechos Humanos de Ginebra. Da clases en el Centro de Educación e Investigación en Acción Humanitaria en Ginebra y trabaja como consultora en el campo del desarme humanitario.

contacto: maya.brehm@geneva-academy.ch

Recibido en septiembre de 2015.

Original en inglés. Traducido por Sebastián Porrúa Schiess.



“Este artículo es publicado bajo la Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License”

COMBATIENDO EL FUEGO CON UN INFIERNO

Guy Lamb

- *El servicio de policía sudafricano* •
- *y la “guerra” contra el crimen violento*

RESUMEN

En el contexto de un alto grado de violencia con armas de fuego en Sudáfrica este artículo evalúa las tentativas de la policía de llevar a cabo un control efectivo sobre la proliferación y mal uso de las armas de fuego. Una estrategia principal ha sido la de operaciones policiales militarizadas de alta densidad en el contexto de una ideología de “guerra contra el crimen”. Mediante controles policiales de carretera y operaciones de acordonamiento y registro se han incautado cantidades muy elevadas de armas de fuego y munición en zonas de alta criminalidad, y arrestado a miles de individuos por una serie de crímenes, incluyendo la tenencia de armas de fuego sin licencia. Las tendencias decrecientes en homicidios con armas de fuego entre 1998 y 2011 sugieren posiblemente que estos esfuerzos operacionales del Servicio de Policía Sudafricano (SPS) pueden haber contribuido a la disminución de homicidios con armas de fuego. Sin embargo, tales operaciones han llevado a la policía a ser excesivamente invasiva y a utilizar métodos represivos. Algunos individuos han sido heridos o han perdido sus vidas como resultado de estas operaciones policiales.

PALABRAS CLAVE

Armas de fuego | Militarización de la policía | Sudáfrica | Homicidio | Política pública

Sudáfrica es uno de los países más violentos del mundo. En 2012 registró la novena tasa de homicidios más alta del mundo, con 31 homicidios cada 100.000 personas, que era cinco veces mayor que el promedio mundial.¹ Entre el 1 de enero de 1994 y el 31 de marzo de 2014 se estimó que fueron asesinadas 143.000 personas con armas de fuego, que equivale al 35% de todos los asesinatos de ese periodo.² Además, se ha estimado que 1,25 millones de personas en Sudáfrica procuran asistencia médica por heridas no mortales relacionadas con la violencia cada año, de las cuales un número considerable son heridas relacionadas a las armas de fuego.³ Sudáfrica tiene un cuerpo policial relativamente grande y bien armado, con casi 200.000 empleados del Servicio de Policía Sudafricano (SPS), lo que se traduce en un policía por cada 358 habitantes. La mayoría de la policía operativa tiene pistola y la policía informa que tienen 259.494 armas de fuego en su posesión.⁴ Además de eso, el SPS tiene organismos paramilitares especializados de respuesta operacional, equipados con armas de alto calibre, que pueden desplegarse rápidamente en incidentes de desorden público, crimen violento y terrorismo.

Durante los últimos veinte años la respuesta principal del SPS a estos altos grados de violencia, sobre todo a los crímenes con armas de fuego, ha sido lanzar operaciones a gran escala, militarizadas y enérgicas en zonas donde se han registrado niveles excesivamente altos de crímenes violentos. La lógica detrás de la adopción de este enfoque ha sido que concentrando los recursos policiales en las zonas más conflictivas el gobierno “esperaba que el nivel nacional de crímenes serios se vería reducido.”⁵ El espíritu y el enfoque de estas operaciones provienen de las tradiciones de policiamiento coloniales y del apartheid en Sudáfrica y han sido conformadas por una filosofía beligerante de “guerra contra el crimen”.

Este artículo proporciona un análisis del enfoque de guerra contra el crimen de la policía en la Sudáfrica post apartheid, prestando particular atención a las operaciones policiales de alta intensidad. Además, examinará el impacto de tales operaciones en la sociedad sudafricana, en particular en relación a los homicidios con armas de fuego.

1 • Las concentraciones geográficas de los crímenes violentos en Sudáfrica

Durante las últimas dos décadas las estadísticas sobre crímenes del SPS han revelado constantemente la distribución profundamente desigual del crimen violento en Sudáfrica. La delincuencia se ha manifestado en la mayoría de los distritos policiales, pero el crimen violento se halla intensamente concentrado en alrededor de un 15% de los distritos policiales. La mayoría de los lugares con alta criminalidad está densamente poblada, tiene una infraestructura deficiente y altos índices de pobreza, como por ejemplo grandes municipios urbanos y asentamientos improvisados. En muchos de estos lugares la autoridad del gobierno se ha visto minada por la poca confianza de las comunidades en la policía.

Ante estas dinámicas, el Plan Anual del SPS para 1996/97 indicó que los próximos esfuerzos policiales serían dirigidos a aquellas provincias con mayor intensidad de crímenes violentos, y que “todas las provincias se beneficiarían” de este enfoque.⁶ Para 2001 el SPS había decidido que 145 distritos policiales con “delitos de contacto graves” serían prioritarios en el recibimiento de recursos policiales adicionales y serían objetivo de operaciones de alta intensidad.⁷ Por consiguiente, el número de comisarías para delitos de contacto graves fue aumentado a 169, lo cual fue enfatizado en el Plan Estratégico del SPS de 2005-2010.

2 • La guerra contra el crimen en Sudáfrica

En 1996 se puso en marcha la Estrategia Nacional de Prevención del Crimen (NCPS, por sus siglas en inglés): la culminación de aportaciones y discusiones de académicos y funcionarios del gobierno tomando como referencia las iniciativas para reducir el crimen basadas en el desarrollo que otros países habían emprendido.⁸ Este fue un esfuerzo optimista del gobierno nacional por reformar completamente la tradicional respuesta policial al crimen, pasando de una respuesta represiva y reactiva a una preventiva y activa. La implementación de la NCPS fue concebida como una iniciativa amplia, integrada, multifacética, interdepartamental y de colaboración entre el sector público y privado.⁹ La respuesta del SPS a un cambio tan radical de la estrategia de policiamiento fue en aquel momento superficial y perfunctoria.

En 1999 el grupo temático de seguridad, compuesto de ministros y dirigido por Steve Tshwete (Ministro de Seguridad), que inicialmente había apoyado una orientación social en la prevención del crimen comenzó a respaldar un enfoque de “ser duro con el crimen” cuando hubo una escalada de delincuencia violenta.¹⁰ Esto fue acompañado por una opinión muy extendida de que la policía estaba con el pie cambiado con respecto a la contención del crimen. Además, varias estructuras gubernamentales tenían dificultades en priorizar y adaptarse a las múltiples exigencias de una estrategia preventiva.¹¹ En poco tiempo la NCPS quedó marginada, y la Secretaría de Seguridad, máxima defensora de la NCPS, fue reducida a una relativa insignificancia.¹² La NCPS fue posteriormente suplantada por la Estrategia Nacional para Combatir el Crimen (NCSS, por sus siglas en inglés) del propio SPS, que se puso en marcha en 2000, con la aprobación tácita del Consejo de Ministros.¹³

La NCSS enfatizó un policiamiento de “alta intensidad” en los puntos conflictivos, guiado por servicios de inteligencia, en el que las áreas con alta criminalidad serían agrupadas como “zonas de combate contra el crimen”.¹⁴ La NCSS enmarcó la orientación estratégica del SPS de un modo eficaz y completo, en un paradigma de lucha militarizada contra el crimen, donde el crimen violento sería eliminado mediante un policiamiento agresivo, capturando y encarcelando a los criminales. Se establecieron “salas de guerra” para efectuar una respuesta combativa contra el crimen más eficaz, integrada y coordinada.¹⁵

La NCSS también se convirtió en la base sobre la cual los líderes políticos de la policía han construido un discurso de “guerra contra el crimen”, refiriéndose con frecuencia a los criminales como el “enemigo”,¹⁶ reiterando que “colectivamente, venceremos a este flagelo.”¹⁷ En el Plan Anual de Desempeño del SPS de 2011/12, por ejemplo, el Ministro de Policía de ese momento, Nathi Mthethwa, afirmó que la “pericia militar” de los criminales ha “cambiado drásticamente el carácter de los crímenes.”¹⁸ Por eso, la policía ha sido alentada a: “disparar a matar”; “combatir el fuego con fuego”; “no mostrar clemencia” con los infractores peligrosos; y “eliminar hasta el último rastro de la delincuencia.”¹⁹ Por ejemplo, en abril de 2008, Susan Shabangu, la entonces Viceministra de Seguridad declaró en una reunión comunitaria en Pretoria West:

*Los criminales están empeñados en socavar la ley y deben ser afrontados. Si los criminales se atreven a amenazar a la policía o el medio de subsistencia o las vidas de hombres, mujeres y niños inocentes, deben ser matados. Fin de la historia. No se debe negociar con los criminales.*²⁰

El 16 de agosto de 2012 se publicó el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2030, que ha sido considerado por el presidente Zuma la orientación política fundamental de Sudáfrica. Exige la desmilitarización del SPS y que todos los miembros de la policía reciban formación en “ética y práctica policial profesional”.²¹ Sin embargo, al día siguiente varios integrantes del SPS emprendieron una operación altamente militarizada en respuesta a una huelga de mineros en Marikana. Esta operación resultó en la masacre de 34 individuos y 78 heridos.

Durante los últimos tres años el Ministro de Policía y la dirección del SPS se han comprometido públicamente a desmilitarizar y profesionalizar más el SPS, incluyendo los compromisos del PND en el Plan Estratégico del SPS de 2014-2019, así como una indicación de que el SPS seguiría una nueva política en el mantenimiento del orden público que “abra el camino a un enfoque basado en los derechos humanos al lidiar con alteraciones del orden público.”²² Además, la Secretaría Civil de la Policía ha finalizado recientemente un proyecto de libro blanco sobre la policía y un proyecto de libro blanco sobre seguridad, que alienta al SPS a desmilitarizarse y comprometerse de nuevo con los principios de derechos humanos. No obstante, como en la NCPS, los especialistas civiles en policiamiento han sido los principales redactores de estos documentos y por tanto hay un riesgo de que el SPS no les preste mucha atención.

Recientes acciones policiales a gran escala sugieren que el SPS puede no estar preparado para reformas. En abril de 2015 el SPS, en colaboración con el ejército, inició una operación nacional altamente militarizada llamada “Fiela” después de un estallido de violencia xenófoba (ver abajo para más detalles). En noviembre de 2015 el SPS utilizó medidas de mano dura para acabar con las protestas de estudiantes universitarios por todo el país, debidas principalmente al aumento de las tasas. Además, la “guerra contra

el crimen” está siendo perpetuada por los dirigentes políticos de la policía. Por ejemplo, en la ceremonia conmemorativa de agentes del SPS asesinados celebrado en Gauteng en agosto de 2015, la Viceministra de Policía, Maggie Sotyú declaró que:

*Nuestro plan estratégico de implementación [del SPS] debe intentar tratar siempre a los odiosos criminales como parias, ¡no deben tener cabida en la sociedad ni paz en sus celdas! ¡Deben ser tratados como cucarachas!*²³

3 • El foco del SPS en las armas de fuego

Las armas de fuego han sido constantemente una de las prioridades principales del SPS desde mediados de los años noventa, y el control de armas es enfatizado actualmente en el Plan Estratégico del SPS de 2014-2019. Una Estrategia de Armas de Fuego fue concebida a finales de los noventa, la cual, entre otros objetivos, buscaba: reducir el número de armas de fuego dentro de Sudáfrica; “proteger a los ciudadanos sudafricanos de crímenes asociados tanto a armas de fuego ilegales como legales”; y proporcionar al SPS los poderes necesarios para investigar, confiscar y llevar a cabo detenciones en relación a crímenes de armas de fuego.²⁴ Así, el control de armas de fuego se convirtió en una cuestión fundamental para las operaciones de alta intensidad del SPS.

Posteriormente se formuló la Ley de Control de Armas de Fuego (No. 60 del 2000), la cual entró en pleno funcionamiento en 2004 con la promulgación de sus reglamentos necesarios. La Ley de Control de Armas de Fuego (LCAF) introdujo requisitos más rigurosos para las licencias de armas, tales como: comprobaciones extensivas del historial de los solicitantes; un aumento de la edad legal mínima para poseer un arma de fuego a 21 años; una reducción en el número de licencias para armas de fuego y cargas de munición que un individuo puede poseer; y el requisito de que las armas de fuego sean guardadas en lugares seguros. Las penas por infracciones en las licencias o un mal uso de las armas de fuego se volvieron también más duras. Además, se requirió a todos los solicitantes de licencias completar con éxito una prueba escrita sobre legislación de armas de fuego, así como recibir una formación prescrita y aprobar una prueba práctica sobre el manejo seguro de un arma de fuego, con un proveedor del servicio acreditado.²⁵

Además, el capítulo 14 de la LCAF autoriza al SPS a acceder a cualquier local “por motivos razonables” y buscar y confiscar armas de fuego y munición de personas que perciban como “incapaces de tener un control adecuado” de esas armas de fuego o de la munición, o que “representen un peligro de daño para sí mismos o para otros.” Durante el transcurso de las operaciones policiales también se le permite al SPS registrar locales, vehículos, embarcaciones y aeronaves y confiscar armas de fuego cuando haya “sospechas razonables” de que la posesión de las armas de fuego y munición contraviene la LCAF; o para asegurarse de que la posesión de las armas de fuego y la munición cumple la LCAF.

4 • La doctrina y método operativo de alta intensidad del SPS

Las operaciones represivas de alta intensidad, o “barridas” contra el crimen, conllevan normalmente un aumento importante y repentino de la cantidad de agentes policiales desplegados, y acciones policiales concentradas en las áreas seleccionadas.²⁶ Están basadas en la idea de que el número de delitos se reduce sustancialmente cuando aumenta de modo significativo la probabilidad de ser detenido un criminal y/o cuando los reincidentes son buscados y arrestados.²⁷ Las operaciones represivas también son mecanismos expeditivos para mitigar la crítica pública y el ansia de sangre causadas por altos niveles de criminalidad, pues “ofrecen la promesa de acciones firmes e inmediatas y resultados rápidos y determinantes.”²⁸

La investigación académica disponible de Estados Unidos y el Reino Unido sugiere que tales prácticas policiales pueden tener un impacto en la reducción de los delitos criminales en las áreas seleccionadas, y posiblemente también en las áreas circundantes a corto o medio plazo.²⁹ Además, los datos sugieren que las operaciones represivas deberían ser anunciadas con antelación,³⁰ y ser “suficientemente duraderas y contundentes” si se quiere alcanzar un impacto más significativo en los niveles de criminalidad.³¹ Sin embargo, los estudios también indican que si la policía es demasiado agresiva y no comunica activamente sus intenciones durante las operaciones represivas, la credibilidad de la policía y su relación con las comunidades atacadas y el público general puede sufrir un serio deterioro.³²

El SPS define el policiamiento de alta intensidad como la “saturación de zonas de alta criminalidad con agentes de la policía, patrullando de modo muy activo... con la intención de mantener el orden público y hacer cumplir la ley.”³³ El policiamiento de alta intensidad fue incorporado a la NCSS,³⁴ y desde ese momento se convirtió en el enfoque preferido para las zonas de alta criminalidad, eclipsando a los modelos alternativos de prevención del crimen, tales como el policiamiento comunitario. En definitiva, este operativo policial de captura del SPS ha sido una fusión completa de la conceptualización binaria de *high and low policing* (policiamiento para la seguridad nacional y policiamiento para la seguridad ciudadana), que defiende Brodeur.³⁵ Es decir, agentes de policía de base que son normalmente los responsables de las actividades cotidianas, y también los detectives, son desplegados junto con fuerzas policiales paramilitares especializadas, tales como las Unidades Policiales para el Orden Público, Unidades Caninas y Fuerzas Especiales.

El SPS ha adoptado habitualmente una actitud militar en el diseño y ejecución de tales operaciones. Los miembros del SPS han estado con frecuencia fuertemente armados y desplegados en formaciones de batalla y a menudo acompañados por carros blindados armados de la policía y del ejército. Con frecuencia, la policía ha entrado y ocupado las áreas seleccionadas como un ejército de invasión, normalmente junto con contingentes de soldados de la Fuerza de Defensa Nacional de Sudáfrica (FDNS). A muchas de estas

operaciones les han puesto títulos marciales, tales como la Operación Espada y Escudo, Operación *Crackdown*, Operación Puño de Acero y más recientemente Operación *Fiela*.³⁶

En el contexto de estas operaciones un gran número de agentes de seguridad han patrullado atentamente las calles. Se han puesto controles de carretera. Se han registrado personas, vehículos y locales, y a veces se han tirado abajo puertas de casas. Armas de fuego y munición ilegal, drogas, y bienes robados, incluyendo vehículos, han sido incautados. Aquellos en posesión de tales bienes han sido arrestados y llevados a celdas de la policía, junto con los individuos “buscados” por el SPS por delitos graves, así como prostitutas, proxenetas e inmigrantes indocumentados. La resistencia o antagonismo hacia las fuerzas de seguridad ha sido respondido de un modo extremadamente beligerante.³⁷ Las operaciones de alta intensidad del SPS también han sido extraídas de doctrinas, tácticas y terminología de la contrainsurgencia en al menos cinco aspectos.

En primer lugar, las operaciones nacionales han sido planeadas y dirigidas desde un centro, predominantemente por la Estructura Nacional Conjunta de Operaciones e Inteligencia (NATJOINTS, por sus siglas en inglés) del SPS, que es responsable de coordinar todas las operaciones de seguridad y de mantenimiento del orden de Sudáfrica. El Centro Nacional de Operaciones Conjuntas (NATJOC, por sus siglas en inglés) ha sido el responsable de llevar a cabo la implementación de las estrategias e instrucciones operativas determinadas por la NATJOINTS. También se han establecido estructuras provinciales, PROVJOINTS y PROJOCs, para dirigir y coordinar las operaciones a nivel provincial.

En segundo lugar, el “acordonamiento y registro” ha sido un método puntal en las operaciones de alta intensidad del SPS, y comporta el precinto de las áreas seleccionadas y el registro de casas y locales con el fin de capturar a personas buscadas o incautar armas ilegales y otros contrabandos. El acordonamiento y registro era empleado originariamente por las fuerzas armadas coloniales para pacificar a comunidades recalcitrantes y capturar a supuestos insurgentes en África, el Sudeste Asiático e Irlanda del Norte.³⁸ La policía sudafricana también utilizó tales métodos durante el Apartheid.³⁹

En tercer lugar, se ha incorporado apoyo aéreo (en particular, helicópteros) a las operaciones del SPS. El apoyo aéreo ha sido utilizado con frecuencia en las campañas contrainsurgentes para proteger a las fuerzas de tierra y proporcionar vigilancia.⁴⁰ En casos extremos tiene lugar el bombardeo aéreo, una táctica que hasta ahora el SPS no ha utilizado.

En cuarto lugar, el concepto contrainsurgente de “inundar y desaguar”⁴¹ también ha encontrado resonancia con los estrategias del policiamiento represivo en Sudáfrica. Es decir, las áreas seleccionadas eran “inundadas” con una enorme presencia de fuerzas de seguridad para “desaguar” a los perpetradores de distintos crímenes,⁴² y “restablecer la ley y el orden.”⁴³

En quinto lugar, el SPS se ha referido a este enfoque de operaciones de alta intensidad como “estrategia de mancha de aceite”.⁴⁴ Esta era originariamente una estrategia de pacificación

contrainsurgente francesa desarrollada en Vietnam durante el siglo diecinueve que sugiere que para que un gobierno venza a un enemigo, los esfuerzos contrainsurgentes deben concentrarse en asegurar y desarrollar zonas estratégicas y después el foco de control debe ser expandido hacia fuera como una mancha de aceite en la tela.⁴⁵

También es posible que el enfoque operacional de policiamiento de alta intensidad haya sido conformado por las dinámicas de la organización, cultura y limitaciones del SPS. Leggett⁴⁶ ha sugerido que como la mayoría de miembros del SPS “tiene poca capacidad para un trabajo policial más reflexivo, la aglutinación de organismos en operaciones masivas puede ser el mejor uso de los recursos disponibles.” De modo similar, Steinberg⁴⁷ ha enfatizado que la preferencia de la policía por las operaciones represivas de alta intensidad es resultado del “centro nacional fuerte y activo, y el policiamiento desigual (débil) sobre el terreno” del SPS, pues es uno de los pocos enfoques de policiamiento que una organización policial así “puede ejecutar con éxito.”

5 • Un enfoque ‘equilibrado’ para combatir el crimen en una democracia constitucional

El gobierno de Sudáfrica ha enfatizado repetidamente que las operaciones del SPS iban a ser atenuadas por consideraciones sobre los derechos humanos de los ciudadanos respetuosos con la ley. Por ejemplo, en su Discurso sobre el Estado de la Nación en 1996, Nelson Mandela declaró:

*Ha llegado el momento de que nuestra nación escoja si quiere convertirse en una sociedad pacífica regida por la ley o un desafortunado rehén de la ilegalidad... El gobierno utilizará todos los medios legales para garantizar que ellos [los criminales] no logren socavar el tejido social. Los ciudadanos respetuosos con la ley pueden tener por seguro que hay mecanismos eficaces en funcionamiento para prevenir y castigar cualquier invasión rapaz de sus vidas.*⁴⁸

Este tipo de narrativa, en la que se distingue a los criminales como “los otros”, ha sido preservada y promovida durante los últimos 20 años, y los dirigentes políticos del SPS han declarado repetidamente que la policía debe “adoptar una posición firme contra los criminales”⁴⁹ y “extirpar el cáncer del crimen de nuestras comunidades”,⁵⁰ pero que esto debe hacerse de un modo “equilibrado... siendo necesario asegurarse de que nuestra policía adopte nuestra cultura de derechos humanos.”⁵¹

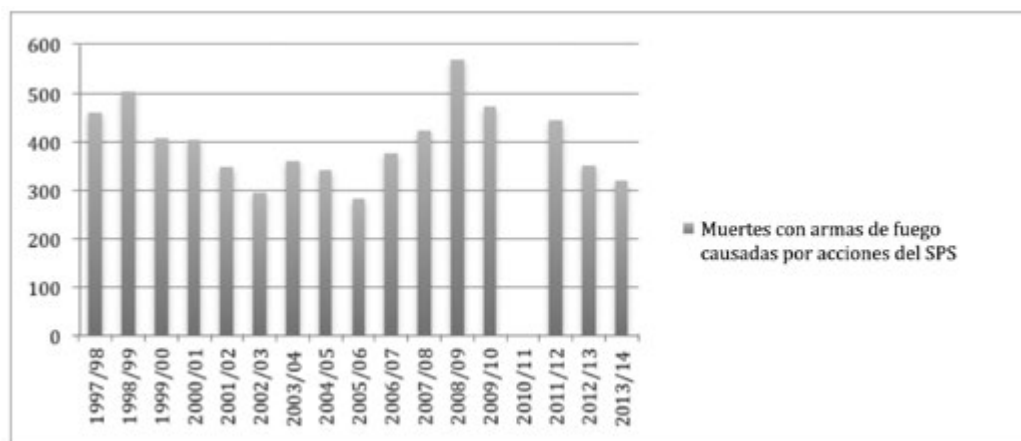
En otro intento de defender la legitimidad de estas operaciones de alta intensidad, los dirigentes políticos de la policía, sobre todo durante el mandato de Nathi Mthethwa,

han presentado estas operaciones como una forma de “cruzada”⁵² virtuosa en la que la policía se esforzará por “hacer retroceder a las fuerzas del mal.”⁵³ En algunas comisarías del SPS se adoptaron posturas parecidas.

Sin embargo, el despliegue de grandes cantidades de agentes policiales con grados diversos de experiencia en lugares peligrosos, en el contexto de operaciones represivas ferozmente formuladas e impulsadas por políticos que odian a los criminales, no casa con un “ataque quirúrgico, sin daños colaterales”. Diversos reportajes de los medios de comunicación han sugerido que la policía, como resultado de estas operaciones, en varias ocasiones ha vulnerado seriamente los derechos humanos de civiles, incluso de algunos de los miembros más vulnerables de la sociedad.

Los miembros del SPS también han sido responsables de un número relativamente alto de muertes por armas de fuego, que se han producido sobre todo durante intentos de capturar y/o detener a sospechosos, o por negligencia. Algunas de estas muertes tuvieron lugar durante operaciones de alta intensidad. Por ejemplo, durante la Operación Espada y Escudo (1 de abril de 1996 y 31 de marzo de 1997), murieron aparentemente más de 100 civiles debido a la acción policial.⁵⁴ La siguiente tabla indica que las muertes debidas a disparos de la policía se redujeron entre 1998/99 y 2002/03 un 42%, pero aumentaron drásticamente entre 2005/06 y 2008/09 un 88% para después reducirse un 44% en los siguientes cinco años.

Tabla 1: Muertes con armas de fuego causadas por acciones del SPS: 1997/1998 – 2013/2014

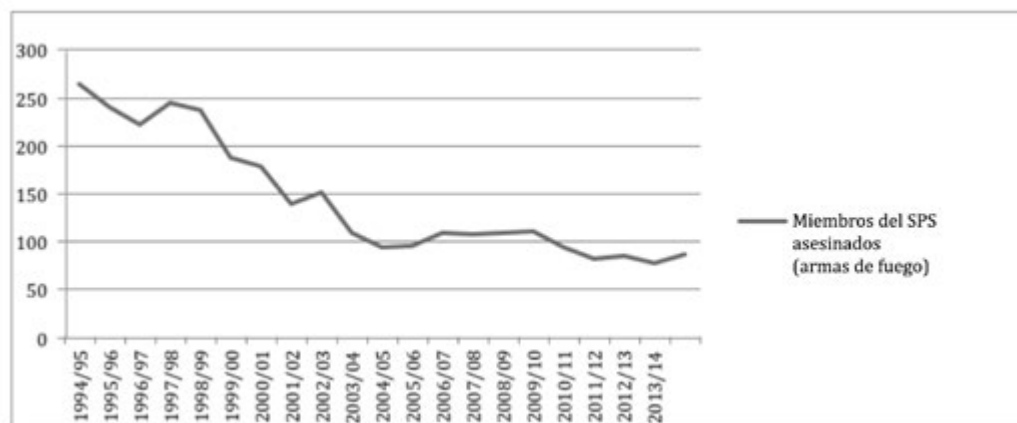


FUENTE: Independent Police Investigative Directive

Un detallado estudio nacional de los datos mortuorios de 2009 estimó que hubo 5.513 homicidios con armas de fuego en Sudáfrica en ese año.⁵⁵ Por tanto, los miembros del SPS fueron responsables de entre el 8% y el 9% de todos los homicidios registrados durante 2009.

La policía de Sudáfrica también ha estado sometida a un alto riesgo de violencia por armas de fuego. Entre 1994 y 1998, el 82,3% de los miembros del SPS asesinados fueron víctimas de disparos de armas.⁵⁶ Después del final de la elevada violencia política de la segunda mitad de los años noventa, la tasa de homicidios de policías se redujo considerablemente, de 263 en 1994 a 77 en 2013, una disminución de más del 300% durante ese periodo de 20 años. Aun así, el asesinato de agentes de la policía sigue siendo un tema de gran preocupación, tanto para la policía como para sus dirigentes políticos. Por ejemplo, en junio de 2013, en un discurso en el funeral de un oficial superior de policía, el Ministro de la Policía de aquel entonces, Nathi Mthethwa, ensalzó que el SPS “está en medio de una guerra; una guerra que ha sido declarada por criminales desalmados a nuestros hombres y mujeres en azul... [y] vamos a asegurarnos de que aquellos que matan a agentes policías paguen el precio correspondiente.”⁵⁷

Tabla 2: Miembros del SPS asesinados de 1994/95 a 2014/15

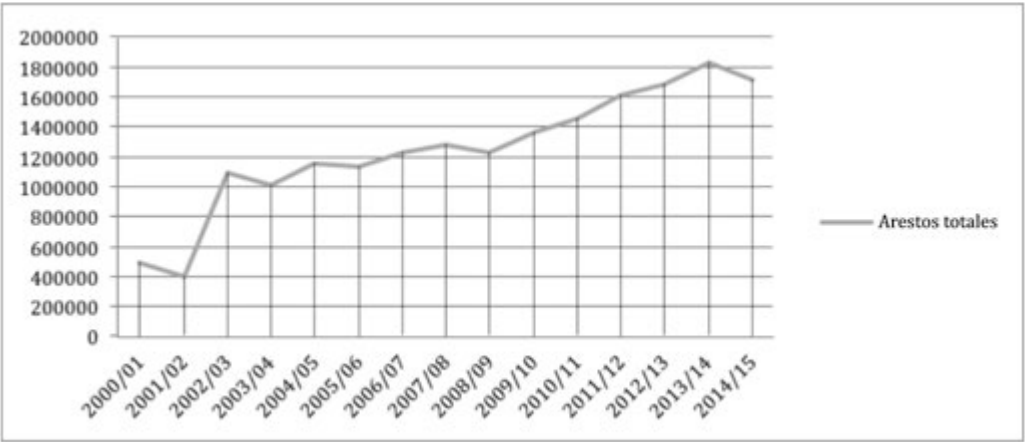


FUENTE: SPS

6 • Arrestos e incautaciones de armas de fuego

Las operaciones policiales de alta intensidad, sobre todo a partir de 2001, contribuyeron de un modo considerable al espectacular aumento en el número de arrestos por el SPS (ver Tabla 3). En promedio, un 45% de todos los arrestos fueron llevados a cabo en los 169 distritos con alta criminalidad seleccionados para operaciones de alta intensidad entre los años 2005/06 y 2009/10.⁵⁸ La escalada en el número de arrestos también tuvo implicaciones para la población penitenciaria. Por ejemplo, en una sesión informativa en el Parlamento sudafricano en octubre de 2014, el Departamento del Servicio Penitenciario informó que la Operación *Crackdown*, que había sido la mayor operación de alta intensidad desde 1994, había contribuido al hacinamiento de las prisiones.⁵⁹

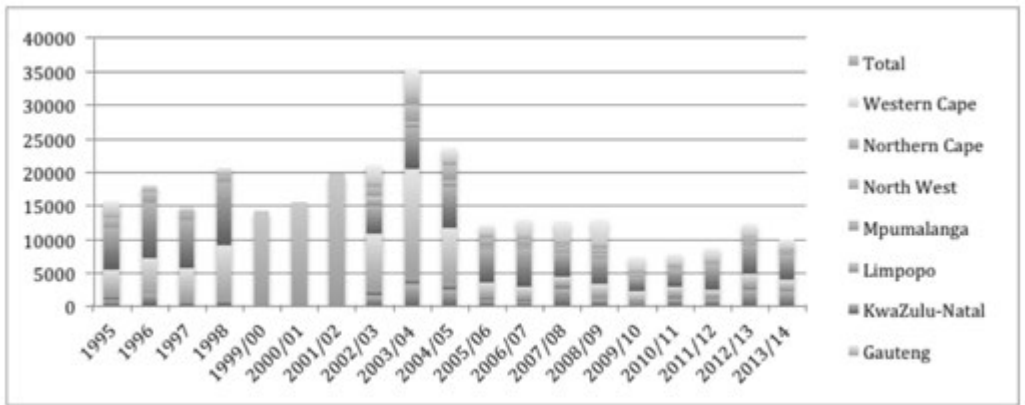
Tabla 3: Arrestos totales por el SPS: 2000/01 – 2014/15



FUENTE: SPS

Entre 1995 y 2013/14, la gran mayoría de armas de fuego fueron recuperadas durante los primeros diez años, es decir, durante el periodo en el que había una mayor concentración de operaciones de alta intensidad, y las mayores incautaciones anuales se produjeron durante 2003 y 2004, un periodo que se corresponde a la implementación de una operación especializada e intensiva dirigida a las armas de fuego, llamada Sethunya. Posteriormente hubo una notable disminución en las incautaciones de armas de fuego, con un promedio anual de aproximadamente 10.000 armas de fuego por año. En un desglose por provincias, la mayoría de armas de fuego recuperadas por el SPS fueron en Gauteng, KwaZulu-Natal y las provincias Eastern Cape y Western Cape.

Tabla 4: Recuperaciones de armas de fuego por provincias



NOTA: El SPS utilizó años naturales para informar de las incautaciones de armas de fuego durante el periodo entre 1995 y 1998, y después informó por el periodo entre el 1 de abril y el 31 de marzo. Además, el SPS no calculó los datos por provincias de las incautaciones de armas de fuego por el periodo entre 1999/00 y 2001/02.

Estudio de caso: Operación Fielá (2015)

La Operación Fielá fue probablemente una de las operaciones más controvertidas hasta la fecha. Fue emprendida inmediatamente después de los brotes de violencia xenófoba a gran escala de KwaZulu-Natal y Gauteng en abril de 2015, y está concebida hasta marzo de 2017. Sin embargo, los arquitectos de esta operación nacional tienen planes más ambiciosos. Según el Comité Interministerial sobre Migración, la intención de esta operación ha sido seleccionar los micro espacios “conocidos por ser frecuentados por criminales”.⁶⁰

Esta operación se realizó por tanto con el fin de “eliminar de nuestro país las armas ilegales, antros de drogas, redes de prostitución y otras actividades ilegales”⁶¹ y así “recuperar nuestras comunidades para que la gente pueda vivir en paz y armonía”⁶² y “ayudar a crear un nivel de normalidad sistémica.”⁶³ El Ministro de Seguridad del Estado, David Mahlobo, sugirió que los sudafricanos respaldaban con entusiasmo la intención del gobierno de “eliminar esos servicios criminales” de todo el país.⁶⁴

El modelo operacional para la Operación Fielá, denominado el “Plan multidisciplinar integrado de acción nacional para reafirmar la autoridad del Estado”, escrito por la Estructura Nacional Conjunta de Operaciones e Inteligencia (NATJOINTS), reveló una sensación de profunda preocupación dentro del grupo de seguridad del gobierno, concretamente de que la autoridad del Estado se había erosionado considerablemente en las comunidades con alta criminalidad. Según este plan, las fuerzas de seguridad “dominarían y estabilizarían” zonas focales, llevando a cabo policiamiento de alta visibilidad; arrestando a personas buscadas; acelerando las investigaciones criminales; y adoptando un enfoque de tolerancia cero con los delitos menores, tales como las infracciones de tráfico, la operación de empresas ilegales, la venta de productos falsificados, minería ilegal, beber en público e inmigrantes indocumentados.⁶⁵

Como en previas operaciones de alta intensidad, la Fuerza de Defensa Nacional de Sudáfrica participó activamente en las etapas formativas de la Operación Fielá, concretamente de abril a junio de 2015.⁶⁶ Sin embargo, los militares fueron retirados a finales de junio de 2015 debido a ciertas inquietudes sobre las repercusiones adversas que un despliegue interno de largo plazo tendría sobre el estado de gobernanza democrática en Sudáfrica.⁶⁷ Además, hubo una presión intensa de la sociedad civil por el arresto y aparentemente desproporcionada persecución de inmigrantes indocumentados por parte de las fuerzas de seguridad bajo el auspicio de esta operación.⁶⁸

Se han llevado a cabo operaciones de “pacificación” parecidas en las *favelas* de Río de Janeiro por el Batallón de Operaciones Policiales Especiales (BOPE) y sus Unidades de Policía Pacificadora (UPP). Este tipo de acción policial, que ha sido emprendido en colaboración con personal militar, fue iniciado en 2008 con el fin de imponer el control estatal en estas comunidades marginadas que eran vistas tradicionalmente como “territorio enemigo” por el Estado al estar gobernadas principalmente por

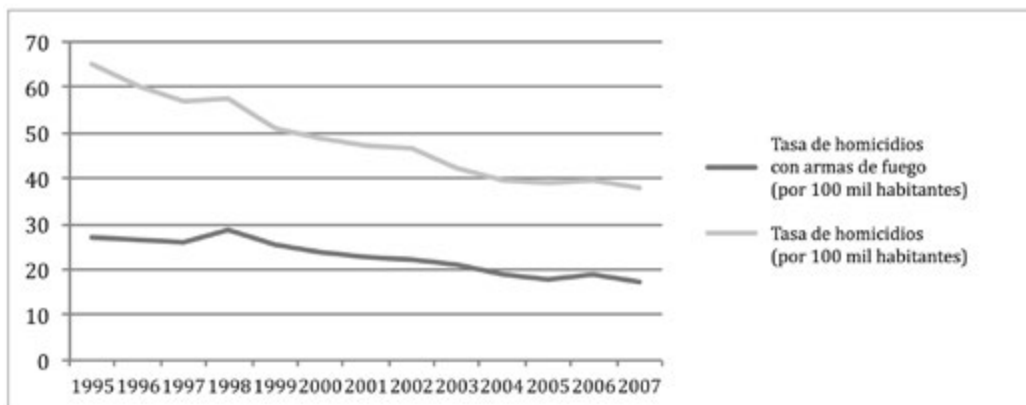
grupos criminales.⁶⁹ El *modus operandi* incluyó la incursión anunciada, a gran escala y militarizada (a menudo con apoyo aéreo) en las *favelas* en un esfuerzo por expulsar a la fuerza a los grupos criminales o arrestar a sus miembros. Después se establecen puestos de policía permanentes y se despliega un policiamiento visiblemente armado en un intento por evitar que las bandas criminales recuperen el control de estos espacios.⁷⁰

7 • La disminución de homicidios con armas de fuego en Sudáfrica

Entre 1994 y 1998 el índice de homicidios con armas de fuego en Sudáfrica permaneció relativamente constante, con un promedio cercano a 28 por cada 100.000 personas y la proporción de homicidios relacionados con armas de fuego aumentando del 41,5% al 49,4%.⁷¹ En 1998, se reportó que se utilizaron armas de fuego en el 49% de los asesinatos y en un 75% de todos los intentos de asesinato. Casi la mitad de todos los homicidios con armas de fuego en 1998 tuvieron lugar en dos provincias, KwaZulu-Natal y Gauteng.⁷²

A partir de 1998 el índice de homicidios con armas de fuego en Sudáfrica disminuyó a un ritmo constante, llegando a 17 por cada 100.000 en 2007 (una reducción del 40%), con un número total de homicidios con armas de fuego en Sudáfrica bajando de 12.413 a 8.319 durante el mismo periodo (una reducción del 33%).⁷³ Para 2008 las heridas cortantes se habían convertido en la causa principal de muertes no naturales (y por tanto también de homicidios) en Sudáfrica (13,6% del total de muertes no naturales) seguida por las armas de fuego (10,8% del total de muertes no naturales). Esta tendencia se mantuvo en 2009, con las heridas cortantes (41,8% de todos los homicidios) aún siendo la causa principal de homicidios⁷⁴ seguida por las armas de fuego (29% de todos los homicidios).⁷⁵

Tabla 5: Índice de homicidios en Sudáfrica (por cada 100.000): 1994-2007



FUENTE: UNODC, 2011

La disminución de homicidios ha sido atribuida principalmente a la LCAF por diversos investigadores de salud pública.⁷⁶ Sin embargo, la tasa de homicidios por armas de fuego comenzó a disminuir considerablemente desde 1998/99, cinco años antes de la promulgación de la LCAF. Como se ha mencionado antes, de 1996/97 en adelante fueron introducidas y mantenidas con regularidad operaciones policiales de alta intensidad. Además, estas operaciones produjeron arrestos a gran escala, sobre todo de individuos con alto riesgo de cometer actos violentos, así como la incautación masiva de armas de fuego ilegales de las zonas de alta criminalidad. Es posible que este efecto combinado haya desempeñado un papel crucial en la disminución inicial y continuada (junto con la implementación de la LCAF) de los homicidios con armas de fuego en Sudáfrica.

8 • Conclusión

En el contexto de altos niveles de violencia con armas de fuego en Sudáfrica, este artículo ha examinado las tentativas del SPS de llevar a cabo un control eficaz de la proliferación y mal uso de las armas de fuego. Una estrategia principal han sido las operaciones policiales militarizadas de alta intensidad en el contexto de una ideología de “guerra contra el crimen”. Mediante controles policiales de carretera y operaciones de acordonamiento y registro se han incautado cantidades muy elevadas de armas de fuego y munición en zonas de alta criminalidad (donde los asesinatos con armas de fuego tienden a concentrarse), y arrestado a miles de individuos (principalmente hombres jóvenes) por una serie de crímenes, incluyendo la tenencia de armas de fuego sin licencia. Así, un número significativo de potenciales perpetradores de alto riesgo de violencia con armas de fuego, así como los instrumentos de esa violencia, fueron retirados de tales zonas de alta criminalidad. Las tendencias decrecientes en el crimen violento entre 1998 y 2011 sugieren que estos esfuerzos operacionales del SPS pueden haber contribuido a la disminución de homicidios con armas de fuego. Sin embargo, tales operaciones han llevado a la policía a ejercer poderes extensivos e invasivos, provocando la erosión de los derechos constitucionales de muchos residentes de las zonas de alta criminalidad, que han sido sometidos con frecuencia a acciones policiales duras, y han sido tratados a veces de modo indigno. Además, algunos individuos han sido heridos o han perdido sus vidas como resultado de estas operaciones policiales.

NOTAS

1 • United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Global Study on Homicide 2013. Trends, Context, Data* (Vienna: UNODC, 2014).

2 • Western Cape Government, Department of Community Safety, *The Effect of Firearm Legislation on Crime: Western Cape* (Cape Town: Western Cape

Provincial Government, 2015); Robert Chetty, "The role of firearms in crime in South Africa," in *Firearm use and distribution in South Africa*, ed. Robert Chetty (Pretoria: National Crime Prevention Centre, 2000), 16-29.

3 • Mohamed Seedat et al., "Violence and Injuries in South Africa: Prioritising an Agenda for Prevention," *The Lancet* 374, no. 9694, (2009): 1011-1022.

4 • South African Police Service, *South African Police Service Annual Report 2014/15* (Pretoria: South African Police Service, 2015).

5 • Steve Tshwete, "South Africa: *Crime and Policing in Transition*," in *Crime and Policing in Transitional Societies*, ed. Mark Shaw (Johannesburg: Konrad Adenauer Stiftung, 2000), 28.

6 • South African Police Service, *Annual Plan of the South African Police Service 1996/1997* (Pretoria: South African Police Service, 1996), 10.

7 • South African Police Service, *Annual Report of the National Commissioner of the South African Police Service 1 April 2002 to 31 March 2003* (Pretoria: South African Police Service, 2003).

8 • Gareth Newham, *A Decade of Crime Prevention in South Africa: From a National Strategy to a Local Challenge* (Johannesburg: Centre for the Study of Violence and Reconciliation, 2005).

9 • Janine Rauch, *Thinking Big: The National Urban Renewal Programme and Crime Prevention in South Africa's Metropolitan Cities* (Johannesburg: Centre for the Study of Violence and Reconciliation, 2002).

10 • Elrena Van der Spuy, "Crime and its Discontent: Recent South African Responses and Policies," en *Crime and Policing in Transitional Societies*, ed. Mark Shaw (Johannesburg: Konrad Adenauer Stiftung, 2000), 167-76.

11 • Rauch, *Thinking Big*; Cheryl Frank, "Social crime prevention in SA: a critical overview: what have we learned?" *SA Crime Quarterly* no. 6 (2003): 21-26; Johan Burger, *Strategic perspectives on crime and policing in South Africa* (Pretoria: Van Schaik, 2007).

12 • Paul Thulare, "Diminution of civilian oversight raises troubling issues," *Centre for policy studies, Synopsis*, 2002.

13 • Entrevista con Johan Burger, ex Comisario Nacional

Adjunto del SPS (responsable de la política y estrategia nacional) en las oficinas del Instituto de Estudios de Seguridad, Pretoria, 18 de noviembre de 2015.

14 • Rauch, *Thinking Big*; Bilkis Omar, "Enforcement or development? Positioning government's National Crime Prevention Strategy," *Centre for Justice and Crime Prevention*, Issue Paper 9, July 2010.

15 • Comentarios del Ministro de Policía, EN Mthethwa, diputado, en la reunión organizada por la Cámara de Comercio de los Estados Unidos en Sudáfrica sobre "Consideraciones sobre los planes futuros del Servicio Policial Sudafricano, a corto y medio plazo," ("A Focus on the Future Plans of the South African Police Service, in the Short Term and Medium Term,") The Castle Kyalami, Gauteng, 24 de noviembre de 2010.

16 • Discurso del Ministro de Policía, en la "National Launch of the Operation Duty Calls Festive Season Crime-Fighting Campaign" de 2012, Jane Furse Stadium, Distrito de Sekhukhune, Limpopo, 12 de septiembre de 2012.

17 • Murugan, S. and SAnews, "South Africa turning the tide against crime," *Vukuzenzele*, October, 2012.

18 • South African Police Service, *Annual Performance Plan 2011/2012* (Pretoria: South African Police Service, 2011).

19 • Andrew Faull and Brian Rose, "Professionalism and the South African Police Service. What is it and how can it help build safer communities?" *Institute for Security Studies Papers* no. 240 (2012): 24; Tony R. Samara, "Policing Development: Urban Renewal as Neo-liberal Security Strategy," *Urban Studies* 47, no. 1, (2010): 197-214.

20 • Graeme Hosken, "Kill the bastards, minister tells police," *IOL News*, April 10, 2008.

21 • National Planning Commission, *National Development Plan 2030. Our Future – Make it Work* (Pretoria: The Presidency, 2012).

22 • South African Police Service, *Strategic Plan 2014-2019* (Pretoria: South African Police Service, 2015).

23 • Soty, M.M. Declaraciones principales de apoyo del Viceministro de Policía en el servicio conmemorativo conjunto de los difuntos Constables Buthelezi, Seolwane y Hlabisa, 4 de agosto de 2015.

24 • South African Police Services, *Policy for the Control of Firearms in South Africa* (Pretoria: South African Police Service, 2000).

25 • Republic of South Africa, *Firearms Control Act, 2000 (Act 60 of 2000)* (Cape Town: Government Printer, 2001).

26 • Michael S. Scott, *The benefits and consequences of police crackdowns*. Response Guide no. 1 (Washington, D.C.: U.S. Dept. of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, 2004).

27 • Jacqueline Cohen and Jens Ludwig, Policing Crime Guns, in *Evaluating Gun Policy: Effects on Crime and Gun Violence*, ed. Jens Ludwig and Philip J. Cook (Washington D.C.: Brookings Institution, 2003), 217–239; Steven Chermak, Edmund F. McGarrell and Alexander Weiss, "Citizens' perceptions of aggressive traffic enforcement strategies," *Justice Quarterly*, 18 (2001): 365–391; Anthony A. Braga et al., Problem-oriented policing in violent crime places: A randomized controlled experiment. *Criminology* 37, no. 3 (1999): 541–580.

28 • Scott, *The benefits*.

29 • Anthony A. Braga, "The Effects of Hot Spots Policing on Crime," *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 578, no. 1 (2001): 104–125; Gary W. Cordner, "Evaluating Tactical Patrol," in *Quantifying Quality in Policing*, ed. Larry T. Hoover (Washington, D.C.: Police Executive Research Forum, 1996), 185–206; T.J. Caeti, *Houston's Targeted Beat Program: A Quasi-experimental Test of Police Patrol Strategies* (Ann Arbor: University Microfilms International, 1999); Anthony A. Braga and David L. Weisburd, *Policing Problem Places. Crime Hot Spots and Effective Prevention*. New York: Oxford University Press, 2010; Lawrence W. Sherman et al., "An Integrated Theory of Hot Spots Patrol Strategy: Implementing Prevention by Scaling Up and Feeding Back," *Journal of Contemporary Criminal Justice* 30, no. 2 (2014): 95–122.

30 • Lawrence W. Sherman, "Police Crackdowns: Initial and Residual Deterrence," in *Crime and Justice: A Review of Research*, ed. Michael Tonry and Norval Morris, vol. 12 (Chicago: University of Chicago Press, 1990), 1–48.

31 • Scott, *The benefits*.

32 • Lisa Maher and David Dixon, "Policing and Public Health: Law Enforcement and Harm Minimization in a Street-level Drug Market," *British Journal of Criminology* 39, no. 4(1999): 488–512; John E. Eck and Edward Maguire, Have Changes in Policing Reduced Violent Crime? An Assessment of the Evidence, in *The Crime Drop in America*, ed. Alfred Blumstein and Joel Wallman (New York: Cambridge University Press, 2000), 207–65; Lawrence W. Sherman, "Policing for Crime Prevention," in *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*: Report to the United States Congress, ed. Lawrence W. Sherman et al. (Washington, DC: US Department of Justice, 1997); David Weisburd and Cody W. Telep, "Hot Spots Policing: What We Know and What We Need to Know," *Journal of Contemporary Criminal Justice* 30, no. 2 (2014): 200–20.

33 • South African Police Service, *Policing Priorities and Objectives for 1998/99* (Pretoria: South African Police Service, 1998), 41.

34 • South African Police Service, *Annual Report of the National Commissioner of the South African Police 1 April 2001 to 31 March 2002* (Pretoria: South African Police Service, 2002), 6.

35 • Jean Paul Brodeur, "High Policing and Low Policing: Remarks About the Policing of Political Activities," *Social Problems* 30, no. 5(1983): 507–20.

36 • *Fie! es una palabra en sesotho que significa "barrer; limpiar; quitar la suciedad".*

37 • Jonny Steinberg, "Policing, State Power, and the Transition from Apartheid to Democracy: A New Perspective," *African Affairs*, 113, no. 451 (2014): 173–91; Richard Poplak, "The Army vs. Thembelihle: Where the Truth Lies," *Daily Maverick*, May 5, 2015; Tony Roshan Samara, "State security in transition: The war on crime in post apartheid South Africa," *Social Identities* 9, no. 2 (2003): 277–312.

38 • David Kilcullen, Globalisation and the Development of Indonesian Counterinsurgency Tactics," *Small Wars and Insurgencies*, 17, no. 1 (2006): 44–64; Monica Toft and Yuri M. Zhukov, Denial and punishment in the North Caucasus:

Evaluating the effectiveness of coercive counter-insurgency," *Journal of Peace Research* 49, no. 6 (2012): 785–800; David French, "Nasty not nice: British counter-insurgency doctrine and practice, 1945-1967" *Small Wars & Insurgencies* 23, nos. 4-5 (2012): 744–761.

39 • Gavin Cawthra, *Policing in South Africa. The SAP and the Transformation from Apartheid*. London: Zed Books, 1993.

40 • Ivan Arreguin-Toft, "How the Weak Win Wars: A Theory of Asymmetric Conflict," *International Security* 26, no. 1 (2001): 93–128; Nathaniel Fick and John A. Nagl, "Counterinsurgency Field Manual: Afghanistan Edition," *Foreign Policy*, 170 (2009): 42–7.

41 • Daniel L. Byman, "Friends like these: Counterinsurgency and the war on terrorism," *International Security* 31, no. 2 (2006): 79–115; John Mackinlay, and Alison Al-Baddawy, *Rethinking Counterinsurgency* (Santa Monica: RAND Corporation, 2008).

42 • South African Police Service, *Annual Report of the South African Police Service 1 April 1996 - 31 March 1997* (Pretoria: South African Police Service, 1997); Burger, Strategic.

43 • Phumla Williams, "Right of Response: In Defence of Operation Fiela," *Daily Maverick*, May 22, 2015.

44 • South African Police Service, *Policing*.

45 • Douglas Porch, "Bugeaud, Galliéni, Lyautey: The Development of French Colonial Warfare," in *Makers of Modern Strategy: From Machiavelli to the Nuclear Age*, ed. Peter Paret, Gordon A. Craig and Felix Gilbert (Oxford: Oxford University Press, 1986), 376–407; Laurence E. Grinter, "How they lost: Doctrines, strategies and outcomes of the Vietnam War," *Asian Survey* 15, no. 12, (1975): 1114–32.

46 • Ted Leggett, The state of crime and policing, in *State of the Nation South Africa 2004-2005*, ed. John Daviel, Roger Southall and Jessica Lutchman (Cape Town: Human Sciences Research Council, 2005), 165.

47 • Jonny Steinberg, *Sector Policing on the West Rand. Three Case Studies* Pretoria: ISS, 2004). (Institute for Security Studies Monograph, no. 110), 2.

48 • Discurso Inaugural del Presidente Nelson

Mandela a la Tercera Sesión del Parlamento, Ciudad del Cabo, 9 de febrero de 1996.

49 • Comentarios del Ministro de Policía EN Mthethwa, diputado, en la Conferencia del Instituto de Investigación sobre Seguridad (Institute for Security Studies Conference) sobre "Policiamiento en Sudáfrica: 2010 y más allá" ("Policing in South Africa: 2010 and Beyond"), Kloofzicht Lodge, Muldersdrift, Gauteng, 30 de septiembre de 2010.

50 • Discurso en la votación de presupuestos del Honorable Ministro de Policía, Fikile Mbalula, Parlamento, Ciudad del Cabo, 1 de julio de 2009.

51 • Comentarios del Ministro de Policía EN Mthethwa, diputado, en la Conferencia del Instituto de Investigación sobre Seguridad (Institute for Security Studies Conference) sobre "Policiamiento en Sudáfrica: 2010 y más allá" ("Policing in South Africa: 2010 and Beyond"), Kloofzicht Lodge, Muldersdrift, Gauteng, 30 de septiembre de 2010.

52 • Comentarios del Ministro de Policía, EN Mthethwa, en el "Launch of the Operation Duty Calls Festive Season Crime-Fighting Campaign" en KwaZulu-Natal, 8 de diciembre de 2009. Comentarios del Ministro de Policía, E.N. Mthethwa, diputado, en el "Launch of the Operation Duty Calls Festive Season Crime-Fighting Campaign" de 2010/11 en Mpumalanga, 30 de noviembre de 2010.

53 • Comentarios del Ministro de Policía Nathi Mthethwa, en la Celebración de la Publicación de las Estadísticas Nacionales sobre el Crimen (Occasion of the Release of National Crime Statistics), 9 de septiembre de 2010.

54 • South African Police Service, *Annual Report 1996-1997*.

55 • Richard Matzopoulos, et al. *The Injury Mortality Survey: A national study of injury mortality levels and causes in South Africa in 2009* (Cape Town: South African Medical Research Council, 2013).

56 • Commission of Inquiry Regarding the Prevention of Public Violence and Intimidation Final Report on Attacks on Members of the South African Police. 1994.

57 • South African Police Service, *South African Police Service Annual Report 2012/13* (Pretoria: South African

Police Service, 2013); Address by the Minister of Police, at the Funeral Service of the Late Major General Tirhani Maswanganyi, SAPS Detective Academy Hall, Hammanskraal, Gauteng, June 27, 2013).

58 • South African Police Service, *SAPS Annual Report 2005/06* (Pretoria: South African Police Service, 2006); South African Police Service, *SAPS Annual Report 2006/07* (Pretoria: South African Police Service, 2007); South African Police Service, *South African Police Service Annual Report 2007/08* (Pretoria: South African Police Service, 2008); South African Police Service, *Annual Report of the National Commissioner of the South African Police Service for 2009/10* (Pretoria: South African Police Service, 2010).

59 • Department of Correctional Services, et al., *Overcrowding - A Solution-oriented Approach. Presentation to the Select Committee on Security and Constitutional Affairs* (Cape Town: National Council of Provinces, October 20, 2004, visitado el 16 de octubre de 2015, <https://goo.gl/b84gkg>).

60 • Declaración del Comité Interministerial sobre Inmigración Jeff Radebe, 17 de mayo de 2015.

61 • Jenni Evans, "21 arrested in operation Fiela crime sweep in Kagiso," *News24*, July 31, 2015.

62 • "Operation Fiela not meant to target foreigners: State," *SABC News*, June 26, 2015.

63 • Richard Poplak, "Breakfast at Fiela's: Jeff Radebe & Co. clear up 'The Clean-Up'," *Daily Maverick*, June 29, 2015.

64 • Yolisa Njamela, "Operation Fiela to root out criminal elements," *SABC News*, April 28, 2015.

65 • NATJOINTS Multi-Disciplinary Integrated National Action Plan to Reassert the Authority of the State, August 19, 2015.

66 • Peter Wilhelm, "Operation Fiela: Defence Force quits government's crime-fighting blitz," *BizNews.com* September 7, 2015.

67 • African News Agency, "SANDF no longer part of Operation Fiela – Mapisa-Nqakula," *The Citizen* September 7, 2015; RDM News Wire, "Extension of SANDF's participation in Operation Fiela unconstitutional: DA," *Times Live* July 8, 2015.

68 • Phillip De Wet, "Operation Fiela's warrantless

Searches challenged," *Mail & Guardian Online* June 23, 2015; Nomahlubi Jordaan, "Operation Fiela 'demoralises and dehumanises' migrants," *Times Live* July 22, 2015.

69 • Stephaine G. Stahlberg, *The Pacification of Favelas in Rio de Janeiro*, 2011; Leticia Veloso, "Governing heterogeneity in the context of 'compulsory closeness': The 'Pacification' of Favelas," in *Suburbanization in Global Society*, ed. Mark Clapson and Ray Hutchison (Bingley: Emerald Group Publishing Ltd., 2010), 253–72; Ben Penglase, "States of Insecurity: Everyday Emergencies, Public Secrets, and Drug Trafficker Power in a Brazilian Favela," *PolAR: Political and Legal Anthropology Review* 32, no. 1 (2009): 47–63.

70 • James Freeman, "Neoliberal Accumulation Strategies and the Visible Hand of Police Pacification in Rio de Janeiro," *Revista de Estudos Universitários* 38, no. 1, (2012): 95–126; Alexandre F. Mendes, "Between Shocks and Finance: Pacification and the Integration of the Favela into the City in Rio de Janeiro," *South Atlantic Quarterly* 113, no. 4 (2014): 866–73.

71 • United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), 2011 *Global Study on Homicide: Trends, Context*, Data (Vienna: UNODC, 2011).

72 • Chetty, "The role".

73 • UNODC, 2011 *Global*.

74 • Homicides accounted for 36.2% of all non-natural deaths in 2009 according to mortuary data.

75 • Matzopoulos, et al. *The Injury*.

76 • Richard Matzopoulos, Mary L. Thompson and Jonathan E. Myers, "Firearm and Nonfirearm Homicide in 5 South African Cities: A Retrospective Population-Based Study," *American Journal of Public Health*, Online January 16 (2014): e1–e6; N.M. Campbell, et al., "Firearm injuries to children in Cape Town, South Africa: Impact of the 2004 firearms control act," *South African Journal of Surgery (SAJS)* 51, no. 3 (August 2013): 92–6; Naeemah Abrahams et al., "Every Eight Hours: Intimate Femicide in South Africa 10 Years Later!" *South African Medical Research Council Research Brief* (Cape Town: Medical Research Council, 2012).

**GUY LAMB** – *Sudáfrica*

Guy Lamb es director de la Iniciativa Seguridad y Violencia (Safety and Violence Initiative) en la Universidad de la Ciudad del Cabo, Sudáfrica. Ha llevado a cabo investigación en control de armas, reducción de la violencia, gestión de conflictos y construcción de la paz en África durante más de 15 años. Guy es miembro del grupo de consulta de expertos de Naciones Unidas que generó las normas para el control de las armas pequeñas de la ONU. Recientemente ha proporcionado apoyo técnico a numerosos gobiernos africanos, también durante las negociaciones de 2012 para el Tratado sobre el Comercio de Armas de la ONU.

contacto: guy.lamb@uct.ac.za

Recibido en noviembre de 2015.

Original en inglés. Traducido por Sebastián Porrúa Schiess.



“Este artículo es publicado bajo la Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License”

AGENTES ANTIDISTURBIOS: UN CASO QUE MERECE REGULACIÓN

Anna Feigenbaum

- *Los productores de gas lacrimógeno y de las así llamadas “armas menos letales” • se aprovechan de un mercado desregulado en detrimento de los derechos humanos*

RESUMEN

El gas lacrimógeno fue utilizado por primera vez en la I Guerra Mundial y se vuelve cada vez más el arma más elegida por las fuerzas de seguridad de todo el mundo. Anna Feigenbaum presenta un panorama sombrío sobre cómo las empresas – particularmente Condor en Brasil – están capitalizando esta tendencia y obteniendo beneficios financieros al comercializarlo como arma “no letal”. Ella demuestra que categorizar al gas lacrimógeno como “no letal” es, en el mejor de los casos, equivocado y, en el peor, falso. Feigenbaum establece los motivos históricos para esta categorización como “no letal” del gas lacrimógeno – de la cual gobiernos y grandes empresas están dispuestos a aprovecharse en la actualidad, a pesar de la creciente evidencia que muestra los abusos extremos de los derechos humanos, causados por su uso sobre civiles en todo el mundo.

PALABRAS CLAVE

Armas menos letales | Condor | brutalidad policial | protestas

1 • Introducción

Mientras Brasil se prepara para los Juegos Olímpicos en 2016, las empresas están cerrando contratos de seguridad muy beneficiosos. Ser la sede de megaeventos, como las Olimpiadas o el Mundial de Fútbol, le permite al país mostrarse y brillar no sólo en cuanto a sus puntos turísticos, sus hoteles cinco estrellas y su buena culinaria, sino también mostrar su sector de seguridad. Como escribe el analista de seguridad David Evans, “los grandes eventos, y especialmente los Juegos Olímpicos, pueden cambiar para siempre las formas de trabajar y pueden introducir nuevas oportunidades. Es lo que ven las empresas que así lo reconocen, miran a largo plazo, y buscan utilizar los juegos para impulsar sus negocios.”¹

La empresa brasileña “Condor Tecnologias Não-Letais” ha sabido aprovechar muy bien esta oportunidad de negocios. Condor es una de las principales proveedoras mundiales de equipamiento policial y la principal empresa del tipo en América Latina.² La empresa está trabajando actualmente noche y día para cumplir con las demandas de productos. Con más de 30.000 policías destinados a patrullar las Olimpiadas, los periodistas brasileiros informan que será utilizada una estrategia de “vigilancia discreta” incluyendo oficiales vestidos de civil, sistema de rayos X y las así llamadas tecnologías “no letales”.³ Más específicamente, armas “menos letales”, porque las mismas pueden causar, y de hecho causan, heridas serias y letales. Condor es parte de una industria internacional creciente en tecnologías militares y policiales.

El presente artículo debate cómo, en los últimos 100 años, definiciones dudosas, regulaciones de exportación vagas y el fracaso de los gobiernos para responsabilizar a los fabricantes policiales o corporativos por las violaciones de los derechos humanos, han dado lugar en su conjunto al crecimiento de un negocio peligroso que se aprovecha de la protesta y de la movilización social. Usando a Condor como estudio de caso para examinar cómo las empresas se benefician de los sistemas de desregulación y de la falta de transparencia y responsabilización, el artículo establece vínculos entre el contexto actual de seguridad en Brasil y la historia reciente del control de disturbios. El presente artículo argumenta que el aprovechamiento de las protestas es un fenómeno global, que es posible gracias al intercambio internacional entre armamentos y tácticas para mantener el control social y político. Los gobiernos y empresas concretan acuerdos de millones de dólares – generalmente lejos de la mirada pública – y buscan seguridad a través del armamento y militarización de la vigilancia. Brasil y su principal empresa de seguridad Condor, tienen un papel central en la matriz de compra y venta de productos para el control antidisturbios bajo el manto del respeto de los derechos humanos y el mantenimiento de la democracia.

2 • Condor como un especulador de las protestas

Desde 1985 la empresa con sede en Rio de Janeiro ha desarrollado más de cien productos diferentes para las fuerzas armadas, fuerzas de mantenimiento de paz de la ONU, fuerzas de operaciones especiales y fuerzas de aplicación de la ley.⁴ Hoy Condor produce una amplia

gama de municiones de vigilancia y de control de multitudes. Los productos de Condor incluyen la Oleoresina de Pimiento (“OP”), agente químico que viene en una variedad de formas incluyendo espuma, gel y aerosoles. Condor también produce el componente químico más comúnmente conocido como “gas lacrimógeno”, 2-Chlorobenzalmalononitrile (“CS”) que viene en formatos calibre 12, 37/38 mm y 37/40 mm de tamaño.⁵ Los tipos de proyectiles de gas incluyen cargas triples y múltiples,⁶ latas que se dividen en pedazos para permitir una mayor cobertura y que son más difíciles de “ser tiradas de vuelta” (cuando los civiles las toman y las tiran nuevamente a las filas de la policía, lejos de la multitud). Condor aboga por la extensión del concepto “menos letales” en concordancia con los “Principios Básicos de Naciones Unidas sobre el Uso de la Fuerza y de las Armas de Fuego”,⁷ por “agentes responsables por la aplicación de la ley” que fue adoptado por consenso en la década de 1990.⁸

Condor también provee municiones de impacto incluyendo balas y perdigones de goma, bombas de humo que emiten humo de colores, bombas paralizantes que emiten destellos cegadores, y bombas de sonido que emiten tanto luz como sonido intenso.⁹ La mayoría de las empresas “menos letales” tienen productos que además combinan todos estos efectos, como la línea multi-impacto de Condor. Condor también produce una línea específica para la Organización del Tratado del Atlántico Norte - OTAN - de este tipo de municiones y se enorgullece de ser la única empresa latinoamericana invitada en 2011 a la Muestra de Tecnología de América del Norte.¹⁰ En 2015, en la principal feria de defensa IDEX, Condor presentó su más novedosa línea de productos, una “munición de alta definición” de 40 mm x 46 mm que la compañía informa que permitirá “que las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales enfrenten varias situaciones del día a día con eficiencia, seguridad y respeto de los derechos humanos.”¹¹ Como se explicará luego, esta apelación a los derechos humanos es parte de la identidad corporativa de Condor.

Durante el fuerte control policial en Brasil durante el Mundial de Fútbol en 2014, los productos Condor tuvieron un amplio despliegue. La compañía ganó un contrato de 22 millones de dólares, para proveer gas lacrimógeno, balas de goma, Tasers, bombas de ruido y de luz a la policía y a las fuerzas de seguridad privadas durante el evento.¹² En la Exposición LAAD de Defensa y Seguridad Internacional de 2014, Condor exhibió su equipamiento tanto para la preparación del Mundial de Fútbol como para las Olimpiadas. Antonio Carlos Magalhães, director de relaciones institucionales de Condor dijo, “La fábrica trabaja hoy 24 horas por día para responder a los pedidos brasileños que hemos recibido ante las expectativas (de protestas) por el mundial de fútbol y también por las olimpiadas, pero también tenemos pedidos internacionales. La empresa opera hoy en 45 países”.¹³ Tal vidriera pública de los productos Condor ha ayudado a cimentar el lugar de la empresa como líder mundial de suministro para la vigilancia policial militarizada.

Desde que ha crecido el uso internacional de gas lacrimógeno a partir de la primavera árabe en 2011, las ventas de Condor se han disparado. En 2011 y 2012 los productos de Condor aparecieron en las calles de Egipto y Bahreín,¹⁴ generando presión internacional para que el gobierno brasilero interviniera. En respuesta a las críticas humanitarias, en

2011 el gobierno brasileño afirmaba que ningún producto de Condor estaba siendo directamente despachado a la región. Esto sugiere que las ventas estaban siendo realizadas por un intermediario o por una nación vecina. En 2013, también aparecieron informes sobre su uso en Turquía.¹⁵ Cuatro años más tarde, los productos Condor continúan apareciendo en Bahréin, donde el gas lacrimógeno es utilizado consistentemente contra el protocolo, disparado directamente sobre las personas y en espacios cerrados, causando heridas serias y muerte. Las cifras del gobierno muestran que entre 10 y 50 millones de dólares en ventas fueron realizadas desde Condor a Bahréin en 2014.¹⁶

“Siempre aconsejamos sobre la escalada correcta de la fuerza” promete Beni Lachan, un analista de comercio de Condor.¹⁷ Pero en realidad, hay informes confiables que afirman que las tecnologías de Condor continúan siendo intencionalmente usadas por fuerzas estatales para causar daños, incluyendo la alegada tortura sistemática en Bahréin y Egipto.¹⁸ El trabajo de investigación realizado por la ONG Bahréin Watch conecta el gas lacrimógeno de Condor con la muerte de un anciano en enero de 2015.¹⁹ Abdulaziz Al-Saeed murió en su casa en Bilad Al-Qadeem debido a la inhalación de gas lacrimógeno. Fotos de contenedores de gas lacrimógeno tomadas desde fuera de su casa por el “prominente defensor de derechos humanos Nabeel Rajab” muestra el proyectil interno de una lata de carga múltiple, listada en el catálogo de municiones CS de Condor.²⁰

Agentes químicos vencidos con la marca Condor también están siendo utilizados contra civiles, como fue recientemente documentado en las calles de Venezuela.²¹ Las latas de gas lacrimógeno tienen normalmente una fecha de vencimiento. La fecha de vencimiento permite a los usuarios saber cuándo el uso de la munición no es más seguro o efectivo. El gas lacrimógeno vencido es peligroso por una serie de motivos. Primero, el mecanismo que pone en marcha el dispositivo y la bomba pueden fallar. Esto puede causar heridas en el personal que usa el dispositivo. También puede hacer que las piezas incendiarias tengan más probabilidad de causar incendios. Segundo, el componente químico contenido en la bomba puede no estar más aprobado en relación a las pruebas y certificados más recientes de seguridad. Tercero, puede ser incluso más difícil la trazabilidad desde su punto de venta, de los dispositivos de gas vencido. Esto es debido a que las armas menos letales no tienen el mismo tipo de proceso de seguimiento que las armas de fuego, pueden ser trasladadas entre espacios de almacenamiento con poca o ninguna documentación pública. De la misma forma que no queda claro si Condor está despachando estos dispositivos directamente a ciertos países; también es difícil saber si el gas vencido está en circulación. El equipamiento viejo debería quedar fuera de circulación y ser destruido según los protocolos ambientales para la eliminación de residuos.

El uso indebido de los productos Condor llevó a que sea puesta en tela de juicio su promesa de ser en 2010 “pionera en la diseminación del concepto ‘no letal’ en Brasil... a través del uso controlado de la escalada de fuerza, sin ningún daño para los derechos humanos.”²² Los intereses lucrativos de Condor ahora ponen incluso en duda los compromisos retóricos en cuanto a seguridad civil. Si bien Condor no divulga públicamente los detalles de sus ganancias,

según el CV de su Director de Marketing, en 2014 la empresa tuvo unas ventas internacionales de 50 millones de dólares en municiones/armas no letales.²³ En los últimos años, Condor ha tenido un 33% de aumento en sus ingresos a través de una nueva estrategia de marketing con una campaña de publicidad basada en su forma de ver el uso gradual de la fuerza y en su incremento en la participación en el comercio.²⁴ Según consta, con estas iniciativas el director de marketing ha supervisado un promedio de aumento de ventas de 90%²⁵ y sus ventas han crecido de 12 a más de 40 países, con nuevos mercados en Asia y África.²⁶

3 • El problema de la regulación

Como en otros países, la regulación brasileña de armas menos letales deja mucho espacio para la corrupción, error o falta de transparencia. Según el informe del grupo de periodismo de investigación Pública, todas las ventas internacionales de gas lacrimógeno de Brasil pasan por el Ministerio de Relaciones Exteriores y por el Ministerio de Defensa.²⁷ Sin embargo, no existen informes sobre su uso posterior, y las cifras de las ventas no son públicas. Como dice Pública, “en esta industria, la norma es la falta de transparencia.”²⁸

A pesar de su uso creciente como fuerza letal, “los agentes de control antidisturbios” continúan estando exceptuados de la Convención de Armas Químicas, lo que permite que los gases tóxicos sean desplegados por agentes de aplicación de la ley contra civiles. Aunque existen algunas regulaciones sobre el comercio de gas lacrimógeno tanto a nivel nacional como internacional, la forma en la que se implementan varía de un país a otro. Francia, por ejemplo, tiene una alta producción nacional y el gas lacrimógeno se utiliza para la aplicación de la ley, pero hay controles estrictos en cuanto a la exportación hacia la región de Medio Oriente y Norte de África (MENA, por sus siglas en inglés) y países africanos.²⁹ En otros países las leyes comerciales son más laxas, facilitando que las ventas comerciales directas tengan poca o ninguna supervisión gubernamental.³⁰ Al igual que con otras tecnologías que pueden ser clasificadas como equipamiento para la vigilancia policial, estos agentes generalmente quedan fuera de las restricciones para la venta de armas. Esto deja su comercio aún menos regulado que los productos de la industria farmacéutica.³¹

El uso de gas lacrimógeno recae bajo algunas orientaciones para las fuerzas de aplicación de la ley, así como bajo los Principios Básicos del Uso de la Fuerza y de las Armas de Fuego por los Funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (BPUFF, por sus siglas en inglés) que aporta directrices para la vigilancia y control de disturbios. La Enciclopedia sobre Legislación de Armas resume:

BPUFF prevé que “Se hará una cuidadosa evaluación de la fabricación y distribución de armas no letales incapacitantes a fin de reducir al mínimo el riesgo de causar lesiones a personas ajenas a los hechos y se controlará con todo cuidado el uso de tales armas” (Principio 3). Los Principios también requieren que ‘cuando

el empleo de la fuerza y las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley:

- *Ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito...;*
- *Reducirán al mínimo los daños y lesiones y respetarán y protegerán la vida humana;*
- *Procederán de modo que se presten lo antes posible asistencia y servicios médicos a las personas heridas o afectadas.*³²

A pesar de que muchos fabricantes adoptan estas directrices en sus entrenamientos y en sus materiales de marketing, muchas veces no se traducen en la práctica cuando se trata de su aplicación por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Puesto que los principios básicos no son vinculantes, su capacidad de regular efectivamente la fabricación y el uso de las armas de control antidisturbios es limitado.

Así como el gobierno brasileño evade su responsabilidad de supervisar cómo son utilizadas sus exportaciones directas, los fabricantes industriales como Condor continúan protegidos detrás de las etiquetas de advertencia, a pesar del despliegue cada vez más abusivo de sus productos. Desde la adopción temprana en el período de la primera post guerra, la regulación laxa del gas lacrimógeno – y luego de las bombas paralizantes, las balas de goma y otros dispositivos de control de disturbios – ha sido repetidamente cuestionada por funcionarios gubernamentales, delegados de Naciones Unidas, ONG y asociaciones médicas.³³ Si bien hay muchas fuerzas en juego para mantener el comercio de armas menos letales poco regulado, la principal legislación y política sobre este equipamiento data de fines de los años 60 de Irlanda del Norte.

4 • “Considerado como droga, no como arma”

El 12 de agosto de 1969, el área de Bogside de Derry, en Irlanda del Norte, se transformó en el primer lugar del Reino Unido donde se utilizó el gas lacrimógeno sobre civiles. En una batalla de 36 horas con la policía, los residentes de Bogside enfrentaron una ola de 14 granadas y 1.091 cartuchos conteniendo 12,5 gramos de gas CS. El gas entró en las casas, afectando indiscriminadamente a niños y ancianos. Los informes de los medios reflejaban el malestar público, lo que condujo a la primera investigación médica de gran escala sobre los efectos del gas lacrimógeno CS.³⁴

Entre 1969 y 1971 un grupo de expertos médicos realizó una investigación liderada por el prestigioso médico Sir. Harold Himsworth. Si bien el Comité Himsworth era considerado independiente, todos sus miembros tenían vínculos militares. Uno de ellos incluso había trabajado como investigador para el Ministerio de Defensa.³⁵ En las etapas iniciales de la evaluación, Himsworth le explicaba a su equipo que los efectos del gas

lacrimógeno CS deberían ser considerados “desde un punto de vista más parecido a aquel con que consideramos una droga que con el que consideramos un arma.”³⁶

Este enfoque deriva de los Estados Unidos, donde las pruebas y el desarrollo en Edgewood Arsenal seguían tal protocolo clínico. La distinción era tanto científica – en cuanto a las medidas toxicológicas para determinar la “seguridad” del gas lacrimógeno – como un ardid de relaciones públicas. Aquellas personas que querían promover y aprovecharse de la proliferación de gases menos letales para la aplicación de la ley estaban de acuerdo en dejar este tipo de agentes químicos separados de las regulaciones que rodeaban tanto a las armas pequeñas como químicas.

A pesar del testimonio de los médicos generalistas locales de Irlanda del Norte, quienes reportaron varios daños y efectos en la salud, el Comité Hisworth no encontró motivos para condenar el uso del gas lacrimógeno CS. Por el contrario, declaró que el gas lacrimógeno era seguro para la utilización sobre las masas sin “evidencia de ninguna sensibilidad especial en ancianos, niños o mujeres embarazadas.”³⁷ Aunque recomendaba precaución en el uso de gas lacrimógeno CS en locales cerrados, los hallazgos del comité fueron interpretados como un certificado de seguridad o como una etiqueta de aprobación de la Administración de Alimentos y Drogas.

Los hallazgos del informe causaron indignación entre muchos de los médicos generalistas que habían consultado el informe del comité. El Dr. Raymond McClean, un médico muy respetado en Derry, quien se convirtió en el alcalde de la ciudad, desafió la evaluación del informe sobre gas lacrimógeno como droga, cuestionando cómo la situación política en Irlanda del Norte podría ser reducida a un conjunto de efectos colaterales y factores sociológicos insignificantes. Basado en su propia vivencia de represión y encarcelamientos cada vez más violentos en Irlanda del Norte, McClean expresó que “el objetivo real de este reporte debe ser seriamente cuestionado”.³⁸

El doctor McClean no estaba solo en sus objeciones al Comité Himsworth. De hecho, dos años antes de que el informe final fuera publicado, la Sociedad Británica para la Responsabilidad Social en la Ciencia criticó preventivamente la investigación. La Sociedad sintió que aún si el comité Himsworth ya estaba sirviendo como un equipo oficial de investigación, era importante mirar más allá de lo clínico e incluir las perspectivas de las ciencias sociales “si se trata de hacer las investigaciones necesarias sobre los efectos del uso del gas CS – no solamente de los ojos y pulmones de aquellos que revisaron los doctores, sino del conjunto de las personas afectadas.”³⁹ Pero Himsworth no tenía interés en la experiencia humana. Las sugerencias de que las condiciones psicológicas de las situaciones de disturbio podrían tener impactos psicológicos, solo fueron tomadas en cuenta en su informe final, pero solamente para estar separadas de los “efectos reales” del gas lacrimógeno CS. El informe final trató las reacciones corporales como efectos colaterales; como si fueran el resultado de disfunciones personales o alergias raras a un producto de utilización diaria, más que cuerpos humanos respondiendo al aire envenenado por armas químicas.

A pesar de las objeciones dentro de la comunidad médica, por las siguientes dos décadas el informe del Comité Himsworth sirvió como la justificación clave de la comunidad internacional para continuar utilizando y desarrollando agentes de control antidisturbios. Intereses comerciales junto con intereses militares para mantener el control social probaron ser mucho más poderosos que los informes médicos y los testimonios sobre derechos humanos. La mayoría de las evaluaciones clínicas de gas lacrimógeno – y también de otras armas menos letales – fueron conducidas de forma altamente secreta, en establecimientos de investigación de defensa como Edgewood Arsenal (US) y Porton Down (Reino Unido). Esto significa que las motivaciones que dan forma a los estudios de los impactos en humanos de dichas armas fueron determinadas por prioridades militares – diseñadas para la defensa contra combatientes enemigos, no para proteger a civiles. Además, estos estudios son por lo general altamente clasificados y no están a disposición de cualquier persona sin altos niveles de acreditación de seguridad. Esto significa que la comunidad médica no puede evaluar los estudios sobre los que se basa su condición de menos letales.

Pese a que los incidentes de abusos de los derechos humanos por el uso de armas menos letales a veces entran en los debates públicos y sobre políticas, el mantra del Comité Himsworth continúa siendo la posición dominante. En un informe de junio de 1988, Amnistía Internacional registró 40 muertes resultantes del uso de gas lacrimógeno, así como cientos de casos de enfermedades. Según el informe, como parte de sus operaciones, las fuerzas israelíes han tirado gas lacrimógeno en casas, clínicas, escuelas, hospitales y mezquitas, generalmente utilizándolo en áreas residenciales donde hay niños y ancianos.⁴⁰ Luego del análisis de estas violaciones de los derechos humanos en relación a las exportaciones de EEUU por un valor de 6,5 millones de dólares en gas lacrimógeno a Israel entre enero de 1987 y 1988, el Departamento de Estado citó las conclusiones del Comité Himsworth de que “el margen de seguridad en el uso de gas CS es amplio.”⁴¹ Ellos concluyeron que suspender el despacho de gas lacrimógeno “sería inconsistente con los esfuerzos de EEUU para promover el uso de restricciones por parte de Israel, y podría ser desventajoso para la población palestina de los territorios ocupados.”⁴²

En los años 90, proliferó el uso de gas lacrimógeno y pimienta. La producción masiva de latas de aerosol hizo que estos agentes de control sean móviles, vinieran en una forma fácil de manipular, se pudieran poner en los cinturones de los funcionarios de aplicación de ley y responsables de seguridad. En los 90 los aerosoles de spray pimienta comenzaron a ser utilizados por la policía en todo EEUU.⁴³ Luego, sprays similares de gas lacrimógeno CS, fáciles de manipular, fueron distribuidos a las policías de todo el mundo.

En el catálogo de 1993 de la Expo-seguridad Milipol, el fabricante israelí ISPRA explicó la borrosa línea entre drogas y armas, introduciendo una nueva línea para el spray pimienta:

“Tomando en consideración las sensibilidades del público europeo y teniendo en cuenta el nuevo objetivo de la preservación ambiental, ISPRA ha desarrollado el Proyectojec Model 5 OC...”

OP de Oleoresina de Pimiento, que es un extracto de una planta natural de pimienta. A pesar de que OP es utilizada en la industria alimenticia y de drogas, fue exitosamente transformada por el personal calificado de ISPRA, para ser utilizado en el Protectojet Modelo 5, aprovechando su tremendo poder como material lacrimógeno e irritante. Una vez dispensado de nuestro Protectojet se vuelve un elemento disuasorio efectivo”⁴⁴

El enfoque de ISPRA para promover su aerosol de spray pimienta es emblemático de los esfuerzos de las relaciones públicas de la industria para hacer que sus productos suenen “orgánicos” y seguros, mientras que a la vez, son capaces de causar un intenso dolor.

5 • 100 Años de Falta de Rendición de Cuentas

La promesa dual de ISPRA de seguridad y amenaza ha sido parte de la publicidad de los agentes de control antidisturbios desde que entraron en el mercado comercial en la década de 1920. Por ejemplo, uno de los primeros folletos de Lake Erie Chemical Company prometía que su gas lacrimógeno produciría un “irresistible estallido que ciega y produce el dolor de la asfixia” con el cual “ninguna lesión permanente es posible.”⁴⁵ Su folleto de ventas también destacaba la falta de regulación que rodeaba el comercio de gas lacrimógeno, prometiendo a los clientes que su producto “no recae bajo la ley que prohíbe la posesión de armas peligrosas y mortales.”⁴⁶ En otras palabras, Lake Erie utilizó la situación desregulada del gas lacrimógeno para promover el producto como una herramienta de la aplicación de la ley.

Así, las primeras propagandas promovían el gas lacrimógeno en base a su efectividad, a la vez que elevaban el estatus moral de los “derivados” químicos de la Primera Guerra Mundial. “Hay muchas instancias en los registros en los que el gas lacrimógeno podría haber sido utilizado con el consiguiente ahorro de una vida humana”, expresaba un anuncio.⁴⁷ En otro se informaba que el gas lacrimógeno era “tan inocuo y eficaz como una pantufla”.⁴⁸ Esta aparente inocuidad significaba que la policía no necesitaba esperar órdenes o bien que hubiera violencia para entrar y desplegar las armas. Por el contrario, el gas lacrimógeno podía ser utilizado sin escrúpulos en el momento que aparecía la multitud o que se comenzaba a formar”.⁴⁹

En el período posterior a la Primera Guerra Mundial, los textos promocionales sobre el gas lacrimógeno eran un balance cuidadoso entre la venta del dolor y la promesa de inocuidad. Los impactos psicológicos separaban al gas lacrimógeno de las balas, pues servía para desmoralizar y dispersar una multitud, sin disparar municiones. A través de una tortura sensorial, el gas lacrimógeno fuerza a las personas a retirarse. Estas características resaltaron el nuevo valor del gas lacrimógeno en un mercado en que anteriormente solo el bastón y las balas estaban a disposición de los oficiales. La invisibilidad y lo efímero del gas lacrimógeno también brindaba una mejor relación público-policial. Sin tener que cargar con las reacciones violentas que vienen luego de los disparos, los oficiales podían dispersar

una multitud, con un “mínimo de publicidad indeseada”.⁵⁰ En lugar de trazos de sangre o moretones, el gas lacrimógeno se evapora de la escena, y los daños son mucho menos pronunciados en la superficie de la piel, o ante la mirada de una cámara.

6 • Conclusión

Cien años después, estas armas ahora conocidas como “no-letales” o “agentes de control antidisturbios” están viendo un rápido crecimiento. La presión nacional e internacional para que parezcan democráticas y humanas coexiste con la movilización social en torno a los impactos del cambio climático, de las políticas de austeridad, la guerra y las crecientes desigualdades sociales. Una empresa de información comercial, Visiongain, publicó su informe de mercado sobre equipamiento policial para el período 2015-2025. El informe observa un “creciente uso de sistemas de armas no letales, incluso en países que generalmente invierten en sistemas de armamento letal”.⁵¹ A medida que los pequeños fabricantes se van juntando con los mayores, se está produciendo en esta rama de la industria una integración tanto horizontal como vertical. Alianzas en torno a determinados productos como la de Ripple Effect y Condor permite la venta de sistemas de tecnología integrados (municiones + lanzador), beneficiando a ambos fabricantes.

Mientras tanto, redes como NewCO Red de Competencia en Seguridad reúnen a empresas de Medio Oriente, India, Norteamérica, Sudamérica y Europa, permitiéndoles compartir ofertas y negociar estrategias lucrativas en las cadenas de suministro. En octubre de 2014, Condor designó al militar veterano e ingeniero Tawfiq Ghadban como gerente regional con sede en Abu Dhabi, responsable por 20 países en todo Medio Oriente, Norte de África, Asia Central y Turquía.⁵²

En la actualidad, muchos países africanos y de Medio Oriente están adoptando las armas menos letales. Dado que los agentes de control de disturbios son tolerados y desplegados con regularidad por los poderes occidentales y muchas veces promovidos por las democracias occidentales, los países pueden utilizarlos para reprimir protestas sin generar demasiado cuestionamiento internacional. Incluso en países como Bahréin, Turquía y Brasil, donde los grupos de derechos humanos han condenado el uso abusivo y excesivo del control antidisturbios, se ha hecho muy poco para responsabilizar a los gobiernos, departamentos de policía o fabricantes corporativos.

Ya que las armas menos letales no están reguladas bajo el derecho internacional o en las políticas comerciales, es relativamente fácil para las fuerzas de seguridad, adquirir grandes cantidades sin escrutinio público o sin la supervisión de los derechos humanos. Para los fabricantes de productos antidisturbios como Condor, un buen mercado es aquel en el que el producto puede moverse con facilidad. En términos comerciales, las armas menos letales pueden crear y luego llenar un nicho en crecimiento: la demanda de control político sin mucho derramamiento de sangre. La apariencia del uso de la fuerza razonable se mantiene, en parte, a través de la continua ficción de que los agentes de control de disturbios son seguros – y que estos son equipamientos para hacer cumplir la ley y no armas químicas.

NOTAS

- 1 • David Evans "The Role of the Private Security Industry" in *Terrorism and the Olympics: major event security and lessons for the future*, ed. Anthony Richards, Pete Fussey and Andrew Silke (London; New York: Routledge, 2010), 179.
- 2 • <http://www.condornaoletal.com.br/eng/institucional.php>.
- 3 • Marco Antônio Martins, "Rio-2016 Security Operation Will Be Smaller than in London Olympics," *Folha de S. Paulo*, June 24, 2015, visitado el 16 de octubre de 2015, <http://www1.folha.uol.com.br/internacional/en/sports/olympicgames/2015/06/1647023-rio-2016-security-operation-will-be-smaller-than-in-london-olympics.shtml>.
- 4 • Condor Nonlethal Technologies, "The History of Condor Nonlethal Technologies," visitado el 16 de octubre de 2015, <http://www.condornaoletal.com.br/eng/institucional.php>.
- 5 • Para la lista de productos ver: <http://www.condornaoletal.com.br/eng/produtos.php>.
- 6 • Para la lista de productos ver: <http://www.condornaoletal.com.br/eng/produtos.php>.
- 7 • United Nations, Human rights, Office of the High Commissioner (OHCHR), *Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*, 1990, visitado el 16 de octubre de 2015, <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>.
- 8 • Condor, "The History".
- 9 • Para la lista de productos ver: <http://www.condornaoletal.com.br/eng/produtos.php>.
- 10 • Condor, "The History".
- 11 • IDEX, "Condor presents its products at IDEX 2015," visitado el 16 de octubre de 2015, <http://www.idexuae.ae/page.cfm/action=Press/libID=1/libEntryID=81>.
- 12 • Anna Feigenbaum, "Repressing World Cup protests — a booming business for Brazil", *Waging Nonviolence*, June 18, 2014, visitado el 16 de octubre de 2015.
- 13 • AP ARCHIVE, visitado el 16 de octubre de 2015, <http://goo.gl/3boFZY>.
- 14 • Para los debates sobre la participación de Condor en Barhén y Egipto ver: Gabriel Elizondo "Bahrain hitting close to home in Brazil," *Al Jazeera*, December 18, 2011, visitado el 16 de octubre de 2015, <http://blogs.aljazeera.com/blog/americas/bahrain-hitting-close-home-brazil>; Daniel Santini and Natalia Viana "Brazil arms exports: country preaches peace, sells tons of arms," *Publica*, March 5, 2012, visitado el 16 de octubre de 2015, <http://apublica.org/2012/03/brazil-arms-exports-country-preaches-peace-sells-tons-arms/>; Holly Atkinson y Richard Sollom, *Weaponizing Tear Gas: Bahrain's Unprecedented Use of Toxic Chemical Agents Against Civilians* (Cambridge: Physicians for Human Rights, August 2012), visitado el 16 de octubre de 2015.
- 15 • Bruno Fonseca and Natalia Viana, "Bomba brasileira na pele turca," *Publica*, June 5, 2013, visitado el 16 de octubre de 2015, <http://apublica.org/2013/06/gas-lacrimogeneo-brasileiro-utilizado-pela-policia-na-turquia/>.
- 16 • <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1444&refr=603> y selecciona "Bahrain".
- 17 • Correspondencia de la autora, Milipol 2013.
- 18 • Elizondo, "Bahrain"; Santini and Viana, "Brazil arms"; Atkinson and Sollom, *Weaponizing*.
- 19 • "Brazilian tear gas linked to recent death of Abdulaziz Al-Saeed," *Bahrain Watch*, January 26, 2015, visitado el 16 de octubre de 2015, <https://bahrainwatch.org/blog/2015/01/26/brazilian-tear-gas-linked-to-the-recent-death-of-abdulaziz-al-saeed/>.
- 20 • *Bahrain Watch*, "Brazilian tear".
- 21 • Daniel Lansberg-Rodríguez, "Venezuela's Protesters Are Learning to Live with Tear Gas," *Foreign Policy*, May 9, 2014, visitado el 16 de octubre de 2015.

22 • http://www.epicos.com/Portal/Main/IndustryNews/NewsAndEvents/Pages/article_2010_02_17_02.aspx.

23 • CV del director de marketing ahora offline (link previo: http://www.catho.com.br/buscar/curriculos/curriculo/6832632?q=Marketing+Director&logTipold=13&perfil_id=8&estado_id=&x=0&y=0#ixzz2Wpla6i so). La autora tiene el archivo.

24 • CV del director de marketing ahora offline; correspondencia personal Milipol 2013, Condor Nonlethal Technologies, "Gradual use of force explained," visitado el 16 de octubre de 2015, <http://www.condornaletal.com.br/eng/condor-uso-gradual-proporcional-da-forca.php>.

25 • CV del director de marketing ahora offline; correspondencia personal Milipol 2013; Condor Nonlethal Technologies, "Gradual".

26 • CV del director de marketing ahora offline; correspondencia personal Milipol 2013; Condor Nonlethal Technologies, "Gradual".

27 • Santini and Viana, "Brazil arms".

28 • Ibid.

29 • Correspondencia personal Milipol 2015.

30 • Para un panorama general ver: Weapons Law Encyclopedia, "Riot control agents," visitado el 16 de octubre de 2015, <http://www.weaponslaw.org/weapons/riot-control-agents> y para informes detallados sobre la regulación del control antidisturbios ver Omega Research Foundation, "Publications," visitado el 16 de octubre de 2015, <http://www.omegaresearchfoundation.org/publications/>.

31 • La Weapons Law Encyclopedia sugiere que debería ponerse más atención a cómo se aplica la legislación de Derechos Humanos en los agentes de control antidisturbios, destacando que "los tratados internacionales y regionales cubren estos derechos, incluyendo la Convención Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, la Convención de la ONU contra la Tortura y Otros Tratos o Castigos Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Carta Africana Sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, La Convención Europea para

la Prevención de la Tortura y el Trato o Castigo Inhumano o Degradante y la Convención Interamericana para la Prevención y el Castigo de la Tortura" (Weapons Law Encyclopedia, "Riot"). Para más debate: Michael Crowley, "The Use of Riot Control Agents in Law Enforcement," Chapter 11 in *Weapons Under International Human Rights Law*, ed. Stuart Casey-Maslen (Cambridge: Cambridge University Press, January 2014).

32 • Weapons Law Encyclopedia, "Riot".

33 • Por ejemplo, en los inicios de la década de 30, un informe del Comité Wichersham encontró que el gas lacrimógeno había sido utilizado como forma de tortura en interrogaciones policiales, donde una caja de madera era colocada en la cabeza de la persona y el gas lacrimógeno se introducía en la misma (ver Richard A. Leo, *Police interrogation and American Justice*. Harvard University Press, 2008). Luego, en los 60, siguiendo el uso de las granadas de gas lacrimógeno altamente explosivas de producción china, por parte de fuerzas armadas de EEUU en Vietnam, en la 21 sesión de Naciones Unidas, la delegación húngara puso en debate la propuesta de tener el uso del gas lacrimógeno en la lista de las armas químicas, y por lo tanto su uso como crimen internacional (ver D. Hank Ellison, *Chemical warfare during the Vietnam War: riot control agents in combat* (New York: Routledge, 2011). EEUU lo desmintió como propaganda comunista e insistió en el uso aceptado del gas lacrimógeno en el mundo para la aplicación de la ley. En 1980 los Médicos por los Derechos Humanos reportaron sobre el abuso del gas lacrimógeno en Corea del Sur y Palestina (ver Jonathan Fine et al., "The Use of Tear Gas in the Republic of Korea: A report by health professionals," *Physicians for Human Rights* (PHR), July 1987, visitado el 16 de Octubre de 2015, <http://physiciansforhumanrights.org/library/reports/the-use-of-tear-gas-in-korea.html>).

34 • Información general sobre la utilización de gas lacrimógeno en Bogside puede ser encontrada en: "1969: Police use tear gas in Bogside," BBC,

August 12, 1969, visitado el 16 de octubre de 2015, http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/august/12/newsid_3829000/3829219.stm. Todos los detalles relativos a la investigación provienen de las notas de reuniones del Comité Himsworth, Himsworth Collection, Wellcome Trust.

35 • BBC, "1969 Todos los detalles relativos a la investigación provienen de las notas de reuniones del Comité Himsworth, Himsworth Collection, Wellcome Trust.

36 • Ibid. Todos los detalles relativos a la investigación provienen de las notas de reuniones del Comité Himsworth, Himsworth Collection, Wellcome Trust.

37 • Ver el debate sobre el informe Himsworth en Estados Unidos, Congreso, Comité sobre la Reforma Gubernamental y Vigilancia *Investigation into the activities of federal law enforcement agencies toward the Branch Davidians: thirteenth report* (Washington: U.S. G.P.O., 1996) visitado el 16 de octubre de 2015, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CRPT-104hrpt749/html/CRPT-104hrpt749.htm>.

38 • Raymond McClean, *The Road to Bloody Sunday* (Dublin: Poolbeg Press, 1983).

39 • Hilary Rose and Russel Stetler, "What Gas Did in Derry," *New Society*, September 25, 1969.

40 • Amnesty International Report, *Israel and the Occupied Territories: The Misuse of Tear Gas by Israeli Army Personnel in the Israeli Occupied Territories*, (London: June 1, 1988).

41 • United States, General Accounting Office, *Use of U.S.- Manufactured Tear Gas in the Occupied Territories* (Washington, DC: GAO, April 1989), visitado el 16 de octubre de 2015, <http://www.gao.gov/assets/220/211128.pdf>.

gov/assets/220/211128.pdf.

42 • United States, *Use of U.S.*

43 • Ver, por ejemplo, Charles M. Greinsky, Sheri Holland, and Jules Martin, *Report of the Pepper Spray Committee of the Civilian Complaint Review Board* (New York: New York Civilian, October 2000), visitado el 16 de octubre de 2015, <http://www.nyc.gov/html/ccrb/downloads/pdf/pepper2000.pdf>.

44 • Omega Research Foundation Archives.

45 • National Archives, "175.2 Records of the Office of the Chief Army Chemical Officer 1918-60," CWS Correspondence (el archivo se encuentra con el autor).

46 • National Archives, "175.2 Records".

47 • Amos Fries, "By-Products of Chemical Warfare," *Industrial and Engineering Chemistry* 20, no. 10, (October 1928): 1083.

48 • Theo M. Knappen, "War gases for Dispersing Mobs," *Gas Age Record*, November 26, 1921, 702-703.

49 • Knappen, "War gases".

50 • Seth Wiard, "Chemical Warfare Munitions for Law Enforcement Agencies," *Journal of Criminal Law and Criminology* 26, no. 3 (Fall 1935): 439.

51 • "Police & Law Enforcement Equipment Market 2015-2025: Militarisation of the Police & Modernisation of Essential Technologies," PR Newswire's, London, April 20, 2015, visitado el 16 de octubre de 2015, <http://www.prnewswire.com/news-releases/police-law-enforcement-equipment-market-2015-2025-militarisation-of-the-police-modernisation-of-essential-technologies-300068822.html>.

52 • <http://everitas.rmclub.ca/?p=135639>.



ANNA FEIGENBAUM – Reino Unido

Anna Gingenbaum es profesora titular de la Universidad de Bournemouth. Su libro *Gas lacrimógeno: desde el campo de batalla de la Segunda Guerra Mundial a las calles de hoy* (Tear Gas: From the Battlefields of WWI to the Streets of Today) será publicado por Verso en 2016. Sus escritos pueden encontrarse en una variedad de publicaciones académicas y mediáticas The Guardian, The Atlantic, Al Jazeera América y Open Democracy.

contacto: afeigenbaum@bournemouth.ac.uk

Recibido en octubre de 2015.

Original en Inglés. Traducido por Maité Llanos.

Partes de este artículo fueron anteriormente publicadas en Waging Nonviolence y Open Democracy. La investigación primaria para este artículo fue llevada a cabo en la Omega Research Foundation, Wellcome Trust Library y en los Archivos Nacionales de EEUU.



"Este artículo es publicado bajo la Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License"

LAS TECNOLOGÍAS DE LA VIOLENCIA Y LA DESIGUALDAD GLOBAL

Thomas Nash

- *La peligrosa aparición de armas autónomas está estrechamente relacionada con las disparidades de poder entre Estados*

RESUMEN

El desarrollo, uso y control de la tecnología militar están caracterizados por una seria desigualdad entre Estados. Thomas Nash señala que el desarrollo de armas nuevas sigue sin ser apenas supervisado, a pesar de las obligaciones internacionales existentes y analiza por qué, en el contexto de los sistemas de armas letales autónomas, esta tendencia podría tener consecuencias particularmente serias. El autor examina la desigualdad en la producción, transferencia e impacto de las armas convencionales y cómo se traduce en una representación limitada de los países de bajos ingresos en los foros multinacionales. Nash concluye con un llamamiento a una participación paritaria de los Estados, el compromiso de la sociedad civil y el desarrollo de mecanismos para garantizar la participación significativa de los Estados que más se han visto afectados por las armas.

PALABRAS CLAVE

Tecnologías de armamento | Armas letales autónomas | Desigualdad global | Comercio de armas

El desarrollo, utilización y control de la tecnología militar están caracterizados por una grave desigualdad entre los Estados, con los países de altos ingresos dominando no sólo la provisión de las tecnologías de la violencia sino también los foros globales por el desarme y el control de armas. Los productores de armas tienden a ser los países de mayores ingresos. Los Estados de bajos ingresos tienen en general más posibilidades de ser importadores de armas, y también están más afectados por la violencia armada que los países de ingresos más altos. Los Estados de bajos ingresos también tienen una probabilidad mucho más alta de formar parte de zonas libres de armas nucleares, mientras que los países de altos ingresos son mucho más proclives a formar parte de alianzas de Estados nuclearmente armados y/o a poseer armas nucleares. La utilización de drones armados principalmente por países de altos ingresos en el territorio de países de bajos ingresos muestra otro aspecto de estos patrones de desigualdad y dominio, que se verán agravados por el actual desarrollo tecnológico hacia sistemas de armas con complejos programas informáticos y sensores que permiten mayor autonomía sobre la operación.

Las discusiones en Naciones Unidas sobre sistemas de armas autónomas letales, que son armas que serían capaces de identificar, seleccionar y atacar objetivos sin un control humano significativo, han expresado diversas preocupaciones éticas y jurídicas en relación a estos desarrollos.¹ Aunque de un modo problemático, la participación en las discusiones sobre desarme y la restricción y prohibición de armas está generalmente sesgada hacia los países con ingresos más altos. Aun así, algunos países de bajos ingresos han hecho esfuerzos concertados para participar activamente y/o utilizar normas de procedimiento tales como el consenso para ejercer el derecho a veto y aumentar su grado relativo de influencia sobre procesos o foros específicos.²

Estos son temas globales que pueden afectar a los Estados de distintas formas. Todos los Estados, con independencia de su nivel de ingresos y de sus intereses respecto a las tecnologías de armamento, están interesados en el control del desarrollo, transferencia y uso de las armas. Todos los Estados deberían estar interesados en promover evaluaciones rigurosas y transparentes de las armas, en tomar medidas sobre el comercio de armas y en impedir el uso de armas explosivas pesadas en zonas pobladas. Todos los Estados deberían estar trabajando para frenar la expansión ilimitada del campo de batalla que los drones armados promueven y deberían estar trabajando para evitar la aparición de sistemas de armas letales autónomas. Este artículo analiza brevemente algunos de los distintos aspectos de las desigualdades globales respecto al tema de desarme y de armas, y analiza la urgencia de un nuevo instrumento jurídico para prohibir preventivamente los sistemas de armas letales autónomos en este contexto.

2 • La falta de supervisión en el desarrollo de las armas

Los patrones de desigualdad en la producción, transferencia, uso y control de las armas representan un ámbito de estudio relativamente poco desarrollado en las discusiones sobre desarme, control de armas y protección de los civiles. Asimismo, la evidente falta

de supervisión respecto a la aparición de armas nuevas es un ámbito que merece mucha más discusión a nivel internacional. Una conversación internacional transparente sobre los procesos involucrados en el desarrollo de armas nuevas abriría un espacio para un análisis no solo de la admisibilidad de los nuevos sistemas, sino también de los impactos más amplios que puede preverse que tengan sobre las sociedades.

A pesar de la existencia de una obligación legal en el artículo 36 del Protocolo Adicional I de 1977 a los Convenios de Ginebra, por la que los Estados deben examinar cualquier arma nueva que desarrollen o adquieran, el desarrollo de tecnologías de armamento no está siendo supervisado adecuadamente. Pocos Estados llevan a cabo estos exámenes y aquellos que sí lo hacen proveen pocos detalles de las evaluaciones que han hecho.³

Uno podría preguntarse si las municiones de racimo, un arma prohibida desde 2008 por la mayor parte de las naciones del mundo, habría sido desarrollada si los Estados que las desarrollaron o adquirieron hubiesen aplicado un nivel de supervisión adecuado. Por supuesto que tales decisiones son tan políticas como técnicas o jurídicas y el grado de consideración dedicado al impacto humanitario de un arma no es necesariamente el mismo que el grado de consideración dedicado a su aparente “efectividad” en combatir una supuesta amenaza a la “seguridad”.

La experiencia contemporánea del desarrollo y utilización de drones armados nos da un buen ejemplo de las consecuencias negativas de la falta de supervisión. No está claro si algún Estado ha llevado a cabo un examen jurídico de los drones armados, como sistema de armas general, y si lo hicieron cuáles fueron las valoraciones y que consideración dedicaron a las diversas objeciones éticas y humanitarias que habían sido planteadas en relación a los drones armados. ¿Sería razonable esperar que tales exámenes jurídicos tuviesen en cuenta la manera en que los drones armados facilitan la expansión, potencialmente ilimitada, del campo de batalla, permitiendo a los líderes políticos matar básicamente a cualquiera, en cualquier lugar, a cualquier momento? ¿Cabe esperar que consideren el impacto psicológico que los drones armados han tenido en las comunidades de Pakistán, donde los niños temen el cielo azul y los padres son reacios a mandarlos al colegio en días sin nubes, pues esos son los días en que es más probable que los drones lancen ataques?⁴

Se tenga o no confianza en los procedimientos existentes para el examen de armas previo a su desarrollo, estas preocupaciones deberían estar bien presentes en las discusiones internacionales sobre sistemas de armas autónomas letales (también llamados “robots asesinos”). Lejos de ser una alternativa al nuevo derecho internacional prohibiendo el desarrollo de armas autónomas, como han sugerido varios estados como EE.UU. y el Reino Unido, un examen adecuado de las armas debería proporcionar buenos fundamentos para la prohibición de sistemas de armas autónomas letales.

La próxima generación de sistemas de armas capaces de seleccionar sus propios objetivos y disparar sobre ellos, sin un ser humano directamente involucrado, ni en la selección

concreta del objetivo, ni en apretar el botón para disparar el arma, no son una posibilidad lejana. Son una posibilidad bien real. Su desarrollo constituiría un ataque a la ética, los derechos humanos y el derecho internacional.⁵ Casi con toda seguridad su utilización fomentaría la injusticia y la desigualdad. Los Estados deberían prohibir su desarrollo y uso ahora mismo, aprovechando las discusiones internacionales que han comenzado en Naciones Unidas. Se ha abierto una oportunidad, y los Estados deberían actuar sin demora antes de que se cierre. Si no, la historia sugiere que el desarrollo de sistemas de armas autónomas letales solo hará aumentar la diferencia entre los Estados ricos y poderosos y aquellos que tienen menos poder militar y financiero.

3 • Desigualdad en la producción, transferencia e impacto de las armas convencionales

Según los datos del Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI, por sus siglas en inglés) de 2014, sobre los 20 países más exportadores de armas, excluyendo las transferencias de armas pequeñas, esta lista está encabezada por EE.UU., Rusia y China, los Estados de la OTAN y otros países fuertemente militarizados. La lista de los 20 países que importan más armas, en cambio, incluye países de bajos ingresos o en desarrollo tales como Afganistán, Argelia, Egipto, Indonesia, Irak y Venezuela.⁶ Si comparamos los 20 mayores exportadores con los 20 mayores importadores (excluyendo los importadores que también están en la lista de los 20 mayores exportadores), la diferencia en PIB en dólares estadounidenses es de 51.749.949 millones frente a 6.677.207 millones. El PIB per cápita para estos dos grupos es de 38.700 dólares estadounidenses frente a 12.954 dólares.

Se observan las mismas tendencias en los exportadores de armas pequeñas. Según el Estudio sobre las Armas Pequeñas (Small Arms Survey), Austria, Bélgica, Brasil, Alemania, Italia, Suiza y los Estados Unidos presentan habitualmente informes según los cuales sus exportaciones anuales de armas pequeñas, armas ligeras, sus componentes, accesorios y munición alcanzan como mínimo los 100 millones de dólares. Las cifras de China y Rusia son probablemente parecidas pero los informes están incompletos.⁷ Sin embargo, cuando se trata de los importadores, algunos países de altos ingresos dominan la lista. Australia, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, los Países Bajos, Arabia Saudita, España, el Reino Unido y los Estados Unidos importan regularmente armas pequeñas, armas ligeras, sus componentes, accesorios y munición por valor de 100 millones de dólares o más por año, junto con Egipto, Pakistán, Tailandia y Turquía.⁸

Las transferencias de armas convencionales reflejan y al mismo tiempo fomentan las desigualdades globales entre Estados y los patrones de dominio y militarización en los asuntos internacionales. Las empresas fabricantes de armas son respaldadas con frecuencia mediante subsidios estatales y en algunos casos pertenecen al Estado. Los gobiernos a

menudo promueven activamente las industrias armamentísticas de sus países enviando a representantes gubernamentales en las visitas al extranjero de estas industrias, y patrocinando grandes ferias de armas tales como la Feria Internacional de Equipamiento de Defensa y Seguridad (DSEI, por sus siglas en inglés) en el Reino Unido. Algunos países llegan a incluir compras de armas en su ayuda al desarrollo. Las industrias armamentísticas en países ricos, a su vez, lideran el desarrollo y la producción de tecnología avanzada de armas, con la justificación pública de estar generando ventajas militares para esos países; y vendiendo la tecnología a amigos y aliados en otros Estados.

Las transferencias de armas no solo van con frecuencia a países de bajos ingresos, también a países involucrados en conflictos armados o a regiones con riesgo de sufrir o sufriendo actualmente violencia armada. El Tratado de comercio de armas recientemente firmado contiene obligaciones para prevenir transferencias de armas que contribuyan a violaciones de derechos humanos o infracciones del derecho internacional humanitario. Sin embargo, decisiones como las del Reino Unido de seguir enviando armas y equipamiento militar a Arabia Saudita y a otros países involucrados en la campaña de bombardeos en Yemen sugiere que algunos países pueden dar más importancia a los intereses de sus industrias armamentísticas que a sus obligaciones en virtud de los derechos humanos o el derecho internacional humanitario.⁹

Los diferentes intereses a los que están alineados los países de ingresos bajos y altos también se extiende a las armas de destrucción masiva: los países de altos ingresos tienen más probabilidad de estar en alianzas nuclearmente armadas, mientras que los países de bajos ingresos estarán probablemente en zonas libres de armamento nuclear. No debería sorprendernos pues, que un debate internacional sobre desarme nuclear dominado por los países ricos no haya conseguido hasta ahora producir resultados a favor del desarme, como se analiza más adelante.

Como el conflicto y la violencia armada afecta hoy principalmente a países de bajos ingresos, las armas convencionales tienden a tener un impacto desproporcionado en estas poblaciones. Dos ejemplos serían el impacto de armas explosivas en zonas pobladas y el impacto de armas pequeñas. Según un análisis exhaustivo de informes de prensa escritos en inglés, en 2014 el uso de armas explosivas afectó a 58 países y territorios. Países en desarrollo como Irak, Siria, Gaza, Nigeria y Pakistán encabezaban la lista. Países de ingresos más bajos también dominaban el resto de esta lista: Afganistán, Ucrania, Líbano, Yemen, India, Libia, Somalia, Tailandia, Kenia y Filipinas.¹⁰ Asimismo, el impacto de armas pequeñas a menudo es más grave en países de ingresos más bajos.¹¹ Los conflictos en África, por ejemplo, son conducidos en gran medida con armas pequeñas, mientras que los altos índices de violencia en países “en paz” (particularmente en América), se deben principalmente a armas de fuego.¹² En el contexto de las armas pequeñas, algunas investigaciones han descrito una relación bidireccional entre la violencia armada y el desarrollo, haciendo que la pobreza sea tanto impulsor como síntoma de la violencia armada.¹³

4 • Desigualdad de participación en los foros multilaterales

Actualmente *Article 36* está llevando a cabo investigaciones para determinar la participación en los foros de desarme multilaterales, analizando los patrones globales de asistencia y la prestación de declaraciones, según la categoría de ingresos del país, su región y el género de los participantes.¹⁴ Los datos recogidos entre 2010-2014 de trece procesos y foros distintos, dedicados tanto a armas convencionales (incluyendo armas pequeñas y armas explosivas) como a armas de destrucción masiva, muestran que, en general, cuánto menores son los ingresos del país, menos probable es que el país asista a un encuentro determinado, ostente algún puesto, o haga alguna declaración individual en nombre del país, comparado a un país más rico con el mismo derecho de participación. Los países de bajos ingresos también tienen en promedio delegaciones más pequeñas, lo cual puede acentuar aún más los bajos índices de participación.

Hay algunas variaciones de estos patrones en los distintos foros, lo que puede ser explicado por factores tales como la prioridad, el interés nacional, la efectividad o el carácter inclusivo del foro. Aun así, los patrones son fuertes. Observando los foros de desarme nuclear, los datos también muestran que la desigualdad en la representación aumenta en las sesiones que tratan temas más específicos, en comparación a los debates generales. Por ejemplo, el porcentaje de miembros de bajos ingresos del Tratado de No Proliferación Nuclear (NPT, por sus siglas en inglés) que presentan una declaración a los comités, grupos y sesiones de cuestiones específicas principales era de apenas un 1% en promedio en las reuniones del NPT entre 2010 y 2014, según los datos disponibles. En varias de estas sesiones individuales, ningún país de bajos ingresos hizo contribución alguna.¹⁵ Un estudio sobre la participación en foros dedicados a armas pequeñas o al comercio de armas podría producir resultados distintos, con mayor participación de los estados africanos y latinoamericanos de bajos ingresos, por ejemplo. Sin embargo, la insuficiente representación reflejada en los foros de armas nucleares sugiere una desigualdad particularmente grave, por la cual los Estados que poseen o incluyen armas nucleares en sus doctrinas de seguridad dominan el debate, a pesar de la capacidad de estas armas de destruir toda la vida en la tierra.

Una mayor igualdad entre los países en los debates multilaterales es importante por principio. Pero es particularmente importante para promover las dinámicas potenciales de cambio desafiando el dominio de intereses particulares asociados a los países de altos ingresos. En los datos recogidos, las reuniones sobre armas nucleares que más cerca estuvieron de registrar una asistencia paritaria de países de distintos ingresos fueron las recientes conferencias sobre el Impacto Humanitario de las Armas Nucleares. Estas eran ligeramente distintas a otras reuniones estudiadas pues no eran parte de un proceso formal y buscaban justamente atraer una mayor diversidad de perspectivas sobre las armas nucleares y tener en cuenta los intereses de un espectro de países más amplio. Debido a esto, la iniciativa humanitaria sobre armas nucleares ha sido reconocida, tanto por los Estados como por la sociedad civil, como aportadora de mayor democracia a la conversación global sobre desarme nuclear – lo cual, a su vez, ha generado impulso en la búsqueda de nuevas medidas efectivas.¹⁶

Cuando se alcanza una representación más paritaria entre los países en foros de desarme multilaterales, tanto en términos de cantidad como de calidad de la participación, las discusiones tienen más posibilidades de generar un debate más equilibrado y una gama de respuestas más amplia para abordar las consideraciones sobre desarme global.¹⁷ Puesto que las cuestiones concernientes a las armas y al desarme son temas globales, los intereses de todos los países deben estar representados en cualquier intento por alcanzar los resultados más equitativos para las poblaciones de todo el mundo. Se necesitan procesos representativos, inclusivos y participativos para poder alcanzar resultados que conduzcan a un progreso real. Los países más afectados por la violencia armada son normalmente aquellos dispuestos a apoyar las medidas más contundentes y progresivas para prevenir y solucionar esta violencia mediante mecanismos nacionales e internacionales. Tales procesos requieren una participación más paritaria de los Estados, el compromiso de la sociedad civil y mecanismos para garantizar la participación de aquellos que han sido más afectados por las armas sobre las que se esté debatiendo.

NOTAS

1 • Los Estados, las organizaciones internacionales y no gubernamentales, y académicos se han encontrado en Ginebra en dos reuniones de expertos celebradas bajo el auspicio del Convenio sobre Ciertas Armas Convencionales (CCW, por su sigla en inglés). Otra reunión será celebrada en abril de 2016. Para más información, ver <http://www.article36.org/issue/autonomous-weapons/>.

2 • Ver, por ejemplo, "The underrepresentation of low-income countries in nuclear disarmament forums," *Article 36*, May 2015, visitado el 7 de octubre de 2015, <http://www.article36.org/wp-content/uploads/2015/05/Underrepresentation-nuclear-forums.pdf>.

3 • Brian Rappert et al., "The role of civil society in the development of standards around new weapons and other technologies of warfare," *International Review of the Red Cross*, 886 (June 2012).

4 • James Cavallaro, Stephan Sonnenberg, and Sarah Knuckey, *Living Under Drones: Death, Injury and Trauma to Civilians from US Drone Practices*

in Pakistan (Stanford, Calif.: International Human Rights and Conflict Resolution Clinic, Stanford Law School; New York: NYU School of Law, Global Justice Clinic, 2012).

5 • Ver, por ejemplo, Christof Heyns, "Report of the special rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions", UN Doc. A/HRC/26/36, UN Human Rights Council, 1 April 2014.

6 • Ver Siemon T. Wezeman and Pieter D. Wezeman, "Trends in International Arms Transfers 2014," SIPRI *Fact Sheet*, March 2015.

7 • Ver "Small Arms Survey – Exporters", visitado el 7 de octubre de 2015, <http://www.smallarmssurvey.org/weapons-and-markets/transfers/exporters.html>.

8 • Ver "Small Arms Survey – Importers", visitado el 7 de octubre de 2015, <http://www.smallarmssurvey.org/weapons-and-markets/transfers/importers.html>.

9 • Amnesty International, "*Bombs fall from the sky day and night: civilians under fire in northern Yemen*" (United Kingdom: Amnesty International, October 2015); Ray Acheson, *Trading arms, bombing towns*

(Geneva, New York: Reaching Critical Will of the Women's International League for Peace and Freedom, 2015).

10 • Action on Armed Violence, *Explosive states: monitoring explosive violence in 2014* (London: AOAV, May 2015).

11 • Daniel Mack, "War in peace: the big toll of small arms," *openSecurity*, October 21, 2014.

12 • Mack, "War in peace".

13 • Ver, Geneva Declaration on Armed Violence and Development, *Global Burden of Armed Violence 2015: Every Body Counts* (Cambridge: Cambridge University Press, May 2015).

14 • Dos documentos de debate ya han sido publicados, y un informe completo aparecerá a

finales de 2015. Ver "Issues: Disarmament and Development," *Article 36*, 2015, visitado el 7 de octubre de 2015, <http://www.article36.org/issue/processes-and-policy/dd/>.

15 • Ver, "The underrepresentation".

16 • Ver, Daniela Varano and Rebecca Johnson, "NPT: nuclear colonialism versus democratic disarmament," *OpenDemocracy*, May 21, 2015, visitado el 7 de octubre de 2015, <https://www.opendemocracy.net/5050/rebecca-johnson-daniela-varano/npt-nuclear-colonialism-versus-democratic-disarmament>.

17 • Ver, por ejemplo, John Borrie and Ashley Thornton, *The Value of Diversity in Multilateral Disarmament Work* (Geneva: UNIDIR, 2009).



THOMAS NASH – Nueva Zelanda

Thomas Nash es el director de Article 36, una organización sin ánimo de lucro basada en el Reino Unido que trabaja para prevenir el daño involuntario, innecesario o inaceptable causado por ciertas armas. Nash también es coordinador conjunto de la Red Internacional sobre Armas Explosivas (International Network on Explosive Weapons - INEW). Como coordinador de la Coalición contra las Bombas de Racimo desde 2004 hasta 2011, Nash dirigió la campaña mundial que resultó en la Convención sobre Municiones de Racimo. Nash trabajó anteriormente para los Ministerios de Asuntos Exteriores de Nueva Zelanda y Canadá en Ginebra y Ottawa.

contacto: thomas@article36.org

Recibido en noviembre de 2015.

Original en inglés. Traducido por Sebastián Porrúa Schiess.



"Este artículo es publicado bajo la Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License"

CAE FUEGO DEL CIELO AZUL

Mirza Shahzad Akbar & Umer Gilani

- *La voz y la lucha de las víctimas •*
de ataques con drones en Pakistán

RESUMEN

El despliegue ininterrumpido de Estados Unidos de aeronaves no tripuladas —los denominados drones— por todo Pakistán y, en particular, en las Zonas Tribales bajo Administración Federal, acarrea graves consecuencias para los derechos humanos de los ciudadanos paquistaníes. Cada vez más, los ciudadanos están siendo daños colaterales en la guerra contra el terror. En este artículo, los autores describen la dificultad de contar el número de víctimas, dada la negativa de los Estados Unidos a publicar cifras oficiales. Tras examinar las mejores cifras de que se dispone, recopiladas por el Bureau of Investigative Journalism, los autores cuentan tres historias de víctimas de ataques con drones. Demasiado a menudo, las voces de las víctimas se olvidan en el debate general en torno a la legalidad del programa de drones. Narrados dentro de Pakistán, esos casos han supuesto una cierta esperanza para los ciudadanos paquistaníes, muchos de los cuales siguen viviendo bajo la constante amenaza de que caiga fuego del cielo azul.

PALABRAS CLAVE

Drones | Pakistán | Guerra contra el terror | Víctimas

Desde 2004, Estados Unidos y algunos de sus aliados lanzan ataques indiscriminados y letales, en especial contra civiles, en que utilizan unos aviones especiales: los vehículos aéreos no tripulados, popularmente conocidos como *drones*. Predecesores de un oscuro futuro en que letales armas autónomas, como robots asesinos,¹ podrían librar guerras en todo el mundo, los drones siguen aterrorizando a las comunidades que viven debajo de ellos por su presencia constantemente visible.

Una de las regiones que más han sufrido los ataques con drones estadounidenses es la de las Zonas Tribales bajo Administración Federal (FATA), en el noroeste de Pakistán, en la frontera con Afganistán. De 2004 a 2015, entre 423 y 965² civiles murieron en esta zona del mundo tan golpeada por la pobreza. Los drones siguen sobrevolando las Zonas Tribales bajo Administración Federal y, en la región, millones de ciudadanos viven aterrorizados, invadidos por la zozobra de saber que hay un fuego en el cielo azul que puede caer sobre cualquiera de ellos, a cualquier hora, cualquier día, quizá por una equivocación respecto a la identidad de alguien.

Sin embargo, tanto en la política como en los círculos legales,³ se ignoran las verdaderas implicaciones de los ataques con drones en materia de derechos humanos. Como han señalado varios comentaristas perspicaces,⁴ hasta ahora el debate público ha ignorado en buena medida el lado humano de esa historia. Pocos parecen estar verdaderamente interesados en escuchar la voz de los individuos con derechos, seres humanos de carne y hueso, que están detrás de las cifras que se van acumulando, pero cuyo sufrimiento nunca puede ser plenamente representado por las estadísticas. Por esta razón, nosotros traemos a primer plano las historias de vida de las víctimas de esos ataques. Al contar estas historias, nuestro objetivo es contribuir a fomentar un debate público sobre los ataques de drones en que se vea a las víctimas no solo desde una perspectiva estratégica o jurídica, sino desde una perspectiva más humana, que capte tanto la profundidad de su sufrimiento como la magnitud de su lucha en busca de justicia.

1 • Las estadísticas: escala de la guerra con drones en las Áreas Tribales bajo Administración Federal de Pakistán

Como el programa de drones de Estados Unidos está envuelto en el secretismo, el gobierno de Estados Unidos nunca ha publicado cifras exactas sobre cuándo comenzó, pero parece que el primer ataque con drones en las Áreas Tribales bajo Administración Federal se produjo en 2004.⁵ Desde entonces, ha habido una media de 38 ataques por año, con el punto máximo de los 128 ataques de 2010.⁶

El número de víctimas mortales resultantes de los ataques con drones en Pakistán tampoco ha sido divulgado oficialmente por Estados Unidos. Solo se informa de una muerte cuando la víctima mortal es supuestamente un terrorista destacado. Sin embargo, recurriendo a informes de prensa y documentos gubernamentales filtrados, los expertos de The Bureau of Investigative Journalism (TBIJ) han calculado que han muerto un mínimo de 3.989 personas.⁷ De ellos, 965 se han confirmado que eran civiles.⁸ Entre 172

y 207 de los muertos por ataques con drones en Pakistán eran niños⁹ y miles de personas han resultado heridas o han perdido su hogar o sus medios de subsistencia. Otro estudio estima que, por cada militante asesinado, mueren un mínimo de diez a quince civiles.¹⁰ Una investigación exhaustiva del TBIJ puso de manifiesto que solo el 4% de las víctimas de drones han sido identificadas como miembros de Al Qaeda en los registros disponibles, pese a que ese grupo era el objetivo original previsto del programa de drones.¹¹ Otro estudio indica que Estados Unidos parece haber matado al menos a 1.147 civiles no identificados para acabar con la vida de 41 objetivos militantes en ataques con drones en Pakistán.¹²

Las estimaciones del TBIJ de víctimas son más fiables que las provenientes de diarios y canales de noticias, puesto que el TBIJ identifica a todos los muertos mediante informes de acceso público y otros informes filtrados del gobierno paquistaní, antes de hacer el recuento total. Por ejemplo, se han dado casos de noticias divergentes que informaban de la muerte de un mismo militante en tres ataques distintos. No obstante, se cree que el número real de víctimas mortales civiles causadas por los ataques con drones será aún mayor que las estimaciones del TBIJ, ya que los periodistas no tienen acceso a las zonas de guerra en donde se llevan a cabo los ataques aéreos, o solo un acceso muy limitado, además de que, como señalamos, Estados Unidos no divulga los nombres de ningún fallecido civil. La única excepción a esta regla se dio a principios de 2015, cuando el presidente Obama reconoció y pidió disculpas por la muerte de Warren Weinstein y Giovanni Lo Porto, dos rehenes occidentales, en un ataque de dron.¹³

Todos los indicios apuntan a que las muertes civiles no son apenas daños colaterales, sino que representan la abrumadora mayoría de las muertes causadas por los drones. Por eso, es fundamental escuchar sus historias.

2 • Las víctimas: sus historias y su lucha¹⁴

Con el fin de mostrar las repercusiones humanas de los ataques con drones, mostramos a continuación las voces de cinco seres humanos afectados de lleno por este conflicto. Son víctimas de los drones que nos han contado sus historias por ser sus abogados en la Foundation for Fundamental Rights de Islamabad.¹⁵ Al contar sus historias y narrar las batallas judiciales que están librando, esperamos contrarrestar el relato general, que representa a las víctimas de drones como meros objetos pasivos.

A – La historia de Karim Khan

Antes de que los drones lo obligaran a partir, Karim Khan siempre había vivido en las Zonas Tribales bajo Administración Federal. Proviene de la tribu Wazir y su familia ha habitado durante siglos en la aldea de Machi Khel, Mir Ali, en Waziristán del Norte.¹⁶ Tras verse obligado a abandonar su hogar, Karim vive ahora con su familia en Mardan.

Karim nos cuenta que desde 2004 vio aviones sobrevolando a diario. Dice que la mayoría de los drones que vio eran blancos, “con una cuchilla en la parte delantera” y producían un

aterrador sonido de “snng snng”. Cuando caen los misiles, hay “fuego por todas partes” y “todo arde”. Su experiencia más trágica con los drones se produjo el 31 de diciembre de 2009.

Ese día, a las nueve de la noche, los misiles de un dron impactaron en la *hujra* (casa de familia) de Karim. En su interior se encontraban tres personas, murieron en el acto. La casa también resultó muy dañada. Entre los tres muertos estaba el hijo de Karim, Zahirullah Khan, estudiante de secundaria. Era inteligente, había memorizado todo el Corán y estaba entre los diez mejores de su curso, además de destacarse también en la recitación del Corán. El hermano de Karim, Asif Iqbal, también murió en el ataque. Era un respetado profesor de secundaria en una escuela del gobierno local. La tercera víctima fue Khaliq Dad, un albañil conocido en toda la región por su habilidad para construir cúpulas y minaretes. Khaliq había venido a la aldea para ayudar en la construcción de la mezquita. Todos los fallecidos eran personas pacíficas y respetuosas de la ley, que ni muy remotamente podrían relacionarse con el terrorismo; sus muertes en un ataque de dron supuso una gran conmoción para todos los habitantes de la zona.

Karim indica la ironía de que la prensa suela considerar terroristas a los muertos por drones, hasta cuando ha habido niños de solo tres años. «¿Cómo es posible que puedan considerar terroristas a niños de solo tres años?», se pregunta.

Pese a quedar devastado por la pérdida de su hijo y de su hermano y verse forzado a abandonar su tierra por el temor de los drones, Karim no se ha amedrentado ante el riesgo de procesar al país más poderoso del mundo ni ha visto menguar sus esperanzas. En noviembre del 2010, presentó una solicitud para registrar un Primer Informe a la Policía contra Jonathan Banks, el jefe de la oficina de la CIA en Islamabad en el momento en que se dio la orden de realizar aquel ataque. Inicialmente, y como era de esperar, la policía local se mostró reacia a llevarlo a cabo. Entonces, Karim buscó una orden del poder judicial. Los tribunales inferiores también se mostraron reacios a concedérsela. Sin embargo, el 7 de abril del 2015, el Tribunal Superior de Islamabad finalmente resolvió el asunto emitiendo una orden en el caso *Karim Khan frente al Inspector General de la Policía de Islamabad*, ordenando la apertura de un procedimiento penal contra el personal de la



Karim Khan sostiene una foto de Asif y Zahirullah (fallecidos)

CIA acusado.¹⁷ Al no quedarle otra opción, el 29 de abril del 2015 la Policía de Islamabad registró el Primer Informe a la Policía n.º 91/2015 en la Secretaría de la Comisaría de Policía, en que se acusaba a Jonathan Banks de asesinato y otros delitos. Impulsado por el deseo de buscar justicia para los supervivientes de los drones, Karim está acercando la posibilidad de que el sistema judicial de Pakistán declare al principal responsable de la CIA en ese país culpable del asesinato de civiles por ataques con drones.

B – La historia de Nabila ur-Rehman

Nabila tenía 6 años y jugaba en los campos, mientras su abuela, Mamana Bibi, de 67 años, trabajaba en el huerto de la familia. Fue el 24 de octubre de 2012, una tarde soleada en Tappi, una aldea cerca de Miranshah, en Waziristán. Allí estaban también otros nietos de Mamana Bibi —Naima, Asma, Safdar, Kaleem, Zubair, Samad, Rehman Saeed y Shahid—, todos ellos de entre tres y diecisiete años. Los más pequeños jugaban mientras los mayores ayudaban a su abuela a preparar la próxima fiesta de *Aid al-Adha*.

Alrededor de las 14:30, un dron disparó un misil Hellfire, alcanzando a Mamana Bibi. Ella cayó al suelo delante de sus nietos. Entonces, el dron disparó un segundo misil, que explotó en el mismo lugar; el cuerpo de Mamana Bibi salió volando en pedazos. Su hijo Rafiq tuvo que juntar los restos esparcidos del cuerpo de su madre antes de que pudiera ser enterrada. Muchos de los niños también resultaron gravemente heridos. Los animales de la familia, una magra pero importante fuente de ingresos, también murieron en el ataque. Nabila, Zubair, Shahid y Kaleem fueron trasladados al hospital de Mirali. Las heridas de Kaleem eran más graves, así que lo trasladaron a un hospital de Peshawar. Unos días después, Zubair fue remitido al Hospital Médico Ali de Islamabad, donde examinaron sus lesiones. Zubair necesitó un costoso tratamiento con láser en el pie. Los gastos médicos del tratamiento de Nabila y de sus hermanos y primos han dejado a la familia muy endeudada.



Naima, hermana de Nabila, que resultó herida en el ataque de octubre de 2012. Perdió a su abuela en el ataque. En esta foto se encuentra en la oficina de FFR, con unas “grullas de la paz” que le enviaron niños de Estados Unidos para mostrar su solidaridad y la esperanza de paz. Como consecuencia de la operación Zarb-e-Azb, Nabila y su familia son ahora desplazados internos.

Nabila ahora tiene 11 años, y ni ella ni su padre Rafiq han renunciado a procurar que se haga justicia. Se han convertido en los principales activistas en la lucha de las víctimas de los drones. Han llamado a todas las puertas habidas y por haber, en busca de justicia. El 29 de octubre del 2013, Nabila compareció a una reunión del Congreso estadounidense en Washington D.C., en donde habló junto con su padre y su hermano. La visita tuvo una amplia cobertura mediática y fue importante para dar lugar a un nuevo discurso en torno a los drones, mejor informado y más consciente de las cuestiones de derechos humanos.¹⁸ En noviembre del 2015, Nabila visitó Japón, donde contó su historia en diversos foros, también en televisión en horario de máxima audiencia, y se comprometió a continuar su lucha para proteger los derechos humanos.

Naima, hermana de Nabila, que resultó herida en el ataque de octubre de 2012. Perdió a su abuela en el ataque. En esta foto se encuentra en la oficina de FFR, con unas “grullas de la paz” que le enviaron niños de Estados Unidos para mostrar su solidaridad y la esperanza de paz. Como consecuencia de la operación Zarb-e-Azb, Nabila y su familia son ahora desplazados internos.

C – La historia de Noor Khan

Malik Daud Khan, el padre de Noor Khan, era un miembro muy respetado de su comunidad, que incluso había sido condecorado por el Gobierno de Pakistán por su asistencia a las fuerzas armadas paquistaníes. Trabajó para empoderar a las mujeres, con un gran esfuerzo para poner en marcha en su pueblo el Centro de Desarrollo de las Habilidades de la Mujer. También dirigió una *Jirga* tribal, una reunión de ancianos en Waziristán del Norte.

El 17 de marzo del 2011, Daud Khan dirigía una *Jirga* que estaba tratando de resolver una disputa sobre la propiedad de una mina de cromita mediante una solución aceptable para ambas partes. A eso de las once de la mañana, la reunión fue atacada con varios misiles disparados por un dron operado por la CIA. Más de 40 personas murieron, entre ellas Daud Khan.

Desde entonces, Noor Khan lucha en busca de justicia en Pakistán y en el Reino Unido. Fue uno de los demandantes en un caso histórico ante el Tribunal Superior de Peshawar, conocido como *Foundation for Fundamental Rights (FFR) frente a la Federación*.¹⁹ En este caso, los demandantes afirmaron que los ataques aéreos continuos representaban una violación de los derechos fundamentales de los ciudadanos, en particular del derecho a la vida, y solicitaron a la Corte tanto una declaración respecto a la ilegalidad de tales ataques como una orden judicial contra los ataques con drones. Tras el litigio, que se alargó durante más de año y medio, la Corte estimó la demanda el 11 de mayo del 2013 y salió en defensa de las víctimas de drones.

La Corte Superior de Peshawar sostuvo que los ataques con drones son ilegales en virtud del derecho internacional, puesto que “ni el Consejo de Seguridad ni la ONU en general han autorizado en ningún momento a las autoridades estadounidenses, ni a la CIA en particular, a llevar a cabo ataques con drones en el territorio de Pakistán, un Estado soberano...” (párrafo 7). La Corte declaró que esos ataques constituían “un crimen de guerra, de la competencia de la

Corte Internacional de Justicia o del Tribunal Especial para Crímenes de Guerra, constituido o que constituya la ONU para este fin” por lo cual “el Gobierno de Estados Unidos está obligado a indemnizar a todas las familias de las víctimas...” La Corte dispuso que el Gobierno de Pakistán debe llevar el asunto ante el Consejo de Seguridad y, si fuera necesario, solicitar una sesión de la Asamblea General para aprobar una resolución de condena de los ataques con drones. Si, tras la aprobación de la resolución prevista, Estados Unidos no detuviera esos ataques, la Corte consideró que el Gobierno de Pakistán debería «cortar todos los lazos con los Estados Unidos y, en señal de protesta, denegar a los Estados Unidos acceso a cualquier instalación logística o de otro tipo».

El caso *FFR frente a la Federación* representa una gran victoria para las víctimas civiles de los ataques estadounidenses con drones de Waziristán y un hito importante para la protección de los derechos humanos judicialmente. Ningún tribunal en ningún lugar del mundo ha emitido una crítica tan contundente sobre tales ataques ni ha presentado una estrategia más activa para defender los derechos humanos. En ese sentido, esa sentencia supone la mejor muestra de protección de los derechos en la jurisprudencia de derecho público elaborada por jueces paquistaníes.

Si bien hasta la fecha la sentencia del FFR permanece en buena medida sin aplicación por parte del poder ejecutivo paquistaní, no por ello deja de representar el valor de los litigios en materia de derechos humanos. Como mínimo, el litigio logró que se escucharan las voces humanas que siempre habían sido ignoradas en el ámbito de la jurisprudencia, algo que no hubiera sido posible sin la valentía de demandas como las de Noor Khan.

3 • Conclusión

En este trabajo, hemos presentado las historias humanas de personas que han sido víctimas de la campaña estadounidense de ataques con drones en Pakistán. Hemos destacado la lucha que los supervivientes de esos ataques están librando por la justicia, con la esperanza de quebrar el fino blindaje legal de la campaña de ataques con drones. Está surgiendo en los círculos de derechos humanos un consenso en considerar ilegales e indefendibles los ataques estadounidenses con drones en Pakistán. Como mínimo, el derecho internacional exige que los Estados —tanto los que usan drones como los que se ven afectados por ellos— pongan en marcha sistemas de transparencia y responsabilidad y que se tomen en serio las denuncias de crímenes internacionales.²⁰

Nuestra posición es que los ataques estadounidenses con drones están en contradicción no solo con el derecho internacional humanitario, sino también con el derecho interno de Pakistán. Los miembros de la CIA que están perpetrando tales ataques lo hacen a riesgo de exponerse a una responsabilidad penal en virtud de estos distintos regímenes jurídicos. Del mismo modo, los Estados que realizan o facilitan esos ataques —o no protegen a sus ciudadanos de esos ataques—, se exponen a diversas formas de responsabilidad legal. Estamos seguros de que a medida que más víctimas vayan manifestándose sobre las atrocidades que les han sido infligidas, el programa de drones dejará de ser justificable, tanto desde un punto de vista ético como jurídico. Para ello, las voces de las víctimas deben ser escuchadas.

NOTAS

1 • Denise García, "The case against killer robots: Why the United States should ban them," *Foreign Affairs*, May 10, 2014.

2 • <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1NAfJFonM-Tn7fziqiv33HIGt09wgLZDSCP-BQaux51w/edit#gid=1000652376>.

3 • Ver el informe de la ONU publicado en octubre de 2015 sobre el asunto desde un punto de vista jurídico y político, United Nations Office for Disarmament Affairs (UNODA), *Study on Armed Unmanned Aerial Vehicles: Prepared on the Recommendation of the Advisory Board on Disarmament Matters* (New York: United Nations, 2015), visitado el 28 de octubre de 2015, <http://www.un.org/disarmament/publications/more/drones-study/drones-study.pdf>.

4 • Ver Madiha Tahir, "The Business of Haunting," *Wounds of Waziristan*, September 2, 2013, visitado el 28 de octubre de 2015, <http://woundsofwaziristan.com/business-of-haunting/>; Thomas Gregory, "Drones, Targeted Killings, and the Limitations of International Law," *International Political Sociology* 9, no. 3 (2015): 197–212.

5 • Steve Coll, "The Unblinking Stare," *The New Yorker*, November 24, 2014, visitado el 28 de octubre de 2015, <http://www.newyorker.com/magazine/2014/11/24/unblinking-stare>.

6 • Covert War on Terror," *The Bureau of Investigative Journalism*, visitado el 28 de octubre de 2015, <http://www.thebureauinvestigates.com/category/projects/drones/drones-graphs/> Para ver los datos en forma de infografía, consultar: <http://drones.pitchinteractive.com>; Naureen Shan, "Drone Strike Casualty Estimates likely understated," New York, Columbia Law School Human Rights Clinic, visitado el 28 de octubre de 2015, <http://web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/human-rights-institute/CountingDroneDeathsPresserFINAL.pdf> ; Jo Becker and Scott Shane, "Secret 'Kill List' Proves a Test of Obama's Principles and Will," New York

Times, May 29, 2012, visitado el 28 de octubre de 2015, http://www.nytimes.com/2012/05/29/world/obamas-leadership-in-war-on-al-qaeda.html?pagewanted=all&_r=0.

7 • The Bureau, "Covert"; Shan, "Drone Strike"; Becker and Shane, "Secret".

8 • Ibid.

9 • Ibid.

10 • Daniel Byman "Do targeted killings work?" *Brookings*, July 14, 2009, visitado el 28 de octubre de 2015, <http://www.brookings.edu/research/opinions/2009/07/14-targeted-killings-byman>; Saeed Shah and Peter Beaumont, "US Drone strikes in Pakistan claiming many civilian victims says campaigner," *The Guardian*, July 17, 2011, visitado el 28 de octubre de 2015, 2015, <http://www.theguardian.com/world/2011/jul/17/us-drone-strikes-pakistan-waziristan>.

11 • Jack Serle, "Drone strikes in Pakistan," *The Bureau of Investigative Journalism*, October 16, 2014, visitado el 28 de octubre de 2015, <https://www.thebureauinvestigates.com/2014/10/16/only-4-of-drone-victims-in-pakistan-named-as-al-qaeda-members/>.

12 • Spencer Ackerman, "41 men targeted but 1,147 people killed: US drone strikes – the facts on the ground," *The Guardian*, November 24, 2014, visitado el 28 de octubre de 2015, <http://www.theguardian.com/us-news/2014/nov/24/sp-us-drone-strikes-kill-1147>.

13 • Peter Baker, "Obama Apologizes after Drone Kills American and Italian Held by Al Qaeda," *New York Times*, April 23, 2015, visitado el 28 de octubre de 2015, http://www.nytimes.com/2015/04/24/world/asia/2-qaeda-hostages-were-accidentally-killed-in-us-raid-white-house-says.html?_r=0.

14 • El recurso <http://drones.pitchinteractive.com> incluye todos los ataques con drones que se describen a continuación, además de muchos otros.

15 • Las historias y fotos compartidas en este

artículo se usan con el consentimiento de las víctimas. Puede verse más información sobre la labor de The Foundation for Fundamental Freedoms en <http://rightsadvocacy.org>.

16 • Entrevista con Karim Khan, 29 de febrero de 2012.

17 • Sabrina Toppa, "Pakistan Could End up Charging CIA Officials with Murder over Drone Strikes," *Times*, April 16, 2015, visitado el 28 de octubre de 2015, <http://time.com/3824666/pakistan-drone-strikes->

cia-jonathan-bank-john-a-rizzo/.

18 • Emily Greenhouse, "The Drone-Strike Victims Coming to Congress," *The New Yorker*, October 22, 2013, visitado el 28 de octubre de 2015, <http://www.newyorker.com/news/news-desk/the-drone-strike-victims-coming-to-congress>.

19 • El fallo completo puede consultarse en <http://www.peshawarhighcourt.gov.pk/images/wp%201551-p%2020212.pdf>.

20 • UNODA, *Study on Armed*.



MIRZA SHAHZAD AKBAR – *Pakistán*

Mirza Shahzad Akbar es cofundador, director jurídico y miembro del consejo de la Foundation for Fundamental Rights, una organización que ofrece asistencia jurídica para hacer valer los derechos fundamentales garantizados por la Constitución de Pakistán. Es abogado, y obtuvo su máster en Derecho por la Universidad de Newcastle (Reino Unido) y su licenciatura en Derecho por la Universidad de Londres (Reino Unido/Pakistán). Se ha desempeñado como asesor legal y fiscal especial para la Oficina Nacional de Rendición de Cuentas (Islamabad/Lahore, Pakistán).



UMER GILANI – *Pakistán*

Umer Gilani actúa como abogado en la Foundation for Fundamental Rights, y es becario de la Bertha Foundation. Tiene una Licenciatura en Derecho por la Universidad de Ciencias de la Administración de Lahore y un máster por la Universidad de Washington en Seattle (Estados Unidos), con una beca Fulbright. Anteriormente fue oficial judicial de la Corte Suprema de Pakistán.

Recibido en noviembre de 2015.

Original en inglés. Traducido por Fernando Campos Leza.



"Este artículo es publicado bajo la Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License"

REGULACIÓN DEL COMERCIO DE ARMAS Y DESARROLLO SUSTENTABLE, LOS PRÓXIMOS 15 AÑOS

María Pía Devoto & Héctor Guerra

- *Consideraciones sobre las posibles implicaciones del Tratado* •
sobre el Comercio de Armas y la Agenda 2030 para la seguridad humana

RESUMEN

Este artículo, presenta una revisión de la confluencia de los procesos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sustentable y el Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA) en la acción por la seguridad humana, identificando las posibilidades para su retroalimentación mutua al momento de su implementación en esta etapa incipiente de su existencia. Especial atención se pone en el Objetivo 16 de la Agenda, sobre la paz y la seguridad, con énfasis en la meta 16.4.2 sobre el control del tráfico ilícito de armas, como núcleo de interacción de ambos procesos. Asimismo, se toman en cuenta los alcances humanitarios del TCA, pero también sus límites y las posibilidades de subsanarlos a la hora de su implementación.

PALABRAS CLAVE

Agenda 2030 | Tratado sobre el Comercio de Armas | Desarrollo sustentable | Transferencias de armas | Objetivo 16

Sobreviven 15.700 ojivas nucleares en 9 países, 1.800 de las cuales están en estado de alerta permanente¹ al tiempo que hay un expansivo y cada vez más complejo sistema de conflictos armados en África del Norte, Medio Oriente, Europa Oriental y Asia Central. Las relaciones internacionales entre Occidente, China y Rusia viven un proceso de reajuste estratégico que sigue siendo de pronóstico reservado en tanto que perviven las “guerras frías” de la Península de Corea y el Sur de Asia y el conflicto palestino-israelí se mantiene inconcluso, deviniendo en una catástrofe humanitaria para la población de Gaza. El cambio climático global está afectando el acceso a alimentos, agua, tierras agrícolas, vivienda y salud, el planeta en detrimento inmediato de los más vulnerables. Hay 60 millones de personas en movimiento intra e interestatal.² Más de 800 millones de personas viven en situación de pobreza extrema.³ Hemos llegado a niveles de desigualdad en 1 por ciento de la población mundial tiene 65 veces más riqueza que el 50 por ciento del resto; siete de cada diez personas vive en países en que la desigualdad ha crecido en los últimos 30 años, y la mitad más pobre de la población tiene el mismo nivel de riqueza que las 85 personas más ricas del planeta.⁴

En este contexto será difícil alcanzar orden de paz y seguridad mundial, mientras no se responda de manera frontal al serio problema de la violencia armada que amenaza a miles de hombres, mujeres, niñas y niños que viven bajo la amenaza de las armas. Entre 2007 y 2012 murieron cada año, un promedio de 508.000 personas dentro y fuera de conflictos armados.⁵ La violencia armada tiene consecuencias sociales y económicas que van más allá de la pérdida de vidas. El costo anual se estima en cientos de miles de millones de dólares.⁶ Las situaciones de conflicto tienen una carga anual de 400.000 millones de dólares y el costo de la violencia armada fuera de los conflictos armados, medidas en términos de pérdida de la productividad, es de entre 95.000 y 163.000 millones de dólares.⁷

Hay un círculo vicioso entre violencia armada y subdesarrollo. Éste no sólo es consecuencia de aquélla, sino también factor estructural de la misma: “Los países afectados por niveles sostenidos de violencia armada, incluyendo los conflictos, son los que se encuentran más lejos de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). De hecho, 22 de los 34 países que se encuentran más lejos de lograrlo están afectados por, o saliendo de, conflictos armados.”⁸

Entre 2014 y 2015 dos procesos internacionales han dado fruto como medios de respuesta, potencialmente complementarios, con el Tratado sobre el Comercio de Armas, que entró en vigor en diciembre de 2014,⁹ y cuya primera conferencia fue realizada en agosto de 2015 en la Ciudad de México; y el Objetivo 16 de la Agenda 2030, adoptada en septiembre de 2015 en la Cumbre para el Desarrollo Sustentable, en Nueva York. Este Objetivo 16 está diseñado para “promover sociedades en paz e incluyentes para el desarrollo sustentable, proporcionando acceso a la justicia para todos y la construcción de instituciones efectivas, responsables e incluyentes en todos los niveles”.¹⁰ En este artículo, se analiza en qué medida estos dos procesos pueden ser vistos de manera integrada, una vez que desarrollo sustentable sólo es posible en un mundo libre de violencia que diariamente las armas imponen.

1 • Procesos Paralelos: Desarrollo sustentable y regulación sobre el comercio de armas

El Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA o ATT por las siglas en inglés) tiene como objetivo la “prevención del tráfico ilícito de armas convencionales y su envío” por medio del “establecimiento de los más altos estándares internacionales comunes que sea posible para la regulación o la mejora de la regulación del comercio internacional de armas”, con el propósito de “contribuir con la paz, seguridad y estabilidad internacional y regional; la reducción del sufrimiento humano; la promoción de la cooperación, transparencia y acción responsable por los Estados, en el comercio internacional de armas convencionales, contribuyendo con la generación de confianza entre los Estados Partes”.¹¹ El TCA es la más reciente contribución al control de armas, desde una perspectiva humanitaria y de derechos humanos, junto con el Programa de Acción de Naciones Unidas sobre Armas Pequeñas y Ligeras (PoA)¹² y el Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional,¹³ ambos de 2001.

La proliferación de armas, su presencia generalizada, fácil acceso y mal uso, sumado a la presencia de grupos armados no estatales mengua la capacidad del Estado para atender las necesidades básicas de la población, desde el abastecimiento de agua, hasta la vacunación; de la procuración de justicia, hasta el mantenimiento de la infraestructura pública. Peor aún, muchos Estados se convierten en perpetradores de abuso y violencia contra su población.

En este contexto tienen lugar las transferencias internacionales de armas, las cuales, hay que tomar en cuenta, llegan a ser un negocio a la vez que un medio de intervención en los asuntos internos de otros países, no siempre poniendo atención a los riesgos humanitarios que se pudieran generar. Sin los controles adecuados, distrae recursos indispensables para atender las necesidades de desarrollo humano de los países.

Las transferencias de armas, a menos que sean ilegales desde su origen, sea para abastecer grupos terroristas, grupos delictivos o para violar embargos de armas establecidos por el Consejo de Seguridad, sólo deberían llegar al destinatario final y para el uso anunciado en el certificado de la transacción. Éste no necesariamente es el caso puesto que puede suceder que las armas, sus partes y componentes y las municiones, o son desviadas como parte del envío y terminan en manos de destinatarios no autorizados, o bien, los destinatarios registrados son gobiernos que han cometido actos de genocidios, criminales de guerra, torturadores, violadores de derechos humanos a gran escala, no sujetos a embargos.

Bien vale la pena tomar el ejemplo de Sudán del Sur, país en que las transferencias de armas han causado estragos humanitarios y a su incapacidad de atender las necesidades de desarrollo sustentable de su población, el cual tiene bajos ingresos donde sólo el 25% de la población tiene acceso a servicios de salud y la expectativa de vida es de 55 años.¹⁴ Ha estado en situación de conflicto desde su fundación en 2011 y, de hecho, su territorio ha vivido

los estragos de la guerra como parte de su lucha independentista por varias décadas—en distintas formas: tribal, transfronteriza, guerra civil. Esto se ha traducido en más de 50.000 muertes, 1.5 millones de desplazados internos y 500.000 refugiados.¹⁵

En este conflicto se han cometido atrocidades que han sido con armas que han pasado a través de los territorios de Kenia, Uganda y Sudán, con la autorización y a veces la participación directa de sus gobiernos, a pesar de la situación arriba mencionada.¹⁶ La transferencia de buena parte de estas armas originalmente eran destinadas a Sudán, como usuario final, pero sus autoridades las retransfirieron hacia el conflicto en Sudán del Sur. Los países de origen de esas armas, Rusia, Irán, y China—al menos hasta el año anterior—continúan transfiriendo todo tipo de armamento a pesar de que han sido desviadas. Esto sucede a pesar del embargo de armas impuesto por la Unión Europea contra Sudán y de la existencia de un Panel de Expertos del Consejo de Seguridad para monitorear y reportar las transferencias de armas a Sudán del Sur.¹⁷

El proceso del TCA ha tenido lugar en un contexto de avances a nivel internacional, prohibiciones y limitaciones a armas que atentan contra el Derecho Internacional Humanitario (DIH) (ej. minas antipersonal y municiones en racimo) y de continua actividad hacia la eliminación de armas de destrucción masiva, siempre con una activa participación de Estados con visión progresista a este respecto y de las organizaciones de la sociedad civil. No obstante, la regulación de las armas convencionales, particularmente las armas pequeñas y ligeras no habían avanzado más allá de compromisos políticamente vinculantes, como en el caso del PoA.

La relación entre el desarrollo sustentable y el conflicto armado ha estado claramente reconocida en la Agenda, a través de su Objetivo 16 (ODS16) enfocado en la promoción de sociedades pacíficas e incluyentes. El estancamiento económico, la pobreza, las crecientes desigualdades, la escasez de recursos básicos para la supervivencia y la presión ecológica tienen un papel medular en la generación de conflictos armados, acaso por encima de factores estratégicos,¹⁸ por lo tanto “la inclusión del Objetivo 16 refleja la creciente aceptación de que los temas relacionados con la paz, la seguridad y la buena gobernabilidad deben tener un papel en el marco para el desarrollo post-2015.”¹⁹ Este Objetivo acaso sea el más diverso y heterodoxo de la Agenda 2030 puesto que cubre una amplia variedad de temas que van desde la violencia armada, incluyendo la violencia contra niñas y niños, el terrorismo, la identidad legal, la gobernabilidad, transparencia, combate contra la corrupción, acceso a la información, toma de decisiones incluyentes, estado de derecho y acceso a la justicia, y medidas contra el tráfico ilícito de armas.

El ODS16, pone énfasis en la prevención y reducción de la violencia a través de las metas 16.1,²⁰ 16.2²¹ y 16.a.²² En su meta 16.4²³ tenemos que la Agenda busca tomar cartas en el asunto del flujo ilícito de armas, dados sus efectos nocivos en el desarrollo sustentable.

Este objetivo contará con indicadores y se darán los primeros pasos para la construcción institucional alrededor de la Agenda 2030. Tendremos así, los primeros indicadores de referencia para la meta 16.4.2, que habrán de formar elementos medulares en las acciones contra la violencia armada en los planes nacionales para el desarrollo sustentable.

El TCA contribuye con la consolidación de un régimen internacional para el control de las transferencias de armas, apoyando aquellos pasos tomados con antelación tanto a nivel global como regional para atender esta problemática. Algunos países han contado con sistemas nacionales de control por muchos años ya, pero este no es el caso en la mayoría. En 2006,²⁴ tres años después del inicio de la campaña mundial para poner en marcha un proceso por un instrumento internacional jurídicamente vinculante para el control del comercio de armas, fue presentada en la Primera Comisión de la AG, la Resolución “Hacia un Tratado sobre el Comercio de Armas”.²⁵ Siete años después, el Tratado fue adoptado luego que, inmediatamente tras el final de la segunda conferencia de negociación llegó a su fin sin lograr consenso, 12 gobiernos pusieron sobre la mesa una resolución²⁶ que proponía que el texto del Tratado fuera aprobado por la AG en la sesión del 2 de abril. 154 Estados votaron a favor.²⁷

2 • La Primera Conferencia de Estados Partes (CSP) de lo Tratado sobre el Comercio de Armas en 2015

La primera Conferencia de Estados Partes (CSP) del TCA tuvo lugar en Cancún, México en agosto de 2015 luego de una serie de reuniones preparatorias en la Ciudad de México, Berlín, Puerto España, Viena y Ginebra. Asimismo, México estuvo a cargo de la Secretaría Provisional.

Se contó con la presencia de más de 130 signatarios, entre ellos, 69 Estados Parte, al igual que con 11 observadores—entre ellos Arabia Saudita y China; 10 organismos intergubernamentales; representantes de la sociedad civil reunidos en Armas Bajo Control; la industria, e incluso las ONG que cabildan a favor de las armas de fuego, en torno a la Asociación Nacional del Rifle.²⁸

Hubo acuerdo sobre las Reglas de Procedimiento (ATT/CSP1/2015/WP.1/Rev.1) que finalmente incluyeron: la garantía de la participación de la sociedad civil y un proceso de toma de decisiones con base en el consenso con opción a voto, y reuniones de carácter público. Asimismo, se establecieron las Reglas Financieras (ATT/CSP/2015/WP.3/Rev.1) el financiamiento con base en el sistema de cuotas de la ONU y aportes voluntarios; reuniones públicas; sede del Secretariado²⁹ en Suiza, con el sudafricano Simeon Dumisali Dladla como Secretario interino—en funciones hasta la 2CSP, cuando concluirá el proceso de selección del secretario permanente. En relación directa con el Secretariado, se creó un Comité Administrativo—de acuerdo con los Términos de Referencia plasmados en ATT/CSP/2015/WP.5/Rev.2—con el fin de supervisarlo en cuestiones financieras. Sus miembros son Costa de Marfil, República Checa, Francia y Jamaica. El tema de los reportes anuales quedó inconcluso, de manera que se estableció un grupo de trabajo sobre reportes.

El embajador Emmanuel E. Imohe, de Nigeria fue electo para presidir la siguiente Conferencia, aun cuando no se ha definido en dónde tendrá lugar la segunda reunión de los Estados Partes. Costa Rica, Finlandia, Montenegro y Nueva Zelanda fueron electos como vicepresidentes. En los primeros meses de 2016 se llevará a cabo en

Ginebra la reunión extraordinaria de un día, anunciada en Cancún, para revisar y considerar para su adopción la propuesta sobre arreglos administrativos del Secretariado y subsecuentemente, la revisión de su presupuesto provisional. Además, esta Comisión se encuentra cumpliendo funciones administrativas provisionales del Secretariado en lo que el Sr. Dumisali Dladla entra en funciones. No se ha definido si habrá reuniones preparatorias de la 2CSP—si bien de manera informal se ha mencionado la posibilidad de que haya al menos una, sin descartarse que se realice en Nigeria. En todo caso, se ha establecido la posibilidad que en caso de que ningún otro país se ofrezca para organizar la reunión, ésta tenga lugar en la ciudad sede del Secretariado, Ginebra.

La Conferencia de los Estados Partes acordó considerar acciones y actividades de su Programa de Acción (ATT/CSP1/2015/WP.8.Rev.1), en el periodo entre las primeras dos CSP, se consideran, entre otras, las siguientes actividades: identificar y evaluar los desarrollos en el campo de las armas convencionales; comparar buenas prácticas sobre la implementación y operación del Tratado; promoción de la universalización del Tratado; identificar lecciones aprendidas y la necesidad de ajustes en la implementación; cotejar la práctica entre Estados designados con base en la interpretación del Tratado.

3 • La Agenda 2030 y su relación con el comercio de armas

Mientras tanto, apenas unos días luego de la 1CSP, la Agenda 2030 fue adoptada en la Cumbre de Naciones Unidas para el Desarrollo Sustentable del 25 al 27 de septiembre, en Nueva York y así el verdadero reto de dar sustancia, marco institucional y capacidad de evaluación para el multilateralismo por el desarrollo sustentable de los próximos años, apenas comenzaba. El primer paso en ese sentido, es la generación de indicadores para cada una de las 169 metas, todavía en proceso de producción; y sólo quedarán definidos en la reunión de marzo de 2016 de la Comisión Estadística de Naciones Unidas.³⁰ El Grupo de Expertos de Agencias sobre los ODS, en su reunión de Octubre de este año en Bangkok, Tailandia tuvo como misión revisar la lista de posibles indicadores globales, discutiendo su marco, interrelación a través de las distintas metas, así como los temas críticos de la desagregación de datos, la recta final del plan de trabajo y los siguientes pasos. Aun cuando el proceso sigue abierto, ya se han aceptado varios indicadores aun cuando hay casos en que hay trabajo pendiente dentro de los mismos para agregar precisión y esquema de desagregación. Estos son los llamados indicadores de categoría verde.³¹

Este es el estatus en que se encuentran los indicadores de la Meta 16.4.2. Antes de la reunión de Bangkok, la propuesta de indicador “Porcentaje de armas de fuego incautadas que han sido registradas y rastreadas, de acuerdo con estándares internacionales,” ya había sido presentada y durante el evento hubo un acuerdo general sobre la misma. Igualmente se aceptó sin objeciones la propuesta de indicador introducida en Bangkok, “Porcentaje de armas pequeñas marcadas y registradas al momento de la importación, de acuerdo con estándares internacionales”. Así pues, estas propuestas han quedado aceptadas por la IAEG,

si bien sujetas e adición.³² Por otra parte, el grupo de las partes interesadas propuso como indicador adicional, el “Porcentaje de armas ilícitamente producidas o transferidas que han sido incautadas de acuerdo con estándares internacionales”.³³

En tanto que las propuestas de indicador para la Meta 16.4.2 ya en categoría verde arriba mencionadas cuentan con el beneplácito de la Oficina de Estadistas de la ONU,³⁴ la Unidad sobre el Estado de Derecho de la Oficina del Secretario General de Naciones Unidas notó que con estos quedan fuera otros tipos de armas, debe haber un acomodo para contar con un solo indicador sobre armas de fuego.³⁵

El proceso de la IAEG SDGs no ha quedado exento de crítica. De acuerdo con las organizaciones de la sociedad civil participantes, el ODS16 está siendo limitado en su alcance en relación con el propósito de la Agenda, poniendo énfasis en que el proceso de elaboración de indicadores “no es simplemente un proceso tecnocrático”,³⁶ y aseverando que este objetivo está recibiendo poca atención, ya que en la reunión de Bangkok el debate alrededor del mismo se condensó con el del ODS17. Finalmente, hicieron un llamado a que se cuente con indicadores vivos que puedan ser actualizados en la medida que se implemente la Agenda.³⁷

Pareciera que nos acercamos a la cristalización del juego de indicadores del 16.4.2, empero, desafortunadamente corremos el riesgo de ir contra la intención de universalidad de la Agenda al encontrarnos con una carencia de indicadores para todos, no sólo para importadores de armas o países afectados por la violencia armada. Faltan indicadores para países involucrados en las demás fases de las transferencias de armas y un alcance que cubra todo tipo de armas convencionales. Es en este sentido que el TCA, al cual hace referencia la Unidad sobre el Estado de Derecho en su nota conceptual sobre el ODS16³⁸ es una fuente relevante para la construcción de indicadores complementarios que llenen dicho vacío.

Así pues, cabe considerar los artículos del TCA, 12, sobre Registro; 13, sobre Presentación de informes; y 14, sobre Ejecución, en tanto que base de referencia para propuestas de indicadores sobre creación, mantenimiento y actualización de registros nacionales de autorizaciones de transferencias—al menos de exportaciones—de todo tipo de armas convencionales—o en su defecto, de armas pequeñas y ligeras; presentación de reportes mínimos de medidas de regulación de transferencias; informes anuales de transferencias; medidas de apoyo a la implementación, como leyes y reglamentos.

La Meta 16.4.2 y el TCA tienen el potencial de ser herramientas en la construcción de una paz positiva, entendida como “la presencia de actitudes, instituciones y estructuras que crean y mantienen sociedades pacíficas,” y representando “la capacidad que una sociedad tiene para satisfacer las necesidades de su ciudadanía, reduciendo el número de agravios que puedan resultar y resolver desacuerdos sin recurrir a la violencia.”³⁹ Ambos procesos surgen del reconocimiento de que pobreza y desigualdad violencia armada y transferencia de armas fuera de control forman parte de un círculo vicioso, teniendo así el potencial de llenar los vacíos existentes en la seguridad humana. “Hay que conjugar los beneficios de promover la norma de

transferencias de armas responsables con el logro de los ODM o los ODS, primariamente en términos de la contribución potencial para la reducción de la violencia armada.⁴⁰

La cooperación para la implementación será fundamental. El ODS17 sobre el fortalecimiento de los medios de implementación y la revitalización de la asociación global para el desarrollo sustentable, ofrece un espacio para la asistencia en la construcción de capacidades; el financiamiento para el desarrollo; la producción y el perfeccionamiento de estrategias y políticas públicas coherentes a nivel nacional. Este es otro importante punto de encuentro con el TCA. Cabe explorar la sinergia que puede generarse con sus artículos 15, sobre cooperación internacional y 16, sobre asistencia internacional.

Las bases han sido sentadas, sí, pero al momento ambos procesos son tinta sobre papel y se requerirá de una continua muestra de compromiso por parte de los Estados Miembros de Naciones Unidas y demás partes responsables a la hora de implementarlos. De otra forma no serán más que una colección de buenos deseos.

Existen posibilidades para la acción concertada resultantes de décadas del trabajo internacional de gobiernos, organizaciones y sociedad civil, de producción y generación de conocimiento para enfrentar los graves retos globales existenciales que enfrentamos, poniendo coto a sus profundas consecuencias sociopolíticas, económicas, militares y ambientales.

NOTAS

1 • "Status of World Nuclear Forces," Federation of American Scientists, last modified September 28, 2015, visitado el 23 de octubre de 2015, <http://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/>.

2 • "Discurso de Apertura del Alto Comisionado António Guterres en la 66a Sesión del Comité Ejecutivo de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Ginebra, 5 de octubre de 2015," UNHCR, visitado el 24 de octubre de 2015, <http://www.unhcr.org/5613ac119.html>.

3 • "Mensaje del Secretario General de Naciones Unidas en el Día Internacional para la Erradicación de la Pobreza, 17 de octubre de 2015," United Nations Information Centre - Manila, visitado el 24 de octubre de 2015, <http://manila.sites>.

unicnetwork.org/2015/10/19/secretary-generals-message-on-the-international-day-for-the-eradication-of-poverty-17-october/.

4 • Thomas Pogge, "Everyone Knows There Are Rich And Poor, But Do You Realize How Big The Gap Really Is?," Thomas Pogge, last modified October 3, 2014 visitado el 24 de noviembre de 2015, <http://thomaspogge.com/thomas-pogge/the-extent-of-economic-inequality/>.

5 • Geneva Declaration on Armed Violence and Development, "Global Burden of Armed Violence 2015: Every Body Counts," Geneva Declaration, visitado el 24 de noviembre de 2015, <http://www.genevadeclaration.org/measurability/global-burden-of-armed-violence/global-burden-of-armed-violence-2015.html>.

6 • Cifras presentadas en dólares estadounidenses.

7 • "Global Burden of Armed Violence 2015".

8 • UNODA, "The Impact Of Poorly Regulated Arms Transfers On The Work Of The United Nations," UNODA *Occasional Papers* 23 (March 2013): 16, visitado el 24 de noviembre de 2015, <http://www.un.org/disarmament/HomePage/ODAPublications/OccasionalPapers/PDF/OP23.pdf>.

9 • "The Arms Trade Treaty," United Nations A/RES/69/49, visitado el 24 de noviembre de 2015, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/49.

10 • "Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development," United Nations, visitado el 24 de noviembre de 2015, <https://docs.google.com/gview?url=http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20webpdf.&embedded=true>.

11 • "Tratado Sobre el Comercio de Armas - Artículo 1 Objeto y fin," Naciones Unidas, visitado el 24 de noviembre de 2015, <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2013/06/Espa%C3%B1ol1.pdf>.

12 • "Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects (UN Document A/CONF.192/15)," United Nations, visitado el 8 de diciembre de 2015, <http://www.poa-iss.org/PoA/poahtml.aspx>.

13 • "Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y Sus Protocolos," Naciones Unidas - Oficina contra la Droga y el Delito, visitado el 24 de noviembre de 2015, <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>.

14 • "Data South Sudan," The World Bank, accessed November 24, 2015, <http://data.worldbank.org/country/south-sudan>; "About South Sudan," UNDP, visitado el 24 de noviembre de 2015, http://www.ss.undp.org/content/south_sudan/en/home/countryinfo/.

15 • "Informe 2015 del Monitor del Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA)," ATT Monitor, visitado el

24 de noviembre de 2015, <http://armstreatymonitor.org/wp-content/uploads/captulosenEspaol/ATT%20SPANISH%20Monitor%20Online.pdf>.

16 • Ibid.

17 • Ibid.

18 • Christophe Wasinski and Giulia Prelz Oltramonti, "Vers un Bel Avenir des Conflits Armés?," *Diplomatie*, no. 28 (August-September 2015): 76-79.

19 • "Measuring Goal 16 on Peaceful and Inclusive Societies in the SDGs Process," Geneva Declaration on Armed Violence and Development, visitado el 23 de noviembre de 2015, www.genevadeclaration.org.

20 • Para la reducción significativa de la violencia en todas sus formas y tasas de mortandad relacionadas.

21 • Para poner fin al abuso, la explotación, tráfico y todas las formas de violencia y tortura contra niñas y niños.

22 • Para el fortalecimiento de las instituciones nacionales relevantes, incluso a través de la cooperación internacional, para la construcción de capacidades a nivel nacional para prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia.

23 • Para reducir los flujos ilícitos de [1] finanzas y [2] armas, fortaleciendo la recuperación y el retorno de activos financieros robados, así como para combatir todas las formas de delincuencia organizada.

24 • Para mayor información sobre la historia del proceso consultar: Daniel Mack and Brian Wood, "Civil Society And The Drive Towards An Arms Trade Treaty," UNIDIR, visitado el 24 de agosto de 2010, www.unidir.org/files/medias/pdfs/civil-society-and-the-drive-towards-an-arms-trade-treaty-eng-0-418.pdf; y Matthew Bolton et al., "The Arms Trade Treaty From a Global Civil Society Perspective: Introducing Global Policy's Special Section," *Global Policy* 5, no. 4 (November 2014), 433-438, visitado el 7 de octubre de 2014, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1758-5899.12171/abstract>.

25 • "Resolución Aprobada por la Asamblea General el 6 de diciembre de 2006," Naciones Unidas - A/RES/61/89, visitado el 24 de noviembre de

2015, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/61/89&referer=http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r61_resolutions_table_eng.htm&Lang=S.

26 • “The Arms Trade Treaty B,” United Nations - A/RES/67/234 B, visitado el 24 de noviembre de 2015, <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2013/06/A-RES-67-234-B.pdf>.

27 • 3 votos en contra y 22 abstenciones. “Voting Record, Final United Nations Conference on the Arms Trade Treaty, 2 April 2013 (A/CONF.217/2013/L.3),” *Armstreathy*, accessed November 24, 2015, <http://armstreathy.org/issue/voting-record-aconf-2172013l-3/>.

28 • “Arms Trade Treaty First Conference of States Parties Cancun, Mexico, 24-27 August, 2015,” *Arms Trade Treaty*, visitado el 24 de noviembre de 2015, https://s3.amazonaws.com/unoda-web/wp-content/uploads/2013/06/ATT_CSP1_2015_6.pdf 27 August 2015 ATT/CSP1/2015/6.

29 • Tareas del Secretariado, ATT/CSP/2015/WP.2/Rev.2; Presupuesto provisional del Secretariado, ATT/CSP/2015/WP.6/Rev.1/Coor.

30 • Próximos Pasos: 29 Oct. – 20 Nov. 2015: Consulta para los miembros de IAEG sobre “indicadores verdes”. 30 Nov. -7 Dic. 2015: Reporte tentativo circulado para los miembros de IAEG. 7 Dic. - 16 Dic. 2015: El reporte para la Comisión Estadística será finalizado para su presentación.

31 • “Concerning The Modalities For Consultation On Indicators,” Second Meeting of the IAEG-SDGs, visitado el 23 de noviembre de 2015, <http://unstats.un.org/sdgs/files/meetings/iaeg-sdgs-meeting-02/Outcomes/Meeting%20summary%20and%20work%20plan.pdf>.

32 • “Results Of The List Of Indicators Reviewed At The Second IAEG-SDG Meeting,” Second Meeting the IAEG-SDGs, visitado el 23 de noviembre de 2015, <http://unstats.un.org/sdgs/files/meetings/iaeg-sdgs-meeting-02/Outcomes/Agenda%20Item%204%20-%20Review%20of%20proposed%20indicators%20-%2020Nov%202015.pdf>.

33 • “Stakeholders Statement - 2nd Meeting of the

Interagency and Expert Group on SDG Indicators - Bangkok, 26 October 2015 - Global Indicators for: Goal 16 - Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels,” United Nations Statistics Division, accessed November 23, 2015, <http://unstats.un.org/sdgs/files/meetings/iaeg-sdgs-meeting-02/Statements/Stakeholders%20Statement%20-%20Goal%2016.pdf>.

34 • “Statement by the UN Chief Statisticians,” United Nations Statistics Division, visitado el 24 de noviembre de 2015, http://unstats.un.org/sdgs/files/meetings/iaeg-sdgs-meeting-02/Statements/UNSSO%20statement_Goal%2016%20-%20Oct%202015.pdf.

35 • “United Nations Development Programme Peacebuilding Support Office Executive Office of the Secretary-General / Rule of Law Unit Guidance on Goal 16 at Second Meeting of the Inter-Agency and Experts Group on SDG Indicators,” United Nations Statistics Division, visitado el 26-28 de octubre de 2015, <http://unstats.un.org/sdgs/files/meetings/iaeg-sdgs-meeting-02/Statements/UNDP%20PBSO%20EXO%20RoLU%20guidance%20Goal%2016.pdf>.

36 • “Closing Civil Society Statement, 2nd Meeting off the Interagency and Expert Group on SDG Indicators, Bangkok, 28 October, 2015,” United Nations Statistics Division, visitado el 24 de noviembre de 2015, <http://unstats.un.org/sdgs/files/meetings/iaeg-sdgs-meeting-02/Statements/Closing%20Civil%20Society%20Statement.pdf>.

37 • Ibid.

38 • “United Nations Development Programme Peacebuilding Support Office Executive Office of the Secretary-General / Rule of Law Unit Guidance on Goal 16 at Second Meeting of the Inter-Agency and Experts Group on SDG Indicators,” United Nations Statistics Division, visitado el 26-28 de octubre de 2015, <http://unstats.un.org/sdgs/files/meetings/iaeg-sdgs-meeting-02/Statements/UNDP%20PBSO%20EXO%20RoLU%20guidance%20Goal%2016.pdf>.

39 • Institute for Economics and Peace, “Positive

Peace Report 2015: Conceptualizing and Measuring The Attitudes, Institutions And Structures That Build A More Peaceful Society,” (Sidney: IEP, 2015), 7, visitado el 24 de noviembre de 2015, www.visionofhumanity.org.

40 • Elli Kyotömäki, “How Joining the Arms Trade Treaty

Can Help Advance Development Goals,” (London: Chatham House, 2014), 24, visitado el 24 de noviembre de 2015, https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/field/field_document/20141215Arms20141215ArmsTradeTreatyDevelopmentKyotomaUpdate.pdf.



HÉCTOR GUERRA – México

Héctor Guerra es analista del sistema multilateral de desarme, no proliferación y control de armas. Realiza labores de cabildeo en el sistema de derechos humanos de la ONU en conexión con estado de derecho y desarrollo sustentable. Ha colaborado en las redes internacionales de sociedad civil Control Arms, IANSA, ICBL, CMC, ICAN y SEHLAC.

contacto: hectorguerrav@gmail.com



MARÍA PÍA DEVOTO – Argentina

María Pía Devoto es directora de la Asociación para Políticas Públicas (APP) miembro fundadora de la Red Argentina para el Desarme (RAD) y miembro de numerosas redes regionales (SEHLAC –CLAVE) e internacionales que trabajan temas de seguridad internacional, desarme, prevención de violencia armada y género (IANSA-Control Arms-ICBL/CMC-ICAN).

contacto: piadevoto@gmail.com

Recibido en octubre de 2015.

Original en español.

Los autores son especialistas latinoamericanos en temas de desarme y violencia armada. Han participado por más de diez años en campañas globales de la sociedad civil en los procesos sobre el Tratado contra las Minas Terrestres; el Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares, y el Tratado sobre el Comercio de Armas, entre otros.



“Este artículo es publicado bajo la Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License”

INFOGRAFÍA



INFOGRAFÍA: ARMAS Y DERECHOS HUMANOS

Curaduría de Daniel Mack

Infografía por Cassiano Pinheiro



LAS ARMAS

ARMAS CONVENCIONALES

Armas pequeñas



Armamento ligero



VANT



Explosivos y municiones



Misiles



REVÓLVERES	AMETRALLADORAS	VANTS - DRONES	BALAS	MISILES
PISTOLAS	LANZAGRANADAS	LAWS	PROYECTILES	LANZADORES
RIFLES	ARMAS ANTITANQUE		GRANADAS	
CARABINES	ARMAS ANTIAÉREOS		BOMBAS	
AMETRALLADORAS	MANPADS		TORPEDOS	
RIFLES DE ASALTO	MORTEROS		MINAS	
AMETRALLADORAS LIGERAS			SUBMUNICIONES	



Sistemas de artillería



Tanques y vehículos blindados



Aeronaves Militares



Buques de guerra y submarinos

ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA



Biológicas



Químicas



Nucleares

MENOS LETALES



Balas de Goma



Gas Lacrimógeno



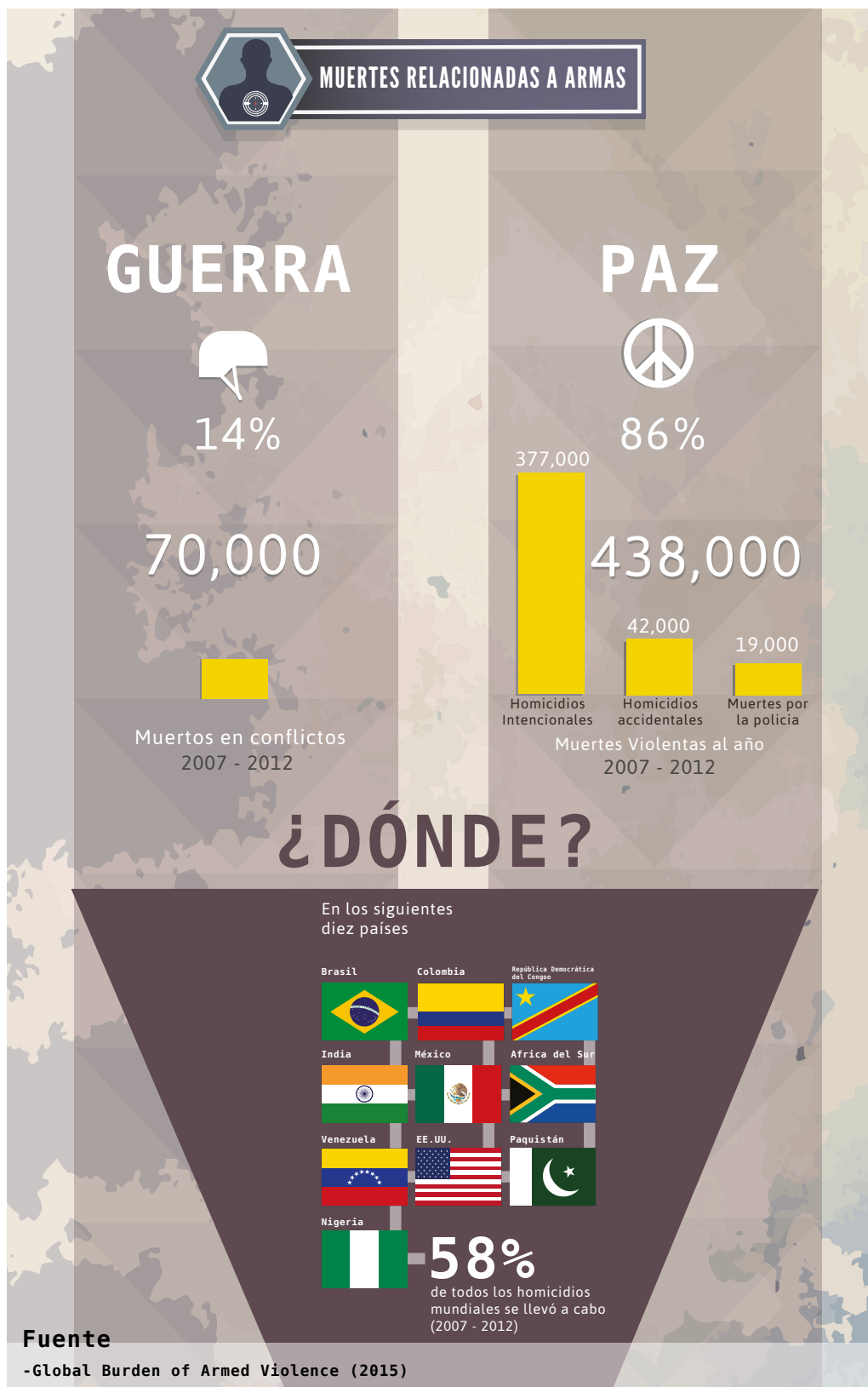
Armas de Electrochoque



Bombas: De efecto Moral, gas y luz

Fuente

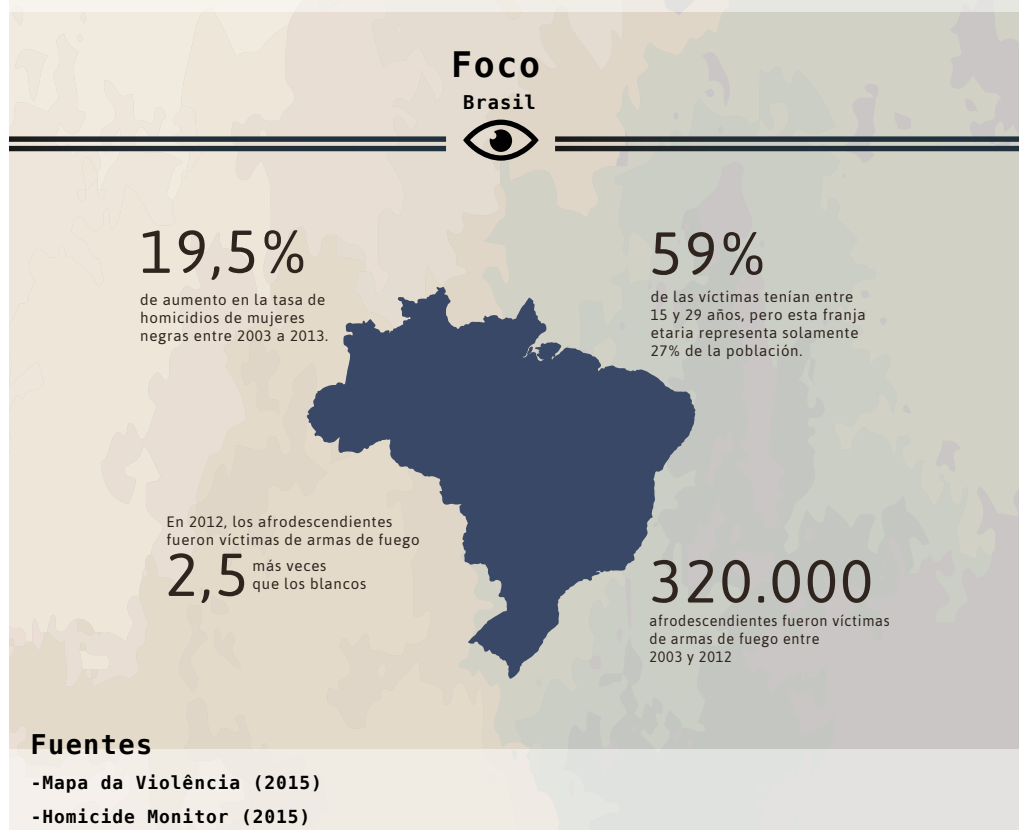
- Small Arms Survey (2008)
- UN Register of Conventional Arms





Fuente

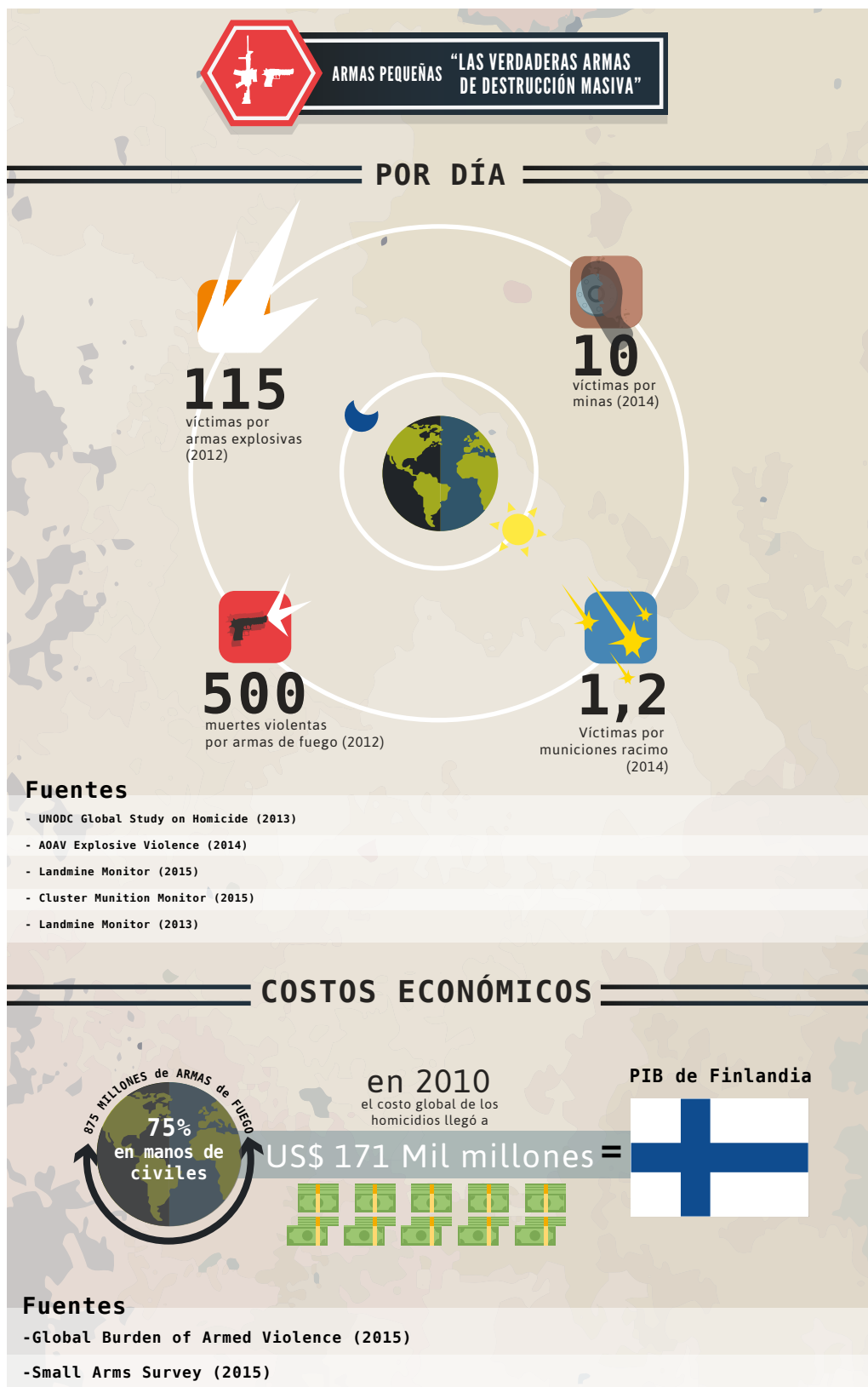
-Homicide Monitor (2015)



Fuentes

-Mapa da Violência (2015)

-Homicide Monitor (2015)



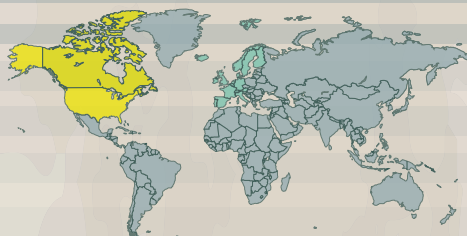


MERCADERES DE LA MUERTE

PRODUCCIÓN

84,2%

de las ventas de armas son de empresas en América del Norte y Europa Occidental.



● América do Norte ● Europa Occidental

3,6%



de las ventas de armas son de empresas en países emergentes productores de armas (Brasil, India, Corea del Sur, Singapur y Turquía)

Fuentes

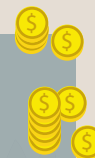
-SIPRI Fact Sheet (December 2014)

EL COMERCIO INTERNACIONAL DE ARMAS



Valor global acerca de

\$ 100 MIL MILLONES / AÑO



Fuentes

-Amnesty International - Killer Facts (2015)

ACUERDOS DE TRANSFERENCIAS DE ARMAS



83,9% de los acuerdos de transferencia de armas fueron con las naciones en desarrollo (2011)



60% de las ventas fueron a las naciones en vías de desarrollo (2011)

En 2011, el valor de todas las entregas de armas a las naciones en desarrollo era **\$28 mil millones**

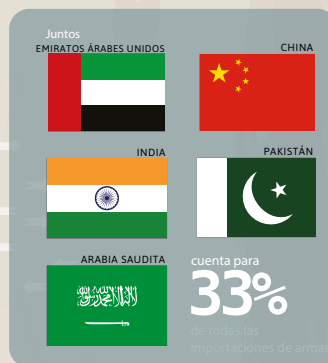


Armas Convencionales

LOS CINCO GRANDES EXPORTADORES



LOS CINCO GRANDES IMPORTADORES



Los mayores importadores en África entre 2012 - 2014



Las importaciones de los Estados africanos aumentaron

45%

entre los periodos 2005-2009 y 2010-2014

Fuente

-SIPRI Fact Sheet (March 2015)

FOCO

Municiones para armas pequeñas

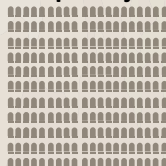


100%



en el valor global del comercio de armas pequeñas y ligeras.

Entre 2001 - 2011 se produjo



205%



Aumento de 205% en el comercio de munición para armas pequeñas.

Fuente

-Small Arms Survey Yearbook (2014)



SERVIR Y PROTEGER ?

POLICÍA, ARMAS Y VIOLENCIA

19.000

número promedio de muertes globales por año debido a las intervenciones policiales legales (2007 - 2012)



1.040

personas fueron asesinadas por los EE.UU. en los primeros once meses de 2015

3

personas por día



3.000

personas fueron asesinadas por la policía brasileña (2014)

8

personas por día

Fuentes

-Global Burden of Armed Violence 2015

-The Guardian (2015)

-9ª edição do Anuário de Segurança Pública (2015)

Armas menos letales



450

empresas de 52 países fabricaban armas menos letales en 2011

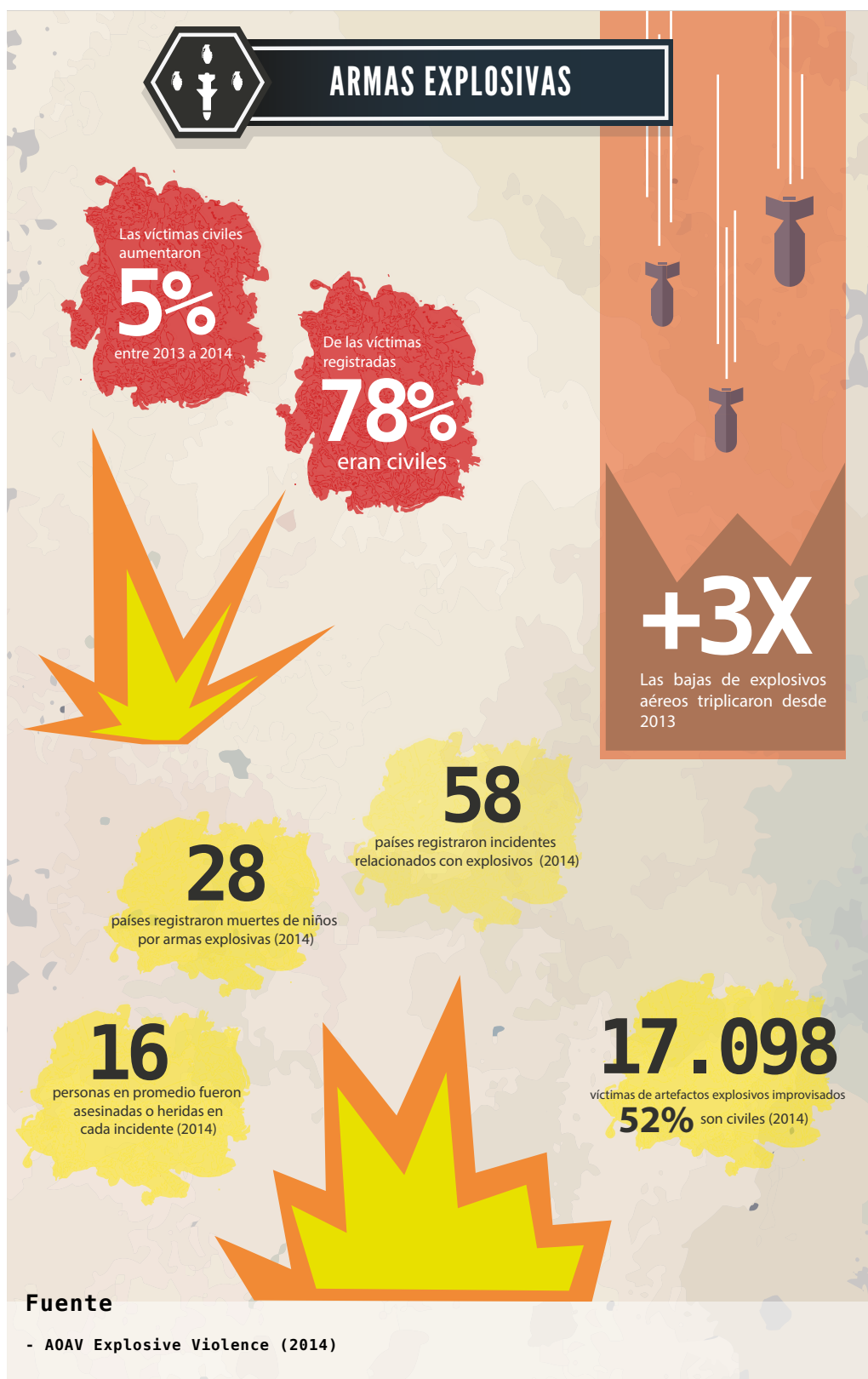
16.200

fuerzas de policía en cerca de 100 países compraron por lo menos 543,000 instrumentos de electrochoque (TASER) entre 1998 y 2011



Fuente

-Small Arms Survey (2011)



IMÁGENES



EL IMPACTO DE LAS ARMAS EN LA POBLACIÓN CIVIL

Ensayo fotográfico de la Fundación Magnum

BECA DE LA FUNDACIÓN MAGNUM EN FOTOGRAFÍA Y DERECHOS HUMANOS

Desde los frentes de batalla de Ucrania hasta las calles de Kenia, los becarios en Derechos Humanos de la Fundación Magnum brindan una perspectiva interna sobre temas de verdadera relevancia global. A medida que uno se adentra en las páginas, se pueden ver los devastadores efectos de las armas y de la guerra sobre las poblaciones civiles a través de la mirada de fotógrafos y fotógrafas documentales para quienes “en el terreno” significa estar en casa. La diversidad de experiencias de nuestra red de becarios es extraordinaria y, junto con sus imágenes, nos muestran que el dolor y la resiliencia son compartidos por la humanidad.

El Becario en Derechos Humanos de 2011, Boniface Mwangi nació y creció en Kenia. Actualmente, utiliza su fotografía para combatir la violencia y la corrupción política en Kenia, a la vez que promueve un movimiento ciudadano para reconstruir el país. Él ha creado lugares seguros y creativos para debatir y organizarse pacíficamente, catalizando una verdadera acción comunitaria. El compromiso con su país les da a sus imágenes cierto peso y astucia que generalmente quedan fuera del alcance de fotógrafos que no son nativos del lugar.

La becaria en Derechos Humanos de 2014, Loubna Mrie tomó la cámara cuando comenzó la revolución en Siria. Ella se sintió obligada a mostrar las atrocidades que el régimen de Assad estaba infringiendo sobre el pueblo sirio. Ella se integró con los rebeldes, pudiendo obtener un acceso sin precedentes. Boniface y Louna, junto con Eman Helal de Egipto, Pattabi Raman de India, Anastasia Vlasova de Ucrania y el resto

de nuestros becarios en Derechos Humanos están motivados por el compromiso de dar testimonio sobre sus países, revelar la poderosa evidencia y mostrar aquello que generalmente pasa desapercibido.

Nuestros becarios se dedican a la búsqueda de estrategias visuales sorprendentes, creando marcos que exponen y atraen. En su trabajo, ellos no solo ilustran, interrogan. Ellos nos muestran que cuando una mirada independiente, inteligente y crítica se posa sobre el mundo, las fotografías pueden prolongarse en el tiempo y servir como testimonio para informar al público y para dar forma a las políticas.

Existe una necesidad imperiosa de crear plataformas que permitan a los jóvenes fotógrafos regionales utilizar sus capacidades como narradores y activistas, para contribuir significativamente en sus países y más allá de las fronteras. El programa de la Fundación Magnum Fotografía y Derechos Humanos brinda una oportunidad transformadora para que los fotógrafos cuenten historias dentro de sus comunidades. Con entrenamiento profesional y con tutorías intensivas, hemos empoderado a 28 becarios de 19 países. Ellos continúan compartiendo su conocimiento con sus comunidades y una red más amplia de colegas y activistas. Desde que se concibió el programa hace seis años, hemos estado promoviendo una red global para apoyar, así como para inculcar valores de práctica ética. Estos 28 becarios continúan exponiendo ante la mirada pública, las violaciones de los derechos humanos en sus territorios, a través de la fotografía documental profunda.

Fundación Magnum





ANASTASIA VLASOVA

Debaltseve, Donetsk | Ucrania

22 de enero de 2015

“Panorama de una habitación de un jardín de infantes que fue alcanzado por un lanzamisiles Grad en la ciudad de Debaltseve, Donetsk Oblast. Según los informes, los insurgentes apoyados por el Kremlin atacaron el jardín de infantes vacío en lugar de su supuesto blanco, un centro de comando militar ucraniano en el campo vecino.”

ANASTASIA VLASOVA

Debaltseve, Donetsk Oblast | Ucrania

3 de febrero de 2015

“Una residente local se sienta en un autobús de evacuación luego de ser evacuada de la ciudad asediada de Debaltseve, Donetsk Oblast, el 3 de febrero de 2015. La mujer describe cómo resultó herida luego de que el techo de su casa se desmoronara como resultado del bombardeo de Debaltseve.”





BONIFACE MWANGI

Mathare, Nairobi | Kenia

17 de enero de 2008

“Opositores se retiran mientras son envueltos por el humo del gas lacrimógeno en Mathare, Nairobi, Kenia. Fue informado que la violencia mató a más de 1.000 personas y que dejó a más de 500.000 desplazados.”



**BONIFACE MWANGI****Mathare, Nairobi | Kenia****7 de junio de 2007**

"Una mujer carga a su bebé inconsciente luego de que la policía tirara gas lacrimógeno en su casa durante la ofensiva contra miembros de la secta Mungiki en Mathare, Nairobi. Se creía que la barriada era el principal escondite de los alegados miembros de la secta cuasi-religiosa. Cuando las armas se acallaron, 14 personas yacían muertas, la mayoría había recibido disparos a quemarropa, cuando ya se habían rendido o ya estaban acorralados por la policía."



EMAN HELAL

El Cairo | Egipto

Octubre de 2013

“Una mujer egipcia le pide a un soldado que la deje cruzar la Plaza Tahrir para ir a su casa, pero este no se lo permite. La policía antimotines evacuó en El Cairo dos campamentos en expansión de militantes del destituido presidente islamista del país, con vehículos armados y aplanadoras. El ejército cerraba las calles si tenía noticias de marchas de los Hermanos Musulmanes y no permitía que las personas caminaran por las calles cerradas.”



EMAN HELAL

La plaza Tahrir, El Cairo | Egipto

25 de enero de 2011

"Manifestantes egipcios escapan luego de que la policía antimotines tirara mucho gas lacrimógeno en la plaza Tahrir luego del primer día de la Revolución Egipcia en El Cairo, Egipto. La policía utilizó mucha violencia para controlar la plaza e intentó forzar a los manifestantes a que se fueran, pero ellos se negaron a hacerlo hasta la mañana siguiente."

LOUBNA MRIE

Alepo | Siria

Agosto de 2013

“Un combatiente del Ejército Libre de Siria, en Alepo, Siria, descansa dentro de su base militar, en lo que solía ser una casa. Esta foto muestra la transformación de lo que una vez fue una casa en una base militar para los combatientes. Detrás de su cama, el combatiente dibujó un mapa de Siria y listó los nombres de sus compañeros asesinados.”







LOUBNA MRIE

Alepo | Siria

Agosto de 2013

"Esta foto, tomada desde un agujero de francotirador, muestra la calle que separa el área de los rebeldes del área controlada por el gobierno en la ciudad de Alepo, en Siria. A través del agujero pueden verse los dos lados de la calle en disputa. Es raro ver a alguien caminando por estas calles, puesto que recibiría inmediatamente disparos. En la frontera de Alepo, solo unos pocos metros separan las áreas controladas por los rebeldes de las controladas por el gobierno. La batalla es ventana a ventana, pared a pared."

PATTABI RAMAN

Pudukudirrupu | Sri Lanka

17 de julio de 2012

“Una mujer y sus niños dentro de su casa luego del retiro de minas en Pudukudirrupu, en el norte de Sri Lanka, una de las áreas más afectadas por la guerra entre las fuerzas gubernamentales y los Tigres de Liberación de Eelam Tamil (también conocido como los Tigres Tamiles).”





PATTABI RAMAN

Jaffna | Sri Lanka

23 de noviembre de 2011

“Un jardín de infantes en funcionamiento en el distrito de Jaffna, en el norte de Sri Lanka, una de las áreas más afectadas durante la guerra.”

CONVERSACIONES



**“CUALQUIER ARMA
PUEDE SER UN ARMA LETAL”**

Maryam al-Khawaja

“CUALQUIER ARMA PUEDE SER UN ARMA LETAL”

Maryam al-Khawaja

- *La activista de derechos humanos describe el uso letal de armas menos letales para controlar las protestas en Bahréin - y su lucha para detenerla* •

La rebelión popular contra el régimen de Bahréin comenzó en 2011. Los gobernantes de Bahréin actuaron con rapidez, pidiendo ayuda a Arabia Saudita y a los Emiratos Árabes Unidos debido al alcance de las manifestaciones. Le siguió una represión brutal que ha resultado en más de cien personas muertas, y miles de detenidos; hay informes detallados de desapariciones forzadas y muchos detenidos han sido torturados sistemáticamente. Muchos más han resultado heridos.

Sosteniendo esta represión está la utilización de Bahréin de las llamadas armas “no letales”, como el gas lacrimógeno y los perdigones. Esto ha dado lugar a que muchas de las atrocidades cometidas en el Estado del Golfo Pérsico hayan sido desestimadas a nivel internacional, tanto por Bahréin como por sus aliados. Sin embargo, los activistas de derechos humanos de la región continúan arriesgando su libertad y seguridad al insistir en que el régimen ha hecho poco por cambiar sus viejas costumbres.

Maryam al-Khawaja, que ayudó a impulsar las protestas iniciales y es codirectora del Centro por los Derechos Humanos del Golfo (Gulf Centre for Human Rights), es una activista de este tipo. Cuando fue sentenciada in absentia, fue de hecho condenada al exilio, pero sigue, infatigablemente, llamando la atención del mundo a los constantes abusos de derechos humanos que están teniendo lugar en Bahréin. Antes, durante e inmediatamente después de las manifestaciones, trabajó para documentar las lesiones sufridas por los manifestantes tras ser atacados por las fuerzas de seguridad utilizando “armas no letales”. Estos descubrimientos confirmaron, si es que había alguna duda, que este nombre es un oxímoron, especialmente cuando es utilizado por ciertos regímenes represivos.

En una entrevista exclusiva para la Revista Sur, Maryam describe el verdadero impacto que estas armas tienen sobre la población civil. Habla del papel crucial que la sociedad civil debe desempeñar documentando su utilización, para facilitar así la responsabilización de las empresas que suministran estas armas. En particular, recuerda la exitosa campaña #stoptheshipment (detengan el envío) que generó una presión internacional masiva y resultó en la suspensión por parte de Corea del Sur de un envío de bombas de gases lacrimógenos destinados a las calles de Bahréin.

• • •

Conectas Derechos Humanos • ¿Qué armas utilizan, y de qué manera, las fuerzas de seguridad de Bahréin contra la población civil?

Maryam al-Khawaja • Una de las cosas que hemos visto en Bahréin es la utilización de armas poco letales como armas letales. Si miras las listas que fueron recopiladas por el Centro por los Derechos Humanos de Bahréin (*Bahrain Center for Human Rights*) verás que el gas lacrimógeno ha sido una de las causas principales de muerte en Bahréin de los últimos 4 o 5 años, desde que comenzó la rebelión. Sin embargo, creemos que el número puede ser mayor que el documentado. El motivo de esto es que los médicos forenses han sido todos contratados por el gobierno de Bahréin, así que registran lo que les dice el gobierno que registren como causa de muerte. La lista de personas que han muerto por lesiones de gas lacrimógeno está limitado a los casos que hemos sido capaces de documentar: casos de personas expuestas a gas lacrimógeno que justo después murieron a causa de esto, o personas que fueron disparadas directamente en la cabeza con las bombas de gas lacrimógeno causando así su muerte.

El gobierno de Bahréin es inteligente porque sabe que si usara fuego real, recibiría críticas internacionales, especialmente cuando causara muertes extrajudiciales. Y cuando alguien como yo va y se encuentra con, por ejemplo, el gobierno alemán y les dice que el gobierno de Bahréin está utilizando gas lacrimógeno como arma letal o que está utilizando gas lacrimógeno de un modo excesivo la respuesta habitual es "Bueno, ¿y cuál es el problema? Nosotros también utilizamos gas lacrimógeno." El gas lacrimógeno se ha convertido en un arma de control de masas tan común que no parece un asunto grave. Pero lo que la mayoría de la gente no entiende es que en Bahréin el gas lacrimógeno se está utilizando de una manera que no tenía precedentes; trabajamos con Médicos en pro de los Derechos Humanos (*Physicians for Human Rights*) en un informe que examina esto en detalle. También puedes ver que en los videos que están saliendo de Bahréin, muchos de ellos disponibles en YouTube, hay decenas, si no cientos de videos que muestran como la policía antidisturbios de Bahréin entra en una zona residencial y dispara gas lacrimógeno, o se acercan a una casa y disparan gas lacrimógeno por la ventana. Y es que este tipo de uso sin restricciones, a menudo letal, está de hecho infringiendo casi todas las normas y regulaciones concernientes al uso del gas lacrimógeno como arma menos letal.

Conectas • ¿Cómo ves la insistencia de algunos en el nombre de “armas no letales”? ¿A partir de tu experiencia, deberían ser reguladas (producción, exportación, venta, uso) de un modo distinto a otros tipos de armas?

M. K. • Cualquier arma, se llame “no letal” o “menos letal” puede ser un arma letal, así que, ¿por qué tienen normativas distintas?

Pero la cuestión no es el arma o la normativa que la comprende. Es el país al que se la vendes. Una empresa sabe que cuando vende gas lacrimógeno al gobierno de Bahréin, ya esté clasificado como un arma menos letal o no, es muy probable que sea utilizado como arma letal. Además, ni siquiera sabemos qué tipo de cuestiones médicas van a aparecer dentro de 20 o 30 años debido al modo en que se utiliza el gas lacrimógeno en Bahréin. ¿Cuál será el efecto en miles de personas que han sido expuestas al gas lacrimógeno casi cada noche durante años? Así que la normativa debería enfocarse en a quién se le vende el arma y cómo esta está siendo utilizada, especialmente si hay un historial de un gobierno que la utiliza como arma letal.

Conectas • ¿De dónde provienen la mayoría de armas que se encuentran en Bahréin?

M. K. • Al comienzo, se compraba la mayor parte de gas lacrimógeno a NonLethal Technologies Inc., en los EE.UU. Desde 2012, hemos comenzado a presenciar un influjo masivo de gas lacrimógeno proveniente de una empresa de gas lacrimógeno brasileña, Condor; de hecho hemos visto bombas que demuestran que han sido vendidas tan recientemente como 2014.

El gobierno de Bahréin también ha estado utilizando perdigones, que normalmente se usan para cazar pájaros; la segunda causa de muerte después del gas lacrimógeno. También son considerados un arma menos letal, pero a corta distancia pueden volverse muy letales. Hemos visto un número de niños y adultos que han muerto a causa del uso de perdigones. La empresa que nosotros sabemos que está vendiendo al gobierno de Bahréin está basada en Chipre – VICTORY Cartridges.

Se nos dijo que Rheinmetall Denel Munitions, la empresa alemana/sudafricana de la que encontramos bombas de gas lacrimógeno en Bahréin, no está vendiendo las armas directamente a Bahréin, sino a los Emiratos Árabes Unidos (EAU). Sospechamos que aunque hay un acuerdo de usuario final entre Sudáfrica y los EAU, los EAU están dando el gas lacrimógeno al gobierno de Bahréin. Todavía no hemos conseguido pruebas, pero esto es algo que debería investigar Sudáfrica y si descubren que los EAU han infringido el acuerdo y que han estado enviando el gas lacrimógeno a Bahréin entonces tienen que suspender cualquier acuerdo que tengan.

Lo que es más preocupante es Brasil vendiendo gas lacrimógeno directamente a Bahréin cuando hay casos e informes muy bien documentados, y un reconocimiento internacional, sobre cómo se está utilizando el gas lacrimógeno en Bahréin.

Conectas • ¿Cómo evalúas el papel de las organizaciones/movimientos de la sociedad civil local documentando la utilización de armas (de fuego real y menos letales) y la creciente concientización de las violaciones de derechos humanos en el terreno?

M. K. • Al comienzo la gente en Bahréin creía realmente que la documentación [realizada por la sociedad civil] serviría de algo. No tuvimos que ir por ahí convenciendo a la gente que documentase, lo hacían por sí mismos, y es por eso que vemos cientos de videos, incluso de muertes extrajudiciales; porque la gente estaba sacando automáticamente sus cámaras e intentando documentar tanto como podía. El problema era que la gente no era consciente de cómo realizar la documentación, por lo que acababas viendo, en los videos, cajas llenas de bombas de gas lacrimógeno en las que no se podían leer las etiquetas para saber cuando y donde fueron manufacturadas. Así que una de las cosas que tuvimos que trabajar fue enseñar a las personas cómo había que tomar las fotos de las bombas para que las pudiésemos identificar. Cuando se trata de rendición de cuentas, cuando se trata de lograr una metodología legal, la fecha de expiración, dónde fue manufacturada y el nombre de la empresa son cruciales, y si la información no existe entonces no podemos hacer nada.

Por desgracia, en 2015 esa creencia en la importancia de la documentación en cierta medida ya no existe. Muchas personas no sienten que la documentación que han estado realizando durante los últimos cuatro años haya provocado ningún tipo de verdadera rendición de cuentas. Hasta que seamos capaces de exigir realmente responsabilidades a las empresas y los gobiernos por vender estas armas, las cuales están siendo utilizadas para matar a personas, vamos a encontrarnos cada vez con menos personas que crean en la importancia de la documentación. Esto no es solo frustrante sino un golpe muy serio a nuestro trabajo, ya que sin la documentación, por supuesto, no podemos realmente avanzar.

Conectas • ¿Entonces, pides a la población civil que continúe la tarea de documentar, tomar fotografías y grabar videos de estas armas?

M. K. • Sí, sin duda. Ésta es una de las cosas que intentamos hacer, pero se está volviendo cada vez más difícil. Antes podías grabar videos en las manifestaciones. Ahora las manifestaciones son mucho más pequeñas, se las ataca mucho más rápido, y no hay espacio para estar ahí en medio y tomar una foto del bote. Y si estás llevando una cámara, te conviertes de inmediato en un objetivo. Nosotros, por supuesto, no podemos poner a las personas en riesgo, así que les decimos "Si pueden, tomen por favor una foto de esto. Si eso supone un riesgo, por favor no lo hagan."

Conectas • Hablemos de #stoptheshipment, un gran ejemplo de una campaña de la sociedad civil que nuestros lectores quizás puedan reproducir en otros lugares y en pro de otras causas.

M. K. • El Observatorio de Bahréin (*Bahrain Watch*) ha filtrado documentos de un buen samaritano que mostró que el gobierno de Corea del Sur estaba a punto de vender tres millones de bombas de gas lacrimógeno al gobierno de Bahréin, el equivalente a unas 4

bombas de gas lacrimógeno por cada ciudadano bahreiní. El documento filtrado era una propuesta, así que todavía estaba en proceso de ser negociado entre el gobierno de Corea del Sur y el gobierno de Bahréin.

El Observatorio de Bahréin creó una campaña en Internet en relación a la venta. Primero, comenzaron a colaborar con ONG surcoreanas, incluyendo a Amnistía Corea del Sur. Después pusieron un formulario en Internet, en su página web, mediante el cual la gente podía enviar un fax o un correo electrónico al Ministro de Exteriores en Corea del Sur, denunciando la venta de gas lacrimógeno al gobierno de Bahréin. La campaña #stoptheshipment facilitó tanto la participación de la gente que saturó completamente los sistemas de correo electrónico y las máquinas de fax del Ministerio de Exteriores en Corea del Sur. La campaña estuvo en marcha durante algunos meses antes de que Corea del Sur desistiese.

Uno de los componentes más importantes de la campaña fue llegar hasta las ONG surcoreanas locales, generando una verdadera concienciación en el país. Este apoyo local permitió, gracias a Internet y los medios sociales, que se lograra una divulgación masiva. Un desafío aún mayor fue lograr el apoyo de ONG internacionales y la atención de los medios de comunicación. Gran parte de la atención y apoyo vinieron de hecho después de que la campaña lograra suspender el envío.

Conectas • Para terminar, ¿cuáles son las ventajas y desventajas de enfocar una campaña en un agente empresarial en vez de únicamente en un gobierno?

M. K. • Hay pros y contras. Tienes el tema de cómo afrontar una empresa. La sociedad civil de la región tiene mucha experiencia en afrontar y criticar gobiernos pero tenemos mucha menos experiencia en afrontar empresas. Vemos que las empresas armamentísticas son mucho menos susceptibles a la presión internacional que los gobiernos y otras empresas que no producen armas. Esto hace mucho más difícil ponerles presión para que cambien sus políticas.

Vamos a profundizar más en cómo lograr afrontar estas empresas y cuando estén vinculadas con el gobierno también dirigirnos al gobierno, ya que normalmente, como vimos en Corea del Sur, afrontar el gobierno ayuda a garantizar que la campaña sea un éxito. Si el gobierno de Corea del Sur no hubiese estado involucrado en la venta de armas de la empresa surcoreana, creo que habría sido mucho más difícil lograr que la empresa misma detuviese la venta.

La sociedad civil internacional tiene que reunirse y desarrollar una estrategia contundente sobre el modo de proceder cuando se intenta afrontar empresas de armas y gobiernos que estén vendiendo armas que están siendo utilizadas en crímenes de guerra y violaciones de derechos humanos.

*Entrevista realizada en octubre de 2015 por Oliver Hudson
y Thiago Amparo (Conectas Derechos Humanos).*



MARYAM AL-KHAWAJA – *Bahréin*

Maryam al-Khawaja es codirectora del Gulf Center 4 Human Rights y miembro del Bahrain Watch.

Original en inglés. Traducido por Sebastián Porrúa Schiess.



"Este artículo es publicado bajo la Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License"

ENSAYOS



LOS BANCOS Y LOS DERECHOS HUMANOS: UN EXPERIMENTO SUDAFRICANO

Bonita Meyersfeld

& David Kinley

EL PAPEL PROTAGONISTA DE LATINOAMÉRICA EN LOS DERECHOS HUMANOS

Kathryn Sikkink

DE LA HIPERMATERNIDAD A LA HIPOMATERNIDAD EN LAS CÁRCELES DE MUJERES DE BRASIL

Ana Gabriela Mendes Braga

& Bruna Angotti

LOS BANCOS Y LOS DERECHOS HUMANOS: UN EXPERIMENTO SUDAFRICANO

Bonita Meyersfeld & David Kinley

- *Cómo facilitar el diálogo entre los bancos* •
- y los derechos humanos beneficia a todos*

RESUMEN

Los actores de derechos humanos han dirigido cada vez más su atención al papel de las corporaciones multinacionales (CMN) y su capacidad de promover o impedir el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales. Este debate requiere un análisis de todos los agentes relevantes, incluyendo a los que financian las operaciones de las CMN. Los bancos pueden tener una influencia significativa en las operaciones de las CMN y su papel necesita ser examinado más a fondo tanto en la teoría como en las políticas y las prácticas. Este artículo recoge y analiza algunas de las iniciativas políticas emprendidas en Sudáfrica con el objetivo de crear normas para los bancos que operan en la región. Expertos y profesionales de África se han reunido para determinar las realidades que enfrentan los bancos en los mayores proyectos de desarrollo de la región. Esto dio lugar a la Propuesta de Principios de Johannesburgo de 2011, que aún no ha sido adoptada por la industria, que trata sobre la protección del conjunto de los derechos humanos por parte de los bancos.

PALABRAS CLAVE

Derechos humanos | Corporaciones multinacionales | Bancos | Principios de Johannesburgo | Empresas y derechos humanos

1 • Introducción

El derecho internacional y la regulación de corporaciones multinacionales es un área jurídica en rápido desarrollo y muy controvertida. En gran medida, hay consenso sobre la necesidad de algún tipo de normalización global de las actividades de corporaciones multinacionales para evitar violaciones de derechos humanos. Esto está reflejado en el Marco de la ONU (y sus respectivos Principios Rectores) sobre las Empresas y los Derechos Humanos.¹ Los Principios Rectores contemplan tres actores: las comunidades afectadas (o víctimas); las empresas de negocios; y los Estados. Su foco, así como el eje del debate global, oscila en torno a la corporación como una entidad que emprende operaciones potencialmente perjudiciales. Está apareciendo, sin embargo, una cuestión más concreta.

En este artículo proponemos que los bancos constituyen una entidad clave, y no suficientemente debatida, para lograr operaciones comerciales centradas en los derechos humanos. Los bancos proporcionan el capital con el que son financiados los proyectos de desarrollo a gran escala y ocupan un lugar central en la mayoría de las economías del mundo. Su papel, por lo tanto, requiere un análisis muy específico y detallado.

Durante el curso de 2011, la Facultad de Derecho de la Universidad de Witwatersrand (Wits) celebró dos mesas redondas sobre bancos y derechos humanos para facilitar un mayor entendimiento entre los agentes financieros y los actores de derechos humanos. Las mesas redondas sentaron las bases para la formulación del llamado borrador de los Principios de Johannesburgo (*Draft Johannesburg Principles*), en noviembre de 2011.² Los seminarios reunieron a representantes de tres sectores diferentes: activistas de derechos humanos; académicos y profesionales del sector bancario público y privado. Cada participante del seminario aportó un conocimiento y punto de vista único, permitiendo al grupo desarrollar un enfoque que tuviese en cuenta las dificultades a las que se enfrenta el sector bancario, asegurando al mismo tiempo que fuesen atendidas las preocupaciones de los activistas de derechos humanos. Mientras escribo este artículo, el borrador de los Principios de Johannesburgo está siendo afinado y negociado con el fin de implicar a los bancos de Sudáfrica.

El borrador de los Principios de Johannesburgo y las discusiones que le dieron forma son un punto de referencia útil para considerar el papel y las responsabilidades de los bancos en el ámbito, todavía en desarrollo, del derecho relativo a las empresas y los derechos humanos. Este artículo aborda la aparición y el desarrollo del borrador de los Principios de Johannesburgo, centrándose en sus implicaciones para el papel de los bancos en el debate sobre empresas y derechos humanos. En particular, los autores se enfocan en el impacto y papel de los bancos que operan en, o provienen de, el África subsahariana. El foco está en esta zona por dos motivos.

El primero es que la mayor parte del trabajo en derecho internacional relativo a empresas y derechos humanos es desarrollado por académicos y representantes políticos del Norte Global. Esto no quiere decir que el Sur Global esté ausente o guarde silencio

en la creación de la legislación global. Pero nuestra propuesta es que el Sur Global puede y debe aumentar su contribución al discurso del derecho internacional. Hay una amplia literatura discutiendo la hegemonía global en el derecho internacional y el modo en que los actores del Norte Global tienden a dirigir las políticas globales.³ Esto es pertinente para los resultados de las políticas globales, que tienden a estar influenciadas por los intereses dominantes y/o por las experiencias de tales actores. Por ejemplo, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional contiene tres crímenes: genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra (con el crimen de agresión aún por ser desarrollado). Es digno de atención que el crimen de verter ilegalmente residuos tóxicos, por ejemplo, no fuese incluido en el Estatuto. Hay muchas razones para que sea así y no pretendemos abordarlas aquí. Pero señalamos que el *efecto* de su omisión es que una de las formas de daño más significativas para las economías en desarrollo y una práctica que protege a las economías desarrolladas de tener que convivir con los residuos tóxicos no constituye un crimen global. Hay una correlación (no necesariamente de causalidad) entre el daño criminalizado en el Estatuto de Roma, que es un daño cometido a menudo por jefes de Estado africanos, y la omisión del daño cometido por el mundo desarrollado a través del vertido de residuos tóxicos.

Del mismo modo, hay al menos una correlación entre los principios actuales del derecho internacional (o la ausencia de ellos) regulando a los bancos y el poder económico del Norte Global, que es fortalecido en parte por el actual status quo en relación a las operaciones bancarias. Las mismas deficiencias existen con respecto a los principios existentes concernientes a la financiación de proyectos en África, tales como los Principios de Ecuador,⁴ que se refieren principalmente a las mejores prácticas y al cumplimiento de las normas *medioambientales* y mencionan poco los derechos humanos; aunque las normas de derechos humanos fueron introducidas en la tercera iteración de los Principios de Ecuador en 2011.⁵ Lo mismo ocurre con las Directrices de la OCDE, que son recomendaciones de los gobiernos a las empresas multinacionales operando en o desde países signatarios (los 34 países de la OCDE más 8 países que no son de la OCDE: Argentina, Brasil, Egipto, Letonia, Lituania, Marruecos, Perú y Rumania).⁶ La mayoría de países signatarios son del Norte Global.

También es importante observar que el daño que proponemos abordar está ligado a la estructura de la pobreza. En un contexto de desigualdad económica global, el fenómeno del que no se habla lo suficiente en el debate sobre las empresas y los derechos humanos es la pobreza; la pobreza representa una serie de violaciones de derechos humanos. Los bancos tienen un papel, aunque limitado, en promover la actividad empresarial que tenga el potencial de aliviar la pobreza mediante la creación de riqueza y (fundamentalmente) la distribución de la misma. Lo contrario también es cierto: los bancos tienen un papel en garantizar que la actividad empresarial no profese mitigar la pobreza cuando, de hecho, esté consolidando la pobreza estructural en las áreas de operación.

El segundo motivo para este enfoque es que en el África subsahariana hay una peculiar coexistencia de riqueza y pobreza crecientes, particularmente en el caso de Sudáfrica.

Sudáfrica es receptora y perpetradora de conductas corporativas transnacionales perjudiciales. Como es el caso de la mayoría de países BRICS, este carácter bifurcado se manifiesta en una economía en desarrollo que alberga una persistente alta proporción de personas indigentes.⁷ Esta anomalía no es completamente nueva pero su coexistencia con el desarrollo de principios sobre las empresas y los derechos humanos en el derecho internacional sí lo es. Estos dos motivos son la base de nuestro enfoque en el Sur Global y el África subsahariana.

El resto de este artículo está dividido en dos partes. En la parte siguiente, contextualizamos el papel de los bancos en la realidad de las lagunas de gobernanza global que agravan la pobreza en el Sur Global. En la parte final del artículo describimos las propuestas prácticas para un régimen regulador que facilitaría la capacidad de respuesta de los bancos a las violaciones de derechos humanos de las corporaciones multinacionales en las que invierten.

2 • Empresas, derechos humanos y bancos: el regulador ausente

Dado el considerable poder de los bancos, especialmente en el mundo en desarrollo, es interesante observar que se ha prestado relativamente poca atención a esta categoría de agentes económicos en los debates de derecho internacional relativos a los derechos humanos y las empresas. El debate con respecto a la industria extractiva y los derechos humanos, por ejemplo, raras veces incluye una evaluación de los bancos que proporcionan el capital para la minería. Por supuesto que hay una gran cantidad de discusión con respecto al comercio, la financiación y la inversión desde el punto de vista del desarrollo;⁸ pero la intersección de un análisis fiscal y el derecho internacional de derechos humanos es una investigación relativamente nueva y no suficientemente examinada.⁹

El vínculo entre los bancos y los derechos humanos tiene una particular resonancia para las economías de los BRICS. Los Estados BRICS, como Sudáfrica, se encuentran en un momento histórico único, pues están, al mismo tiempo, haciendo crecer sus propias economías y contribuyendo al crecimiento de otros países menos desarrollados. Esto es particularmente cierto en el caso de Sudáfrica, que es una jurisdicción receptora de actividad financiera extranjera y al mismo tiempo tiene a su propio sector financiero actuando en los Estados africanos en desarrollo de su alrededor.¹⁰ Esta dualidad de las economías emergentes representa un momento crucial, pues se podría elaborar un sistema regulador para proteger las normas de derechos humanos tanto dentro de las jurisdicciones de los Estados BRICS como en los Estados circundantes. Una regulación apropiada podría proteger a un país, tal como Sudáfrica, de prácticas de inversión perjudiciales y explotadoras por parte de la inversión extranjera; y también podría garantizar que el sector financiero en crecimiento en Sudáfrica aplicase medidas de protección similares cuando invirtiese fuera de Sudáfrica y, en particular, en la región africana en su conjunto.

Fue en respuesta a esta oportunidad que se formuló el borrador de los Principios de Johannesburgo. Las mesas redondas de la Universidad de Wits tenían tres objetivos.

El primero era reunir a entidades que raramente tratan unas con otras y, cuando lo hacen, parecen “hablar” en idiomas distintos. El concepto que quizá acerca más a las “finanzas” y a los “derechos humanos” es el de “riesgo” y su prevención y gestión. Esto podría dar lugar a un objetivo compartido, por ejemplo que una inversión prevista no resulte comprometida por la inestabilidad jurídica o social producida por violaciones de los derechos humanos. Normalmente, la delineación de estos dos ámbitos ha creado, durante décadas, posiciones inamovibles que han sido consideradas como distintas y mutuamente excluyentes. Era hora de superar esta división.

El segundo objetivo era desarrollar un marco regional pertinente para la integración de consideraciones de derechos humanos en las operaciones bancarias que tomasen en cuenta la situación peculiar en la que se encuentra Sudáfrica, a saber, la de ser uno de los mayores mercados financieros de África.

El tercer objetivo era evitar la habitual elaboración de normas de Norte a Sur. Ésta era una oportunidad para evitar una situación donde las normas son elaboradas en el Norte Global y después aplicadas en el Sur Global. Los bancos en el entorno sudafricano enfrentan algunas dificultades parecidas pero también otras distintas a las de los bancos en Europa y Estados Unidos. Por esa razón, las mesas redondas querían permitir a Sudáfrica marcar el camino en asegurar estándares apropiados para los préstamos en su propio contexto.

¿Por qué iban a venir los bancos y los defensores de derechos humanos a la misma reunión? A medida que avanzaban los seminarios, surgió un marcado foco en la financiación de proyectos (es decir, la financiación a largo plazo de infraestructuras a gran escala o proyectos industriales), apareciendo con más claridad las cuestiones de derechos humanos y las responsabilidades en las transacciones en función del rol de financiamiento de proyectos. Al preparar los seminarios, dos preguntas adquirieron particular relevancia. La primera era qué importancia tienen los bancos en la implementación de los derechos humanos y, en particular, de los derechos económicos, sociales y culturales (ESC). La segunda pregunta era por qué las consideraciones sobre los derechos ESC en particular habrían de importarle a los bancos.

La primera pregunta, es decir, por qué el financiamiento de proyectos es importante para los derechos humanos, revela el papel oscuro y a menudo oculto de los bancos. Cuando la idea de combinar la financiación de proyectos y los derechos humanos fue planteada por primera vez, muchos activistas de derechos humanos se mostraron sorprendidos. Las empresas operan generalmente en la esfera pública, con consideraciones de reputación que a menudo (aunque no siempre) afectan a sus resultados finales. Un derrame de petróleo, desalojos masivos, o una contaminación química, tienen un efecto obvio en este sentido: son fácilmente discernibles y con un nexo claro entre la conducta de la empresa y las consecuencias perjudiciales. El nexo, sin embargo, es menos claro cuando se considera la responsabilidad de los bancos que proveen capital a las corporaciones que cometen violaciones de derechos humanos. Su invisibilidad ha oscurecido preguntas cruciales que deben ser planteadas por los activistas de derechos humanos, especialmente

después de la crisis financiera. ¿Son los bancos cómplices de las acciones dañinas de las corporaciones multinacionales que financian? ¿Tienen los bancos una obligación de tomar medidas para ayudar a prevenir las violaciones de derechos humanos por parte de las corporaciones en las que invierten? Y, finalmente, ¿es ilegítimo que los bancos se beneficien de las operaciones de corporaciones multinacionales que son cómplices de, o cometen, violaciones de derechos humanos?

Las respuestas jurídicas a estas cuestiones son, en el mejor de los casos, poco claras. Las respuestas estratégicas, en cambio, son todas un sí rotundo: el papel de los bancos es de enorme importancia para la protección de los derechos humanos. Sin inversión ni financiación la actividad de las corporaciones está cercenada. Además, en la ausencia de un marco jurídico global exhaustivo regulando el papel de las corporaciones multinacionales, los bancos se vuelven una especie de reguladores potenciales. Simplemente escogiendo o no invertir en corporaciones e imponiendo condiciones de inversión, los bancos pueden obligarlas a cumplir con las normas internacionales de derechos humanos y medioambientales. Los bancos en sí mismos son por lo tanto reguladores potenciales en la ausencia de control de los Estados de origen y/o de los Estados receptores.

¿Pero por qué se iban a preocupar los bancos por las normas de derechos humanos? Los bancos a menudo contemplan las consideraciones de derechos humanos como responsabilidad de los Estados, no de los actores privados. Tales consideraciones son normalmente vistas como ajenas a, o de hecho fundamentalmente incompatibles con, la exigencia de obtener lucro de los bancos. Excepcionalmente, hay personas en las finanzas que afirman que las consideraciones de derechos humanos son imperativas para una buena toma de decisiones en materia fiscal. La Declaración del Thun Group de Bancos de 2012 sobre la aplicación de los Principios Rectores de la ONU en el sector bancario muestra ambos lados de esta división cuando proclama que “se trata de un asunto complejo para los bancos ya que la mayor parte de las consecuencias para los derechos humanos se producen por las actuaciones de sus clientes y se abordan mejor mediante la influencia, la presión y el diálogo que a través de acciones directas de los propios bancos.”¹¹

A pesar de esta división entre la financiación de proyectos y los derechos humanos, hay varias razones por las que las consideraciones de derechos humanos deberían ser vistas como parte integrante de las operaciones de los bancos. La primera es que las consideraciones sobre derechos humanos son indicadores útiles de la estabilidad y valor a largo plazo de un proyecto. Un análisis que incluya los derechos puede develar información importante sobre el rendimiento y la gestión de riesgos de una inversión y, por esta razón se ha argumentado que el préstamo responsable representa un beneficio financiero, más que un coste financiero.¹² La Comisión Europea confirma esto, apuntando que las políticas responsables en los ámbitos social y ecológico “proporcionan a los inversores un claro indicio de buena gestión interna y externa. Contribuyen a minimizar los riesgos

anticipando y previendo crisis que puedan dañar la reputación y provocar desplomes espectaculares del valor de las acciones.”¹³

La segunda razón por la cual una evaluación que incluya los derechos contribuye a una inversión prudente es el evidente valor monetario de la reputación de una corporación, que a su vez afectará el retorno de la inversión del banco. Ha habido un aumento dramático del valor financiero de la reputación de las corporaciones, el cual afecta inevitablemente a su rentabilidad a largo plazo. Por ejemplo, se decía que el capital de reputación de Coca-Cola en 2005 era de 52 mil millones de dólares; y de 12 mil millones para Gillette en el mismo año.¹⁴ El histórico Memorando Ford Pinto reveló que la Ford Motor Company sabía que el Pinto tenía defectos de diseño que podían resultar en la explosión del tanque de combustible si el vehículo recibía una colisión en la parte trasera. Ford decidió, basado en un análisis coste-beneficio, que sería más barato pagar las demandas judiciales de aquellos que sufriesen muerte o discapacidad como consecuencia del defecto de diseño que retirar todos los modelos Pinto. Ford tardó décadas en recuperarse de su pérdida de reputación y financiera.¹⁵ De modo similar, el vertido de petróleo en el Golfo de México, y la amenaza de litigio, han tenido un impacto nefasto en el precio de las acciones de BP.¹⁶

Un ejemplo contrario es la crisis del Tylenol de Johnson & Johnson en 1982, que a pesar de haber ocurrido hace más de tres décadas, es todavía una de las lecciones más pertinentes en la protección de la reputación. Cuando siete personas en el área de Chicago en los Estados Unidos murieron tras ingerir cápsulas médicas de Tylenol Extra Fuerte que contenían cianuro de potasio, Johnson & Johnson retiró las cajas de Tylenol de todo el mundo. Esta muestra de honestidad y la invención de Johnson & Johnson de la primera cápsula intrínsecamente a prueba de manipulación, restauró la reputación de la empresa y las acciones de la empresa volvieron a alcanzar el máximo que tenían justo antes de la crisis en el período de 52 semanas.¹⁷

Los bancos, por lo tanto, deberían tener en cuenta el valor de reputación de su cartera de corporaciones.¹⁸ El impacto y las prácticas en materia de derechos humanos y medioambientales de las corporaciones no son consideraciones improcedentes ni factores no monetarios, como se afirma a veces.¹⁹ Las violaciones de derechos humanos, son, sin lugar a dudas, malas para los negocios.²⁰ Las devastadoras huelgas del 16 de agosto de 2012 en Sudáfrica, en la mina de platino Lonmin localizada en Marikana, revelaron una temblorosa línea de fractura por debajo de la industria de platino.²¹ Ese modelo de negocios es claramente insostenible, un mensaje que había dimanado de la comunidad de derechos humanos pocos días antes de la masacre.²²

La verdadera pregunta no es *si* los bancos desempeñan un papel en el cumplimiento de los derechos humanos sino más bien *qué* papel deberían desempeñar. Las mesas redondas de la Universidad de Wits representaron una oportunidad para plantear esta pregunta y proporcionar un análisis anclado en la realidad e informado por conocimientos y experiencias interdisciplinarios.

3 • Salvando la brecha: el borrador de los Principios de Johannesburgo y los pasos prácticos para los bancos

3.1. Mesas redondas

La crisis financiera expone los vínculos entre las prácticas financieras negligentes y las violaciones de derechos humanos.²³ Cuando la industria bancaria comete un error, los individuos y las comunidades sufren. Impulsado por la adopción de los Principios Reguladores de la ONU, el sector financiero se enfrentó al desafío de establecer normas que mitiguen la contribución del sector a violaciones de derechos humanos. Ha habido un progreso considerable en este sentido. Las Normas de Desempeño de la CFI (Corporación Financiera Internacional) y las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, por ejemplo, requieren que el sector financiero cumpla ciertas normas de derechos humanos y medioambientales.²⁴ Tanto las Normas de la CFI como las Directrices de la OCDE fueron revisadas en 2011 para incluir referencias específicas a los Principios Rectores de la ONU.

El problema que persiste es el tema de la especificidad. Aunque la CFI ha abierto el camino con su *Guía de Evaluación y Gestión de Impactos en los Derechos Humanos*²⁵ y, recientemente, con su estudio sobre los Principios Rectores de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos y el Marco de Sostenibilidad de la CFI, estas iniciativas proporcionan poca orientación para el préstamo responsable de los bancos sudafricanos.²⁶ De hecho, el barómetro para medir el préstamo responsable, que todavía es un concepto vago y amorfo para muchos bancos, es Basilea III, un marco regulador internacional que se enfoca en temas de gobernanza relacionados a los requisitos de capital mínimo y no en las preocupaciones más generales de los impactos sociales (y menos aún en los derechos humanos) de los bancos.²⁷ Los bancos necesitan claramente especificidad. Si van a ser obligados a desempeñar un papel en evaluar y gestionar violaciones de derechos humanos, necesitan saber qué aspecto tiene una violación de ese tipo, cuáles les incumben a ellos, y el modo y forma de su responsabilidad. Para cualquier abogado de derechos humanos, la pregunta es extraña: las normas de derechos humanos son intrínsecas al derecho internacional de derechos humanos. Sin embargo, para los bancos, las normas de derechos humanos son vagas, indeterminables y a menudo no identificables.

En este contexto era evidente que el sector financiero sudafricano podría estar en condiciones de contribuir a estos avances, creando normas propias de funcionamiento contextualmente pertinentes. El objetivo de estas mesas redondas era discutir: el contenido de estas normas; cómo se aplican al trabajo del sector financiero sudafricano; la utilización de estas normas en un contexto comercial; el papel ideal que el sector financiero debería desempeñar en el respeto por los derechos humanos en Sudáfrica y en África en su conjunto. La discusión estaba dentro del marco de la mitigación de riesgos, utilizando un enfoque basado en derechos humanos.

El autor nombrado en primer lugar auspicó dos mesas redondas, en colaboración con organizaciones locales e internacionales. Los encuentros reunieron a expertos y representantes de bancos, el sector privado, la academia, el sector de interés público y funcionarios

gubernamentales y reguladores. Los debates se estructuraron en torno a lo que, en términos reales y prácticos, los bancos necesitan hacer para cumplir las normas de derechos humanos internacionales y nacionales y, es importante destacar, lo que son *capaces* de hacer, dadas las restricciones reguladoras bajo las que operan. Surgieron cuatro temas.

3.2. Cuatro temas

El primer tema trataba sobre las obligaciones precontractuales de los bancos en lo que se refiere a la evaluación de los derechos humanos. El segundo consideraba la medida en que un banco tiene responsabilidad por la promoción y protección de los derechos humanos durante la duración de un proyecto (las obligaciones “en el contrato” de los bancos). El tercer tema estaba relacionado con la responsabilidad de los bancos sudafricanos en el cumplimiento de los derechos humanos en proyectos fuera de Sudáfrica. El tema final se enfocó en las consecuencias del incumplimiento de las normas nacionales, regionales e internacionales de derechos humanos por parte de los prestatarios.

3.2.1. Las obligaciones precontractuales de los bancos

El proceso precontractual de consulta, también conocido como diligencia debida o auditoría, es una etapa fundamental para determinar si un proyecto propuesto tendrá o no consecuencias sociales, económicas y medioambientales dañinas. Las siguientes cuestiones prácticas son obstáculos potenciales para la evaluación precontractual de las normas de derechos humanos en un proyecto: (i) falta de consulta a la comunidad; (ii) transparencia insuficiente, especialmente como resultado de la mercantilización de la información corporativa; (iii) la cuestión de quién emprende la diligencia debida del banco y a qué precio; y (iv) la tarea de determinar qué factores se tienen en cuenta al evaluar la eficacia y el impacto del proyecto propuesto, y cuándo tal evaluación debería tener lugar.

i. Diligencia debida: La evaluación del proyecto y el proceso de consulta

La consulta es un aspecto fundamental de la diligencia debida de la financiación de un proyecto. Los bancos pueden intentar consultar tanto a las comunidades potencialmente afectadas como al patrocinador del proyecto. Para cumplir con los Principios de Ecuador, la mayoría de bancos signatarios adoptan una política de “compromiso efectivo de las partes interesadas” dejando en manos del prestatario generar las soluciones para cualquier posible violación de derechos comunitarios.²⁸ Esto forma parte del proceso de diligencia debida de un proyecto, que tiene una serie de objetivos, incluyendo, aunque no solo, la valoración de la tasa de rendimiento (es decir, el grado de beneficio de un banco obtenido por el crédito que presta con una tasa de interés). Este proceso también garantiza que un banco responsable trabaje en colaboración con el prestatario para evitar perturbación social y violaciones de derechos humanos. Una participación eficaz y significativa en las etapas iniciales del proyecto garantiza un entendimiento común de los objetivos del proyecto. Esto es

necesario para respetar la dignidad y el derecho a elegir de las comunidades y, si la consulta tiene éxito, también asegura el apoyo de la comunidad, un ingrediente esencial para garantizar la implementación y el éxito a largo plazo de un proyecto.

A pesar de la importancia de la consulta precontractual, este proceso representa una de las áreas más debatidas en el tema de las empresas y los derechos humanos. Se discute sobre todo la medida en que la empresa está obligada a consultar a las comunidades en cuyo entorno geográfico pretende operar. Las numerosas investigaciones y literatura acerca del consentimiento libre, previo e informado son pertinentes en este contexto.²⁹ Los bancos se enfrentan al mismo paradigma de “consulta o consentimiento previo” que las empresas de su cartera, pero con poca orientación sobre cómo abordar el compromiso de la comunidad ni en qué medida esto le corresponde al banco. No está claro, por ejemplo, cuál es el objetivo del proceso de consulta. ¿El proceso de consulta consiste en compartir información o es una negociación para obtener el consentimiento? ¿Las normas internacionales de consulta libre, previa e informada se aplican a los bancos o solo a los prestatarios? ¿Debe un banco evaluar solo el riesgo de inversión o también el riesgo de *no* financiar el proyecto? ¿Qué ocurre si una comunidad rechaza el proyecto pero el gobierno lo aprueba?³⁰ ¿A quién debería consultar el banco, sabiendo que una comunidad no es homogénea y a menudo incluye grupos con distintos grados de poder y vulnerabilidad?³¹ Como es evidente por esta serie de preguntas, no hay ninguna duda sobre la importancia de la consulta, pero sigue habiendo mucha incertidumbre con respecto al contenido y a lo que debe incluir una evaluación precontractual de proyectos financiados.

ii. Transparencia

La medida en que un proceso de diligencia debida puede ser completamente transparente es también un desafío. ¿Cómo de transparente puede y debe ser el proceso de diligencia debida y por extensión la consulta? Es probable que la consulta produzca un material sensible para el mercado, el cual es al mismo tiempo confidencial y económicamente valiosa. La protección de esta información como una mercancía impone limitaciones de confidencialidad que reducen la medida en que los bancos pueden ser transparentes sobre sus decisiones. ¿Cómo deberían los bancos gestionar el conflicto entre el imperativo de confidencialidad y el imperativo de transparencia al intentar lograr un proceso de consulta inspirado en los derechos?

iii. Consultores e igualdad de condiciones

Una preocupación central expresada por representantes del sector bancario es el papel de los consultores encargados de las evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos y el medio ambiente. Los consultores son caros (costeados, en su mayoría, por los bancos mismos) y con frecuencia presentan informes que no son rigurosos ni tienen suficiente profundidad. Éste no es un tema que se limita a los bancos, abarca a la mayoría de empresas de negocios que intentan externalizar esta habilidad especializada

de participación comunitaria. El sector privado en su conjunto necesita mejorar en la supervisión y evaluación de los consultores y asegurarse de que tienen el conocimiento y experiencia en materia de derechos humanos requeridos.

Este proceso también se ve agravado por el hecho de que casi nunca hay “igualdad de oportunidades” en la consulta; es decir, garantía de que la comunidad tiene una representación legal adecuada (por no hablar de igual), conocimiento de sus derechos e información técnica sobre las consecuencias del proyecto.³² Esto con frecuencia impide un proceso consultivo pleno e igual, lo cual es exacerbado por otros factores tales como el idioma y la disonancia cultural.

iv. Un análisis a largo plazo y holístico

Las vicisitudes de la financiación crean a menudo un contexto de cortoplacismo, con miras a maximizar los beneficios en el periodo de tiempo más corto posible. Esto a menudo es contradictorio con el impacto a largo plazo de la financiación de proyectos sobre los factores sociales y medioambientales. Éste fue uno de los primeros y más obvios puntos de discordia entre la teoría de protección de derechos y la realidad de la toma de decisiones financieras. Una evaluación de los derechos humanos requiere un análisis no solo del impacto financiero a corto plazo de un contrato, sino también de su impacto medioambiental, social y cultural a largo plazo. Aunque esto pueda ser contrario a la tendencia histórica de contemplar los beneficios a corto plazo obtenidos por un proyecto, este enfoque dual tiene claras ventajas comerciales.³³

La adopción de un enfoque holístico y a largo plazo exige un cambio en la naturaleza de la toma de decisiones sobre inversiones y una prolongación de las expectativas del mercado. Estos son cambios que no vendrán de un modo natural o fácil para el sector financiero, y ciertamente no sin un imperativo jurídico para que avancen. Sin embargo, los participantes de las mesas redondas reconocieron la posibilidad de incluir consideraciones de largo plazo en los procesos de consulta y evaluación que preceden a la firma del contrato de inversión.

Es evidente que los procesos precontractuales de diligencia debida son fundamentales, pero la expresión detallada de cómo son implementados tiene más preguntas que claridad. Las sugerencias incluidas en la propuesta de borrador de los Principios de Johannesburgo en relación a la evaluación de derechos humanos intentan crear más especificidad en un requisito que es más bien vago.

3.2.2. Las obligaciones de los bancos en el contrato

i. Las normas de derechos humanos como términos y condiciones del acuerdo de préstamo

Normalmente los bancos imponen obligaciones “en el contrato” para garantizar que el proyecto en el que invierten opere de acuerdo a los requisitos jurídicos y de otras regulaciones. Lo mismo se aplica a las normas de derechos humanos. La etapa de diligencia debida es obviamente la

etapa en la que el banco tiene más control en evaluar los riesgos potenciales. Sin embargo, esta obligación no termina cuando comienza el proyecto. Es precisamente en este punto que un prestamista puede ejercer el tipo de control regulador que los Estados son incapaces de proporcionar. Dicho esto, se entiende que los bancos no son organismos gubernamentales reguladores, ni se les puede pedir que lo sean. Son, sin embargo, poderosos organismos protectores con el potencial de retirar la financiación si el incumplimiento de las normas de derechos humanos es un término del acuerdo de financiación. Esto sí se les puede y debería pedir.

Unos términos y condiciones contractuales claros son un método efectivo de imponer obligaciones de derechos humanos en el prestatario. Si un prestatario viola una condición del acuerdo de préstamo relacionado a las normas de derechos humanos, estaría incumpliendo el acuerdo de préstamo (ya sea en parte o en su conjunto). Las actuales condiciones contractuales incluyen, en la práctica, prohibiciones contra la conducta ilegal. Sin embargo, las mesas redondas en Wits evidenciaron un consenso claro sobre la necesidad de ir más allá de la mera prevención de lo que es ilegal bajo la ley nacional (como el trabajo infantil) y garantizar que los contratos no infrinjan las normas regionales o internacionales de derechos humanos.

ii. Grado de supervisión e intervención: Préstamos escalonados

Una cuestión crucial para los bancos es, no obstante, en qué medida deberían hacer de la supervisión activa de los proyectos que financian una de sus actividades principales. Durante la vigencia de un contrato, los bancos son reacios a involucrarse en la supervisión de proyectos, en particular porque una participación de ese tipo en la práctica diaria del proyecto del prestatario puede exponer a los bancos a responsabilidad. Por otro lado, un prestamista ausente puede ser acusado de complicidad si su inversión está asociada a abusos de derechos humanos.³⁴

Se debería alcanzar un equilibrio sensato para que los bancos puedan insistir en que las normas de derechos humanos formen parte de sus instrumentos financieros. Tales normas, no obstante, solo pueden ser impuestas si los bancos conservan influencia. Normalmente, los bancos pagan el préstamo total al prestatario, con un calendario de reembolso a lo largo de la duración del proyecto. Esto les quita influencia y debilita la capacidad del banco de obligar a la corporación a rendir cuentas. Un préstamo escalonado, es decir proporcionar el préstamo a plazos en lugar concederlo por adelantado y completo, es por lo tanto un mecanismo crucial y totalmente viable para obligar al prestatario a rendir cuentas. Los bancos tienen poca o ninguna influencia una vez que se ha pagado todo el préstamo. El uso de préstamos escalonados es por ello preferible, pues permite supeditar el pago de las cuotas subsiguientes a las condiciones contractuales.

iii. Las consecuencias de que los prestatarios cometan abusos de derechos humanos durante la vigencia del contrato: posible responsabilidad

Aparte de identificar las consideraciones pertinentes y aplicables en materia de derechos humanos, quizá una de las mayores dificultades a las que se enfrenta el sector financiero

es determinar qué debe hacer si identifica un abuso de derechos humanos, ya sea en la fase precontractual de diligencia debida o durante la ejecución del proyecto. La tendencia creciente por parte de los bancos es intentar que el prestatario termine con los abusos, en lugar de rescindir el acuerdo financiero.³⁵ La suspensión y rescisión de los contratos financieros son opciones extremas, utilizadas únicamente como último recurso. Este tipo de recursos deberían ser utilizados con precaución, no solo por sus repercusiones financieras, sino también porque pueden tener un efecto perjudicial para la comunidad en la que está localizada el proyecto. Las consecuencias no deseadas de abandonar un proyecto, en cualquiera de las etapas de su desarrollo, no deberían ser subestimadas.

Como siempre, sin embargo, hay valores divergentes. Por mucho que los bancos deban ser precavidos al determinar su estrategia para lidiar con las violaciones de derechos humanos de sus prestatarios, también deben ser prudentes para protegerse frente a cualquier responsabilidad. Los bancos operan entre bastidores, en una oscuridad relativa, pero cada vez se les otorga más responsabilidad en relación a las conductas asociadas a violaciones de derechos humanos. Tal responsabilidad dependerá de una serie de factores, incluyendo la proximidad geográfica al área de inversión, la medida en la que el banco haya o debería haber mantenido el control sobre el proyecto y la gravedad del daño. Cuando los bancos están situados cerca del área de la violación, o tienen influencia sobre la ejecución del contrato, pueden ser considerados parte responsable. Cuanto más significativo sea el daño denunciado por las partes afectadas, más probable será que aparezca responsabilidad. En estos casos podría ser aplicada una norma de negligencia. Si un banco es negligente, y no cumple el principio de razonabilidad en la diligencia debida ni en la supervisión del contrato, puede aparecer la posibilidad de responsabilidad penal.

Cuando un prestatario comete directa o indirectamente, o es cómplice en la perpetración de un abuso de derechos humanos, los bancos deberían adoptar las siguientes medidas:

- de acuerdo con las normas internacionales tales como el Principio 5 de los Principios de Ecuador III y el Principio 22 de las Directrices sobre Empresas y Derechos Humanos de la ONU, *colaborar* con el prestatario para detener el abuso, asegurar su no recurrencia y comprometerse a su reparación;
- cuando un prestatario no restablece el cumplimiento, *postergar, suspender o cancelar* el préstamo cuando sea posible; y
- siempre *considerar* las consecuencias no deseadas de cualquier medida correctiva, tales como la pérdida de ingresos para la comunidad local, antes de efectuar la cancelación de un contrato.

La consecución de un enfoque orientado a los derechos humanos en la financiación requiere la integración de especialistas en derechos humanos y medio ambiente en todas las actuaciones de los bancos. Los gestores, accionistas y depositantes deberían ser alentados a apoyar estos esfuerzos. Esto es necesario por el bien de la rentabilidad de la inversión pero también por la necesidad de atenuar la responsabilidad por violaciones de derechos humanos. El futuro, por ende, está claro. El carácter de la responsabilidad de los bancos está cambiando y el sector debería anticiparse y dar forma a este cambio.

3.2.3. Extraterritorialidad: Responsabilidad por el cumplimiento de los derechos humanos en proyectos fuera de Sudáfrica

Como se ha señalado anteriormente, uno de los mayores desafíos para la implementación de los derechos ESC es la medida en que las corporaciones pueden tener un impacto negativo en la implementación de estos derechos en jurisdicciones fuera del Estado en el que se constituyeron o tienen su sede comercial. Muchos argumentan que las normas que regulan a una corporación en su país de origen deberían aplicarse también a sus actividades fuera de ese Estado.³⁶ Esta es una consideración igual de importante para los bancos, sobre todo para aquellos que operan en jurisdicciones de los BRICS, donde los proyectos de desarrollo hacen que los bancos actúen como entidades que simultáneamente exigen normas equitativas y a las que se les exigen normas equitativas.

Esto es particularmente cierto en Sudáfrica, que está llamada a convertirse en los auténticos “Estados Unidos de África” en la región. Las oportunidades de financiación de proyectos en el continente africano son inmensas y Sudáfrica es uno de los centros financieros para este desarrollo. Sin embargo, los bancos sudafricanos operan en una zona nebulosa de una economía emergente. ¿Aplicarán los bancos sudafricanos las normas de derechos humanos en los proyectos que financian por todo el continente o serán ellos también partícipes de la explotación de Estados débilmente regulados?

Un factor que complica la situación para los bancos es el hecho de que las jurisdicciones nacionales pueden tener normas de derechos humanos distintas al régimen internacional o regional. De conformidad con las normas estatales para la conducta extraterritorial, así como con las mejores prácticas actuales de los bancos sudafricanos, los participantes de las mesas redondas estuvieron de acuerdo en que las normas del Estado tendrían prioridad siempre y cuando esas normas cumplieren las mejores prácticas internacionales fundamentales. Por lo tanto, si las normas requeridas por el Estado receptor son más exigentes que las normas internacionales, se aplicarán las primeras.

6 • Conclusión

Este artículo analiza algunas de las consideraciones generales sobre derechos humanos que impactan sobre las finanzas, así como ciertas iniciativas de orientación normativa emprendidas en Sudáfrica en pos de la creación de normas para los bancos operando en la región. Activistas, abogados, académicos y bancos (tanto públicos como privados) de todo el mundo están forcejeando con las características y circunstancias excepcionales de las finanzas modernas en un contexto de empresas y derechos humanos que, hasta ahora, apenas reconoce, ya no digamos comprende, las exigencias que debe satisfacer el sector financiero para hacerlo más propicio a la protección y promoción de los derechos humanos.

La iniciativa del borrador de los Principios de Johannesburgo ha reunido a actores en el contexto sudafricano en un esfuerzo por determinar las realidades financieras y de

derechos humanos a las que se enfrentan los bancos que financian grandes proyectos de desarrollo en la región. El objetivo ha sido integrar las exigencias de las normas de derechos humanos con las vicisitudes a las que se enfrentan los bancos. Los Principios resultantes no son un fin en sí mismo; más bien pretenden generar futuros debates y colaboraciones entre los actores de derechos humanos, banqueros, gobierno y académicos, que puedan producir un enfoque de la financiación basado en derechos humanos que tenga sentido para las empresas y para las personas que las operan.

Desde las mesas redondas fueron formulados y divulgados los Principios de Johannesburgo propuestos para seguir debatiendo con, y recibir las impresiones de, el sector financiero en Sudáfrica. El siguiente paso del proyecto será albergar durante 2015 y 2016 una serie de encuentros con los bancos y sus órganos de representación con la intención de alcanzar acuerdos entre los participantes para adoptar formalmente los Principios. A pesar de este hecho, los Principios siguen estando sometidos a una continua interacción y análisis. Tratan sobre la protección ante el abuso de derechos humanos por parte de las corporaciones en general y de los derechos ESC en particular, y constituyen un resumen del desarrollo de un marco para la protección factible de los derechos humanos por parte de los bancos. Constituyen la síntesis de las opiniones de una serie de actores, y también intentan establecer limitaciones y proporcionar orientación para los bancos en relación al papel que las consideraciones sobre derechos humanos deberían desempeñar en su pensamiento estratégico, toma de decisiones y gestión operacional.

NOTAS

1 • UN Human Rights Council, "Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework: Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises", John Ruggie, 21 March 2011, A/HRC/17/31.

2 • Centre for Applied Legal Studies, "A New Framework for South Africa: Financial Institutions, Human Rights and International Best Practices Report of the Seminar and Proposed Johannesburg Principles", Johannesburg, University of the Witwatersrand, November 2011, visitado el 18 de julio de 2014, [http://www.wits.ac.za/files/](http://www.wits.ac.za/files/e6mb7_488183001404139945.pdf)

[e6mb7_488183001404139945.pdf](http://www.wits.ac.za/files/e6mb7_488183001404139945.pdf).

3 • Sundhya Pahuja, *Decolonising International Law: Development, Economic Growth and the Politics of Universality* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011); Richard Falk, Balakrishnan Rajagopal, and Jacqueline Stevens, eds., *International law and the Third World: Reshaping Justice* (London: Routledge, 2008); Tshepo Madlingozi, "On Transitional Justice Entrepreneurs and the Production of Victims," *Journal of Human Rights Practice* 2, no. 2 (2010): 208–28; Meetali Jain and Bonita Meyersfeld, "Lessons from Kiobel v Royal Dutch Petroleum Company: developing homegrown lawyering strategies around corporate accountability," *South African Journal on Human*

Rights 30, no. 3 (2014): 430–57.

4 • Equator Principles Financial Institutions, *The Equator Principles III* (Equator: The Equator Principles Association, June 2013, visitado el 6 de noviembre de 2015, http://www.equator-principles.com/resources/equator_principles_III.pdf).

5 • El autor de este artículo nombrado en segundo lugar presidió una sesión sobre Finanzas y Derechos Humanos de la ONU en la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos “Forum sobre Empresas y Derechos Humanos”, 5 de diciembre de 2012, durante la cual, Ola Mestad, Presidente del Consejo de Ética del Fondo Soberano de Noruega, hizo esta sugerencia.

6 • OECD, *OECD Guidelines for Multinational Enterprises* (Paris: OECD, 2008), visitado el 6 de noviembre de 2015, <http://www.oecd.org/corporate/mne/1922428.pdf>.

7 • El estudio más reciente sobre Sudáfrica realizado en el marco del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) fue en 2012. El IPM es calculado utilizando diez indicadores de pobreza en tres dimensiones de igual ponderación: la educación, sanidad y calidad de vida. La pobreza multidimensional es definida como la privación de al menos un tercio de los indicadores ponderados. El 11,1% de la población de Sudáfrica es clasificada como estando en la pobreza multidimensional. Además, el 17,9% es vulnerable a la pobreza (es decir, están desprovistos de un 20-33,3% de los indicadores ponderados), el 1,3% están en pobreza extrema (desprovistos de un 50% o más), y un 1% son indigentes (desprovistos de al menos un tercio de indicadores más extremos). El índice IPM contrasta con otros umbrales más bajos de pobreza, tales como el porcentaje de pobres con ingresos de 1,25 dólares por día (13,8%) y 2,00 dólares por día (31,3%). La Línea de Pobreza Nacional sitúa el porcentaje de pobres en Sudáfrica en un 23%. Para contextualizar estas estadísticas, Sudáfrica tiene un índice Gini de 0,631, que denota una disparidad extrema entre los ingresos de la población (Oxford, Oxford *Poverty and Human Development Initiative* (OPHI), 2014).

8 • Ver, por ejemplo, United Nations Economic and Social Council Economic Commission for Africa, “Financing for Development: A progress report on the implementation of the Monterrey Consensus”, Meeting of the Committee of Experts on the 5th Joint Annual Meetings of the AU Conference of African Ministers of Finance, Planning and Economic Development, Addis Ababa, Ethiopia, 22-25 March 2012, E/ECA/COE31/10; AU/CAMEF/EXP/10(VII), señalando la necesidad de mejorar el marco de financiación para el desarrollo de África.

9 • Mary Dowell-Jones and David Kinley, “The Monster Under the Bed: Financial Services and the Ruggie Framework,” in *The UN Guiding Principles on Business and Human Rights: Foundations and Implementation*, ed. Radu Mares (The Hague: Brill, 2012), 183.

10 • Según un Informe de Inteligencia de 2013 sobre Inversión Extranjera Directa (IED) y una investigación sobre el atractivo para la inversión de Ernst & Young, Sudáfrica es el principal contribuyente de la IED en África. Entre 2003 y 2012 el aumento en nuevos proyectos IED alcanzó un 536% creando más de 45 000 empleos durante ese periodo. Ver Ernst & Young, *Repositioning the South African Investment Case*, 2013, visitado el 6 de noviembre de 2015, <http://www.zuidafrika.nl/viewer/file.aspx?fileinfoID=360>.

11 • The Thun Group of Banks, *UN Guiding Principles on Business and Human Rights: Discussion Paper for Banks on Implications of Principles 16–21*, October 2013, visitado el 9 de marzo de 2015, <https://www.credit-suisse.com/media/cc/docs/responsibility/thun-group-discussion-paper.pdf>.

12 • United Nations Environment Programme Finance Initiative (UNEP FI) and Mercer, *Demystifying Responsible Investment Performance: A review of key academic and broker research on ESG factors*, 2007, visitado el 18 de julio de 2014, http://www.unepfi.org/fileadmin/documents/Demystifying_Responsible_Investment_Performance_01.pdf; Benjamin J. Richardson, “Financing Environmental Change: A New Role for Canadian Environmental Law,” *McGill Law Journal* 49, no. 1 (2004): 151.

- 13 • European Commission, *The Commission Green Paper on Promoting a European Framework for Corporate Social Responsibility*, COM (2001) 366 final.
- 14 • United Nations Environment Programme Finance Initiative (UNEP FI), *A Legal Framework for the Integration of Environmental, Social and Good Governance Issues into Institutional Investment*, October 2005, visitado el 18 de julio de 2014, www.unepfi.org/fileadmin/documents/freshfields_legal_resp_20051123.pdf. No había datos más recientes disponibles en el momento de esta redacción.
- 15 • Gary T. Schwartz, "The Myth of the Ford Pinto Case," *Rutgers L. Rev.* 43, no. 4 (1990-1991): 1013.
- 16 • Emily Gosden, "BP profits slip as 'Gulf spill disposals' hit production", *The Telegraph*, May 1, 2012, visitado el 20 de julio de 2014, <http://www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/energy/oilandgas/9237910/BP-profits-slip-as-Gulf-spill-disposals-hit-production.html>.
- 17 • Judith Rehak, "Tylenol made a hero of Johnson & Johnson: The recall that started them all", *New York Times*, March 23, 2002, visitado el 20 de julio de 2014, http://www.nytimes.com/2002/03/23/your-money/23iht-mjj_ed3_.html.
- 18 • Richardson, "Financing Environmental Change," 150; Rita Roca and Francesca Manta, *Values Added: The Challenge of Integrating Human Rights into the Financial Sector* (Copenhagen: Danish Institute for Human Rights, 2010), 21.
- 19 • UNEP FI and Mercer, *Demystifying Responsible Investment Performance*.
- 20 • Iveta Cherneva, "The business case for integrating human rights and labour standards in finance," in *The Business Case for Sustainable Finance*, ed. Iveta Cherneva (USA, Canada: Routledge, 2012), 97; UN Human Rights Council, "Business and human rights: further steps toward the operationalization of the 'protect, respect and remedy' framework: Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises", John Ruggie, 9 April 2010, A/HRC/14/27.
- 21 • Justice Malala, "The Marikana action is a strike by the poor against the state and the haves", August 17, 2012, visitado el 20 de julio de 2014, <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2012/aug/17/marikana-action-strike-poor-state-haves>.
- 22 • The Bench Marks Foundation, "Policy Gap 6 – A Review of Platinum Mining in the Bojanala District of the North West Province: A Participatory Action Approach", 2012, visitado el 5 de febrero de 2013, http://www.bench-marks.org.za/research/rustenburg_review_policy_gap_final_aug_2012.pdf.
- 23 • Mary Dowell-Jones, "Financial Institutions and Human Rights," *Human Rights Law Review* 13, no. 3 (2013): 423–68.
- 24 • International Finance Corporation, "Performance Standards and Guideline Notes", January 1, 2012, visitado el 20 de julio de 2014, http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/ifc+sustainability/our+approach/risk+management/performance+standards/performance+standards+-+2012; OECD, *OECD Guidelines for Multinational Enterprises* (Paris: OECD, 2011), visitado el 20 de julio de 2014, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264115415-en>.
- 25 • The International Business Leaders Forum and the International Finance Corporation, *Guide to Human Rights Impact Assessment and Management* (London, Washington: IBFL/IFC, 2010), visitado el 18 de julio de 2014, http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/8ecd35004c0cb230884bc9ec6f601fe4/IFC_HIRAM_Full_linked.pdf?MOD=AJPERES.
- 26 • Ni, por cierto, tampoco lo hacen los Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados relativas a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (aprobados en septiembre de 2011). Tales principios, aunque fueron considerados en las discusiones de las mesas redondas, guardan de hecho un silencio casi absoluto sobre las responsabilidades particulares de los Estados en relación a los impactos extraterritoriales sobre los derechos humanos por parte de los bancos y otras instituciones financieras.
- 27 • Bank for International Settlements, "International

RegulatoryFrameworkforBanks(BaselIII)", visitado el 18 de julio de 2014, <http://www.bis.org/bcbs/basel3.htm>.

28 • Equator Principles Financial Institutions, *Equator Principles*, 7.

29 • Cristina Hill, Serena Lillywhite and Michael Simon, *Guide to Free Prior and Informed Consent* (Melbourne: Oxfam Australia, 2010), visitado el 5 de febrero de 2013, https://www.culturalsurvival.org/sites/default/files/guidetofreepriorinformedconsent_0.pdf; Robert Goodland, "Free, Prior and Informed Consent and the World Bank Group," *Sustainable Development Law & Policy* 4, no. 2 (2004): 66.

30 • Mark Curtis, *Precious Metal: The Impact of Anglo Platinum on Poor Communities in Limpopo, South Africa* (Johannesburg: ActionAid, 2008), visitado el 18 de julio de 2014, http://www.actionaid.org.uk/doc_lib/angloplats_miningreport_aa.pdf.

31 • Aunque pueda estar claro que cierta comunidad va a ser afectada por un proyecto, no está claro quién de la comunidad debería ser consultado. Las comunidades no son entidades uniformes ni homogéneas. Siendo así, los miembros de las comunidades pueden tener puntos de vista distintos sobre un proyecto propuesto. Idealmente, el proceso de consulta debería garantizar que los puntos de vista de los diversos subgrupos dentro de la comunidad sean escuchados. Debería prestarse particular atención a los puntos de vista de mujeres y otros subgrupos dentro de las comunidades (que a menudo son excluidos de

los organismos de representación oficiales). Para una discusión sobre la participación comunitaria ver el Centre for Applied Legal Studies (CALS), *Community Engagement Policy* (Johannesburg: University of the Witwatersrand, 2014), visitado el 6 de noviembre de 2015, http://www.wits.ac.za/files/25gim_168271001427097717.pdf.

32 • CALS, *Community Engagement Policy*, 29-30.

33 • Ver Bonita Meyersfeld, "Institutional investment and the protection of human rights: a regional proposal," in *Globalisation and Governance*, ed. Laurence Boule (Cape Town: Siber Ink, 2011).

34 • Ver la queja de las Mujeres de Marikana a la oficina del Asesor de Cumplimiento / Defensor del Pueblo (CAO, por sus siglas en inglés) con respecto a la falta de monitoreo por parte de la CFI de la inversión en la mina de Lonmin en Marikana: Queja de los Miembros de la Comunidad Afectados en relación a los impactos sociales y medioambientales de la operación en Marikana de Lonmin, Sociedad Pública de Responsabilidad Limitada, http://www.wits.ac.za/files/1idfa_460089001435829170.pdf.

35 • Meyersfeld "Institutional Investment," 174.

36 • Ver Marko Milanovic, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties: Law, Principles and Policy* (Oxford: Oxford University Press, 2011); Daniel Augenstein and David Kinley, "Beyond the 100 Acre Wood: in which international human rights law finds new ways to tame global corporate power," *The International Journal of Human Rights*, 19, no. 6 (2015): 828-48.

**BONITA MEYERSFELD** – *Sudáfrica*

Bonita Meyersfeld es profesora asociada en la Universidad de Wits y Directora del Centro de Estudios Jurídicos Aplicados. También es editora y presidenta de la Revista Sudafricana de Derechos Humanos (South African Journal on Human Rights) y coordinadora de las mesas redondas sobre los Principios de Johannesburgo.

contacto: bonita.meyersfeld@wits.ac.za

**DAVID KINLEY** – *Australia*

David Kinley es Catedrático de Derecho de los Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de Sydney. Miembro del Panel Académico de Doughty Street Chambers, Londres.

contacto: david.kinley@sydney.edu.au

Recibido en marzo de 2015.

Original en inglés. Traducido por Sebastián Porrúa Schiess.

Los autores quieren agradecer a Georgina Meikle de la Facultad de Derecho de Sydney y a Raisa Cachalia de la Universidad de Witwatersrand por su excelente ayuda en la investigación para la preparación de este artículo, así como a los editores de Sur por sus agudas sugerencias editoriales.



“Este artículo es publicado bajo la Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License”

EL PAPEL PROTAGONISTA DE LATINOAMÉRICA EN LOS DERECHOS HUMANOS

Kathryn Sikkink

- *Cómo la región ha conformado las normas de derechos humanos después*
- *de la Segunda Guerra Mundial y lo que esto representa para el ámbito hoy en día*

RESUMEN

Los gobiernos latinoamericanos, los movimientos sociales y las organizaciones regionales latinoamericanas han hecho una contribución mucho mayor a la idea y prácticas de derechos humanos internacionales que la reconocida hasta ahora. La mayoría de los debates sobre el régimen global de derechos humanos enfatizan su origen en los países del Norte Global. Este artículo analiza el papel de los Estados latinoamericanos como protagonistas adelantados en la protección internacional de los derechos humanos, enfocándose en particular en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada 8 meses antes de la aprobación de la Declaración Universal. A la luz de este hecho, Sikkink pone en cuestión la idea de que los derechos humanos se originaron únicamente en el Norte Global.

PALABRAS CLAVE

Sur Global | Elaboración de normas | Derechos humanos | Declaración Universal de Derechos Humanos | Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

1 • Introducción

Los académicos que estudian quién establece la agenda global de derechos humanos a menudo sostienen que la atención a las cuestiones relativas a los derechos humanos es resultado del dominio de Estados poderosos. Otros mantienen que las ONG basadas en el norte continúan siendo poderosos guardianes que a menudo bloquean o modifican los temas de ONG y movimientos sociales basados en el Sur Global.¹

Es necesario que los académicos de normas internacionales presten más atención a la posible función de los Estados que no forman parte del Norte Global. Pero las oposiciones binarias Norte/Sur u Occidental/No occidental pueden oscurecer el proceso que pretendemos iluminar. Latinoamérica, por ejemplo, complica estas oposiciones binarias que asocian al Norte Global con Occidente. Puesto que los académicos y políticos latinoamericanos son del Sur Global, y sin embargo, como señala Fawcett, nunca han sido completamente “occidentales” o “no occidentales”, la dicotomía Occidental/No occidental de algunos estudios de relaciones internacionales no ha tenido en cuenta las contribuciones latinoamericanas.²

En otros lugares he defendido la función normativa histórica de Latinoamérica en la promoción de la democracia y los derechos humanos, y más recientemente de Argentina como “protagonista global de los derechos humanos”.³ Otra manera de hablar de estos procesos de difusión de normas es pensar en los “emprendedores de normas” en y del Sur Global.⁴ Eric Helleiner, por ejemplo, aborda el papel del Sur en la norma de que las instituciones internacionales deberían apoyar el desarrollo económico de los países pobres.⁵ De modo similar, Domínguez ha señalado que las organizaciones regionales latinoamericanas han sido “innovadores de reglas internacionales” en vez de simples “aceptadores de precios”.⁶

Aquí defiendo que los países latinoamericanos fueron protagonistas de la idea de “derechos humanos internacionales”. Ilustraré esta afirmación considerando el papel de los Estados latinoamericanos en la promoción de las normas internacionales de derechos humanos en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, en concreto en el anteproyecto de la primera declaración de derechos intergubernamental; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (la “Declaración Americana”), 8 meses antes de que la Declaración Universal de Derechos Humanos (la “DUDH”) fuese aprobada en la Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 1948. La DUDH es considerada generalmente como el punto de partida del régimen global de derechos humanos, y la Declaración Americana ha sido en gran medida ignorada fuera del hemisferio. Aunque este argumento está relacionado con Latinoamérica y el “nuevo regionalismo” va más allá al destacar las contribuciones latinoamericanas al ordenamiento mundial normativo y jurídico, y no solo a los órdenes regionales.⁷

Los países latinoamericanos tienen una fuerte tradición en abogar por las doctrinas de soberanía, igualdad soberana y no injerencia como un medio para que los países más débiles puedan defenderse de las intervenciones de apariencia más ilegal de países más poderosos,

especialmente de los EE.UU.⁸ Los países latinoamericanos vieron el derecho internacional como una de las “armas de los débiles” para contrarrestar el poder de EE.UU.⁹

Al mismo tiempo que defendían la soberanía, los jurisconsultos, representantes políticos y activistas latinoamericanos también desde hace tiempo han estado en la vanguardia de la lucha por los derechos humanos internacionales y la democracia.¹⁰ Una razón por la que promovieron la protección internacional de los derechos humanos es que “eliminaría el uso indebido de la protección diplomática de los ciudadanos en el extranjero”, especialmente por parte de EE.UU.¹¹ Pero estos diplomáticos y jurisconsultos también estaban comprometidos con el ideal de los derechos: formaban parte de la tradición intelectual occidental de la ilustración incluso cuando operaban desde lo que ahora llamamos la periferia del Sur Global. Carozza, por ejemplo, ha rastreado los orígenes del interés latinoamericano en los derechos humanos hasta el trabajo de Bartolomé de las Casas durante el periodo colonial y la asimilación latinoamericana de los escritores ilustrados durante las guerras de independencia.¹² Las revoluciones latinoamericanas por la independencia, al igual que la estadounidense, fueron motivadas por las ideas ilustradas sobre los derechos, presentes en el momento mismo de la creación de Estados, y no tanto el resultado de una exportación o difusión de ideas posterior.¹³ Sin embargo, aunque estaban inspirados por las ideas de la ilustración, los académicos y políticos latinoamericanos, como se ha mencionado anteriormente, no eran completamente “occidentales” ni tampoco “no occidentales”.¹⁴ Liliana Obregon ha rastreado los orígenes de una conciencia jurídica “criolla” que mezcló elementos de las experiencias exclusivamente latinoamericanas con las preocupaciones de las tradiciones jurídicas internacionales de la época.¹⁵ Los juristas y diplomáticos latinoamericanos que promovieron los derechos en el siglo XX fueron juristas y diplomáticos *de* la periferia, pero no estaban nada alejados de los debates globales sobre derecho e instituciones internacionales de los tiempos en que vivieron.¹⁶

2 • Contexto histórico

Hacia el final de la Segunda Guerra Mundial comenzó a emerger un consenso de que los derechos humanos y la democracia iban a ser una parte esencial del orden de posguerra. Este consenso era particularmente amplio en Latinoamérica, donde una ola de democratización sin precedentes había tenido lugar a mediados de 1940, llevando al poder a diversos gobiernos de centro-izquierda fuertemente apoyados por los sindicatos.¹⁷ La mayoría de académicos conocen bien las iniciativas emprendidas por los aliados durante la guerra para acentuar la importancia de los derechos humanos: en particular, el discurso de Roosevelt sobre las “Cuatro Libertades” y la inclusión del lenguaje de derechos humanos en la Carta del Atlántico.¹⁸ Pero con la importante excepción del trabajo de Glendon y Morsink, los académicos conocen muchos menos el importante papel que las delegaciones y ONG latinoamericanas desempeñaron en promover la idea de derechos humanos internacionales, primero en el encuentro de San Francisco donde la Carta de las Naciones Unidas fue redactada, y después en la redacción de la DUDH.¹⁹

Las versiones estadounidenses iniciales de la Carta no contenían ninguna referencia a los derechos humanos, mientras las propuestas que surgieron del encuentro en Dumbarton Oaks de los “Cuatro Grandes” – República de China, Unión Soviética, Reino Unido y Estados Unidos – para preparar la Conferencia de San Francisco solo incluían una referencia a los derechos humanos.²⁰ Que las grandes potencias no incluyesen el lenguaje de los derechos humanos en la propuesta de Dumbarton Oaks movilizó a la comunidad de organizaciones no gubernamentales y a un grupo de naciones menos poderosas, particularmente de América Latina, pero también a Nueva Zelanda y Australia. Los países latinoamericanos se sintieron traicionados, tanto por no haber participado en la discusión sobre una organización de posguerra de Dumbarton Oaks, como también porque la propuesta de Dumbarton Oaks no incorporaba diversos ideales que apoyaban, incluyendo los derechos humanos.²¹ Para defender sus intereses y formular una política colectiva, los países latinoamericanos convocaron una reunión extraordinaria en el Castillo de Chapultepec en la Ciudad de México en febrero de 1945, la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, que finalizó justo unas semanas antes de la apertura de la Conferencia de San Francisco. Los delegados en la reunión plantearon una serie de cuestiones importantes sobre el dominio de las grandes potencias; la importancia del derecho internacional, acuerdos regionales para la seguridad y problemas económicos y sociales. Los temas de derechos humanos ocuparon un lugar destacado en las intervenciones y resoluciones.²²

En la Conferencia en la Ciudad de México de 1945, muchos Estados latinoamericanos afirmaron que la Segunda Guerra Mundial había creado una demanda mundial de que los derechos fuesen reconocidos y protegidos a *nivel internacional*.²³ En un encuentro previo en la Federación Interamericana de Abogados en la Ciudad de México en 1944, las resoluciones también habían enfatizado la “necesidad” de una Declaración de los Derechos del Hombre, y la importancia de mecanismos y procedimientos internacionales para poner en práctica los principios de la declaración. Motivados por estas consideraciones, los delegados en la Ciudad de México encomendaron al Comité Jurídico Interamericano un anteproyecto de declaración de los derechos y deberes del hombre.²⁴

Las delegaciones latinoamericanas, especialmente Uruguay, Panamá y México, argumentaron a favor de la protección internacional de derechos en la Conferencia de San Francisco de 1945. Fueron respaldados por una serie de ONG (basadas en EE.UU.) también presentes. Veinte de los cincuenta Estados presentes en la Conferencia de San Francisco eran países latinoamericanos.²⁵ Puesto que en este momento histórico muchos países democráticos de Latinoamérica compartían una visión del mundo, se convirtieron en el bloque de votación más importante en San Francisco.²⁶ El gobierno británico consideró a este bloque latinoamericano responsable de cambiar la posición del gobierno estadounidense respecto a los derechos humanos en San Francisco.²⁷ Fueron capaces de hacer esto en parte porque apoyaban y reforzaban una posición ya mantenida por una facción minoritaria del gobierno estadounidense que había perdido influencia en la redacción de la propuesta de Dumbarton Oaks. Pero sin el protagonismo latinoamericano es poco probable que la Carta hubiese incluido referencias a los derechos humanos.

El historial del éxito del esfuerzo de cabildeo de las ONG y de la posición favorable a los derechos humanos adoptada por las delegaciones latinoamericanas se encuentra en la Carta misma. La Carta de la ONU contiene siete referencias a los derechos humanos, incluyendo enmiendas clave en las que la defensa de los derechos humanos aparece como uno de los *objetivos principales* de la organización, y el Consejo Económico y Social (ECOSOC, por sus siglas en inglés) es encomendado a establecer una comisión de derechos humanos; la única comisión con mandato específico de la Carta. En concreto, las iniciativas de los países latinoamericanos ayudaron a ampliar los objetivos económicos, sociales y en materia de derechos humanos de la Carta, en particular los artículos 55 y 56, sobre los que se ha basado después tanto trabajo de la organización en materia de derechos humanos.²⁸

Si la Carta, adoptada en un punto álgido de la colaboración de la posguerra, no hubiese contenido referencias a los derechos humanos y específicamente a una Comisión de Derechos Humanos, es bastante probable que la Declaración Universal de Derechos Humanos no hubiese sido redactada en 1948. La inclusión del lenguaje de derechos humanos en la Carta de la ONU fue un momento crucial que encaminó la historia de la gobernanza global de posguerra hacia el establecimiento de normas y derecho internacional para la promoción internacional de los derechos humanos. Este lenguaje *no* era el lenguaje de las grandes potencias, y fue adoptado finalmente por las grandes potencias solo en respuesta a la presión de Estados más pequeños y de la sociedad civil.

La renuencia inicial de las grandes potencias a incluir referencias a los derechos humanos en la Carta de la ONU pone en entredicho tanto a la explicación realista como a la explicación crítica sobre los orígenes de las normas de derechos humanos. Si los derechos humanos surgieron de los objetivos y necesidades de los Estados poderosos, como afirman los realistas, ¿por qué entonces estos Estados poderosos no incluyeron el lenguaje de derechos humanos en la propuesta de Dumbarton Oak?²⁹ Solo China, el más débil de los cuatro, presionó para la inclusión de un poco de lenguaje de derechos humanos. Pero el esfuerzo de China por incluir alguna declaración explícita contra la discriminación racial fue rechazado por las otras grandes potencias.

Los otros dos principales actores gubernamentales, la URSS y el Reino Unido, compartían el interés de EE.UU. de limitar cualquier posible vulneración de la jurisdicción nacional.³⁰ Aunque las disposiciones de derechos humanos no tenían dientes en esta edad temprana, los Estados eran muy recelosos de las repercusiones de los derechos humanos en la soberanía. Si la política de derechos humanos fue el resultado de Estados poderosos, como sugiere la teoría realista, simplemente no ayuda a entender por qué estos Estados poderosos fueron tan reticentes en apoyar las normas de derechos humanos internacionales.

Si, como sugiere la teoría crítica, los Estados poderosos utilizaron el discurso de los derechos humanos para reafirmar su identidad como superiores a las naciones más débiles y para justificar por ende su supervisión y vigilancia, ¿por qué los Estados más poderosos se resistieron a adoptar discursos de derechos humanos y los Estados más débiles los fomentaron?³¹ Creo que tanto la explicación de la teoría realista como la de la teoría crítica han malinterpretado y tergiversado la historia de las ideas de derechos humanos y de sus

políticas. Leer la historia de las políticas de derechos humanos muestra que las políticas de derechos humanos, especialmente las políticas multilaterales, han sido con frecuencia aceptadas por los **menos poderosos** para intentar contener a los **más poderosos**. Los grupos menos poderosos tienen más posibilidades de tener éxito, no obstante, cuando tienen también un aliado **dentro** de los Estados poderosos.

Tanto los Estados como las ONG reclamaron una organización internacional que tuviese un poder de mayor alcance para imponer las normas internacionales de derechos humanos. La delegación uruguaya, por ejemplo, propuso que la Carta misma contuviese una “Declaración de Derechos”, y “un sistema de protección jurídica efectiva de esos derechos”.³² Uruguay propuso que fuese posible expulsar temporalmente a países de la organización si vulneran persistentemente los derechos humanos.³³ El lenguaje final, sin embargo, solo instó a la ONU a promover, fomentar, y asistir en el respeto a los derechos humanos.

En consecuencia, el mandato de la Carta en relación a los derechos humanos es menos contundente de lo que deseaban muchos Estados y ONG, instando a la ONU a promover y fomentar el respeto por los derechos humanos, en lugar de proteger efectivamente los derechos.³⁴ Visiones alternativas de mayor alcance fueron presentadas y articuladas en la Conferencia de San Francisco, y las ONG consultadas y un puñado de Estados democráticos latinoamericanos fueron los portavoces más elocuentes de esas visiones alternativas. Estas visiones alternativas continuaron siendo elaboradas en el anteproyecto de la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre, que comenzó justo después de que finalizase la Conferencia de San Francisco.

3 • La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la DUDH

La mayoría de las historias sobre los derechos humanos subrayan la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), adoptada por la Asamblea General de la ONU del 10 de diciembre de 1948, como el momento fundacional de los derechos humanos internacionales.³⁵ La dramática historia de la redacción de la DUDH ha sido bien explicada y en detalle en otros lugares.³⁶ Aquí voy a insistir en una historia mucho menos conocida: cómo la DUDH fue redactada en un proceso paralelo a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (“Declaración Americana”), y cómo la Declaración Americana precedió de muchas maneras la DUDH. La Declaración Americana fue aprobada por primera vez en la Novena Conferencia Internacional de Estados Americanos en Bogotá, Colombia, en abril de 1948, ocho meses antes de la aprobación de la DUDH. La OEA no existía todavía en la reunión de Bogotá, así que la Declaración Americana fue adoptada de manera formal posteriormente, con el voto unánime de la recientemente formada OEA, pero unos tres meses antes de que la Asamblea General de la ONU aprobase la DUDH.³⁷

Puesto que los Estados latinoamericanos adoptaron la Declaración Americana antes de que la Asamblea General de la ONU firmase la DUDH, la Declaración Americana fue de hecho la “primera enumeración ampliamente detallada de derechos a ser adoptados por una organización intergubernamental”.³⁸ Pero como los dos documentos estaban siendo redactados casi durante las mismas fechas, los dos procesos se estaban solapando y eran complementarios, y es útil discutirlos conjuntamente.

Lo que quiero enfatizar aquí es que el proceso de redacción de la Declaración Americana *siempre estaba un paso por delante* de la redacción de la DUDH. Puesto que las repúblicas americanas habían solicitado un anteproyecto de declaración de derechos al Comité Jurídico Interamericano en la Conferencia de la Ciudad de México en 1945, *antes* de la Conferencia de San Francisco, el proceso americano iba por delante del proceso de redacción de la DUDH que tuvo que esperar a que finalizase el encuentro de San Francisco y después a las ratificaciones de la Carta de la ONU para poder comenzar. El Comité Jurídico Interamericano trabajó rápidamente para producir el anteproyecto completo de la declaración, incluyendo 21 artículos y otras 50 páginas de comentarios exhaustivos, para el 31 de diciembre de 1945, solo seis meses después de que finalizase la Conferencia de San Francisco. El documento fue publicado en marzo de 1946, antes de que el Comité Preparatorio de la ONU encargado del anteproyecto de la DUDH hubiese tenido siquiera su primera reunión.³⁹ Los Estados americanos expandieron este anteproyecto de declaración en la Declaración Americana final, añadiendo ocho artículos adicionales sobre derechos y diez artículos adicionales sobre los deberes de los Estados, pero todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales fundamentales de la Declaración Americana estaban presentes en el anteproyecto. Las justificaciones del Comité Jurídico de los derechos en este documento dan una idea de cómo estaban pensando los juristas latinoamericanos la relación entre soberanía y derechos humanos en esa época.

*Ante la extendida denegación de estos derechos políticos por parte de gobiernos totalitarios en los últimos años puede ser útil restituir la teoría básica que los sostiene. El Estado no es un fin en sí mismo, sino un medio para un fin; no es en sí mismo fuente de derechos sino un medio por el cual los derechos intrínsecos de la persona individual pueden ser hechos efectivos prácticamente... No solo, por lo tanto, están los gobiernos particulares obligados a respetar los derechos fundamentales del hombre, sino que el Estado mismo no tiene autoridad para invalidarlos.*⁴⁰

La doctrina de la soberanía popular que formaba parte de la tradición jurídica en Latinoamérica no puede ser definida con mayor claridad. El Comité Jurídico Interamericano añade después que los principios generales de la justicia distributiva aportan una justificación para la inclusión de los derechos económicos y sociales en el proyecto de declaración, pues “las complejas vidas económicas de los Estados modernos han hecho que la vieja doctrina de *laissez-faire* ya no sea adecuada”.⁴¹

La Declaración Americana fue completada antes de la segunda redacción preliminar de la DUDH, y fue muy influyente en el texto de la DUDH, en particular en lo que respecta a los artículos sobre derechos sociales y económicos. En su minucioso libro sobre el proceso de redacción de la DUDH, Morsink escribió que la Declaración Americana “fue una gran influencia en el proceso de redacción y en el resultado de la universal.”⁴²

La Declaración Americana incluye 38 artículos, de los cuales 28 artículos están dedicados a una enumeración de derechos y 10 a deberes. Esta atención a los deberes distingue a la Declaración Americana de la DUDH, la cual no enumera deberes específicos, aunque los menciona en el Artículo 29. De los 28 artículos sobre derechos, aproximadamente dos tercios abordan derechos civiles y políticos, y aproximadamente un tercio aborda derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo el derecho a la salud, la educación, el trabajo y remuneración justa, a la cultura, al descanso, seguridad social y propiedad. Todos los derechos en la DUDH aparecen también en la Declaración Americana, aunque la DUDH a veces elabora estos derechos con más detalle. La Declaración Americana tiene un único derecho, el de petición, así como otros nueve artículos adicionales sobre deberes, que no están en la DUDH.⁴³

La “gran influencia” de la Declaración Americana en la DUDH no es sorprendente, pues tiene fuentes similares. Cuando John Humphrey, el canadiense que trabajó como director de la División de Derechos Humanos de la Secretaría General de Naciones Unidas, escribió el Borrador de la Secretaría (un proyecto de carta de derechos) para que la Comisión de Derechos Humanos la utilizase en sus deliberaciones para la eventual producción de la DUDH, utilizó como modelos la serie de propuestas que la Secretaría había recogido de profesores de derecho y ONG jurídicas y sociales, así como de otras organizaciones intergubernamentales, incluyendo la Unión Panamericana.⁴⁴ Aunque el borrador de la Secretaría fue modificado de manera significativa durante los debates, la influencia de estas diversas fuentes no gubernamentales e intergubernamentales es evidente en la versión final de la DUDH. Cuba, Panamá y Chile fueron los tres primeros países en presentar proyectos completos de cartas de derechos a la Comisión. Cada uno de estos contenía referencias a los derechos a la educación, alimento y asistencia sanitaria, y otras provisiones de la seguridad social.⁴⁵ Humphrey, un socialdemócrata, utilizó extensivamente estos proyectos al preparar el borrador de la Secretaría para la consideración de la Comisión. “Humphrey tomó gran parte de la formulación y casi todas las ideas sobre los derechos sociales, económicos y culturales para su borrador de la tradición del socialismo latinoamericano por medio de las cartas de derechos presentadas por Panamá y Chile.”⁴⁶ La investigación que muestra el impacto de los países latinoamericanos en la inclusión de derechos económicos y sociales en la DUDH corrigió una creencia mantenida durante mucho tiempo según la cual los derechos económicos y sociales en la DUDH fueron resultado principalmente de la presión soviética.⁴⁷

Además de estas contribuciones a los derechos económicos y sociales en la DUDH, los delegados latinoamericanos hicieron otras contribuciones importantes. Las delegaciones latinoamericanas, sobre todo las de México, Cuba y Chile, introdujeron casi por sí solas el lenguaje sobre el derecho a la justicia de la DUDH, que después se convertiría en el Artículo 8. La fuente probable de las propuestas latinoamericanas sobre la necesidad de

rendición de cuentas en la Declaración Americana y la DUDH son las leyes de amparo que existirían en algunos, aunque no en todos los países latinoamericanos.⁴⁸ Puesto que no hay un equivalente exacto a la ley de amparo en los países de derecho anglosajón (también llamados países del “common law”) es difícil de traducir al inglés. Guarda cierta relación con el *habeas corpus*, pero esta es solo una medida de protección contra la detención injusta, mientras que la ley de amparo o “tutela” ofrece protección contra toda la gama de violaciones de derechos que puedan resultar de “actos de autoridad”. Así, el *habeas corpus* es como una “especie” de un “género” más amplio de protecciones, muchas de las cuales están cubiertas por leyes de amparo.⁴⁹ Esto es un ejemplo claro de innovación normativa. Las delegaciones latinoamericanas tomaron un procedimiento jurídico de sus propias tradiciones constitucionales, uno que no estaba presente en las constituciones de los grandes países de derecho anglosajón, y lo utilizaron para crear un artículo esencial de la nueva declaración de derechos humanos. Lejos de ser un ejemplo de localismo jurídico o incluso de vernaculismo, este es un caso claro de protagonismo normativo o innovación normativa de países del Sur Global. Esta idea del derecho a la justicia iba a servir más adelante como eje vertebrador de los esfuerzos latinoamericanos de garantizar la rendición de cuentas mediante el sistema interamericano. En este sentido, hay una continuidad genuina entre las contribuciones normativas y jurídicas que los Estados latinoamericanos hicieron a la DUDH y a la Declaración Americana y sus contribuciones posteriores en los años 70 y 90.

4 • Conclusión

¿Por qué los académicos de relaciones internacionales, a veces incluso los académicos de la región latinoamericana, no han percibido o comprendido mejor el importante papel de Latinoamérica en la aparición del derecho y las normas globales de derechos humanos? Hay una serie de explicaciones posibles. En primer lugar, había una paradoja en el núcleo de la defensa latinoamericana de los derechos humanos que puede haber socavado su eficacia. En el mismo momento en que muchos países latinoamericanos estaban promoviendo normas internacionales de derechos humanos, las prácticas sobre el terreno de muchos de estos países estaban muy alejadas del ideal de los derechos humanos. Esta paradoja incluso estaba presente vívidamente en la Novena Conferencia Interamericana, cuando la Declaración Americana fue aprobada por primera vez por los Estados americanos. Durante esta conferencia, un importante líder político populista de Colombia, Jorge Eliécer Gaitán, fue asesinado en las calles de Bogotá, lo que condujo a una intensa protesta y violencia que suspendió temporalmente el programa de la conferencia. Gaitán, un líder del ala izquierda del Partido Liberal, era un orador elocuente muy admirado por los pobres de la ciudad, quienes respondieron a su asesinato con disturbios, saqueos y matanzas, desencadenando a su vez una respuesta violenta de las fuerzas de seguridad estatales. Estos disturbios son conocidos como el *Bogotazo* o “ataque de Bogotá”, en el que miles de personas fueron asesinadas y gran parte de la ciudad ardió en llamas. El *Bogotazo* es visto ahora como el comienzo del periodo en Colombia conocido como *La Violencia* o “el tiempo de violencia”, durante el cual iban a morir cientos de miles de colombianos comunes.

Así, tenemos esta yuxtaposición de una conferencia para establecer una nueva organización regional y para proclamar los derechos y deberes del hombre y la importancia de la democracia en la región, en el mismo momento en que el gobierno anfitrión de la conferencia y las personas en las calles han pisoteado los derechos del hombre. La respuesta de la comunidad mundial, y ciertamente de muchos en la región, puede haber sido la de ignorar las nobles palabras de dentro de la sala de conferencias que parecían ser contradichas por las prácticas afuera de la conferencia. O quizá los acontecimientos simplemente anunciaron los apremiantes problemas de seguridad y violencia que iban a dominar el periodo de la Guerra Fría provocando el rechazo de las declaraciones generales.

Pero un segundo motivo, y quizá más importante, es que muchos académicos de relaciones internacionales no tienen la formación, el conocimiento de otras lenguas, o la propensión a llevar a cabo investigación de campo en el mundo en desarrollo. Así que utilizan las fuentes del Norte Global. Aquí también hay una paradoja. Pues incluso los académicos que critican cómo el Norte Global impone normas sobre el Sur lo hacen a menudo basándose en investigaciones conducidas casi exclusivamente en el Norte Global, utilizando las fuentes disponibles ahí. El diseño de la investigación de estos académicos reproduce la situación que están criticando. En sus esfuerzos por enfatizar cómo los países del Norte Global han silenciado voces e impuesto valores del norte sobre el mundo en desarrollo, también han silenciado el pasado al no investigar con minuciosidad las fuentes del mundo en desarrollo. Así, este corto artículo es una especie de petición de *prestar atención a la posibilidad* del protagonismo del Sur en muchos estadios del desarrollo de normas globales y gobernanza global.

Llevar a cabo este trabajo histórico de rastrear los orígenes de las normas internacionales arroja luz sobre acontecimientos actuales. En el caso de Latinoamérica, diversos progresos en la supervisión internacional de los derechos humanos y de la democracia en organizaciones regionales e internacionales pueden ser considerados manifestaciones de las ideas presentadas por Estados latinoamericanos en San Francisco, y articuladas en la Declaración Americana. Progresos en el sistema interamericano que ahora permite a la OEA suspender de membresía a gobiernos que han alcanzado el poder con golpes militares son la materialización de propuestas que países como Uruguay y Guatemala hicieron en San Francisco en 1945. La Corte Penal Internacional es la materialización de la idea de que un sistema internacional no debería solo promover derechos sino también implementar o proteger jurídicamente esos derechos. La participación de Latinoamérica en estas recientes iniciativas no es por lo tanto un rompecabezas o el resultado del liderazgo de las grandes potencias, sino una continuación de largas tradiciones y del activismo a favor de la protección internacional de los derechos humanos y la democracia.

NOTAS

- 1 • Clifford Bob, *The Marketing of Rebellion: Insurgents, Media, and International Activism* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005); Charli Carpenter, "Governing the Global Agenda: 'Gatekeepers' and 'Issue Adoption' in Transnational Advocacy Networks," in *Who Governs the Globe?*, ed. Deborah Avant, Martha Finnemore and Susan Sell (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), 202–37.
- 2 • Louise Fawcett, "Between West and non-West: Latin American Contributions to International Thought," *International History Review* 34, no. 4 (2012): 679–04.
- 3 • Kathryn Sikkink, "Reconceptualizing Sovereignty in the Americas: Historical Precursors and Current Practices," *Houston Journal of International Law* 19, no. 3 (1997): 705–29; Kathryn Sikkink, "From Pariah State to Global Protagonist: Argentina and the Struggle for International Human Rights," *Latin American Politics and Society* 50, no. 1 (2008): 1–29; Kathryn Sikkink, *The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions Are Changing World Politics* (London: W.W. Norton and Company, 2011).
- 4 • Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization* 52, no. 4 (1998): 887–17.
- 5 • Eric Helleiner, "Southern Pioneers of International Development," *Global Governance* 20 (2014): 375–88.
- 6 • Jorge Domínguez, "International Cooperation in Latin America: The Design of Regional Institutions by Slow Accretion," in *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective*, ed. Amitav Acharya and Alastair I. Johnston (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), 83–128.
- 7 • Ver, por ejemplo, Amitav Acharya and Alastair I. Johnston, eds., *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008); Louise Fawcett and Monica Serrano, eds., *Regionalism and governance in the Americas: continental drift* (London: Palgrave Macmillan, 2005); Pia Riggirozzi and Diana Tussie, eds., *The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin America*, vol. 4, United Nations University Series on Regionalism (London: Springer, 2012).
- 8 • Ver, por ejemplo, Fawcett, "Between" e Ivan I. Jaksic, *Andres Bello: Scholarship and Nation-Building in Nineteenth-Century Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001) sobre el papel de Andres Bello en el derecho internacional en particular.
- 9 • Domínguez, "International".
- 10 • Sikkink, "Reconceptualizing"; G. Pope Atkins, *Latin America in the International Political System*, 2nd ed. (Boulder, CO: Westview, 1989); Domínguez, "International".
- 11 • De la resolución XL "International Protection of the Essential Rights of Man" del Acta Final de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz, tal y como es citado en Pan American Union, Inter-American Juridical Committee, *Draft Declaration of the International Rights and Duties of Man and Accompanying Report*, (Washington, D.C.: Pan American Union, March 1946).
- 12 • Paolo Carozza, "From conquest to Constitutions: retrieving a Latin American tradition of the idea of Human Rights," *Human Rights Quarterly* 25, no. 2 (2003): 281–13.
- 13 • Christian Reus-Smit, *Individual Rights and the Making of the International System* (Cambridge University Press, 2013); Paulina Ochoa Espejo, "Paradoxes of Popular Sovereignty: A view from Spanish America," *The Journal of Politics* 74, no. 4 (2012): 1053–65.
- 14 • Fawcett, "Between".
- 15 • Liliana Obregon, "Between Civilization and Barbarism: Creole Interventions in International Law," *Third World Quarterly* 27, no. 5 (2006): 815–32.
- 16 • Esta es una observación que Obregon ha hecho en referencia al jurista chileno Alejandro Alvarez, que adapto aquí al grupo más amplio de juristas

y diplomáticos latinoamericanos promoviendo los derechos humanos. Ver, Liliana Obregon, "Noted for Dissent: The International Life of Alejandro Alvarez," *Leiden Journal of International Law* 19, no.4 (2006): 983-1016.

17 • Leslie Bethell and Ian Roxborough, "Introduction: The postwar conjuncture in Latin America: democracy, labor, and the left" in *Latin American Between the Second World War and the Cold War, 1944-1948*, ed. Leslie Bethell and Ian Roxborough, (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), 1-32; Hernan Santa Cruz, *Cooperar o Perecer: El Dilema de la Comunidad Mundial* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984), 57.

18 • Al igual que en el caso del capítulo de Helleiner sobre la idea de desarrollo internacional en esta revista, los académicos ponen quizá demasiada atención en este único discurso de un presidente de EE.UU., el discurso de las Cuatro Libertades de Roosevelt en el caso de los derechos humanos y el discurso inaugural de Truman en 1949 en el caso del desarrollo internacional. Sobre el papel de los Roosevelt, ver M. Glen Johnson, "The Contributions of Eleanor and Franklin Roosevelt to the Development of International Protection for Human Rights," *Human Rights Quarterly* 9, no. 1 (1987): 21-3.

19 • Ver Sikkink, "Reconceptualizing"; Johannes Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1999); Mary Ann Glendon, "The Forgotten Crucible: The Latin American Influence on the Universal Human Rights Idea," *Harvard Human Rights Journal* 16 (2003): 27-39; also see Carozza, "From Conquest".

20 • Jacob Robinson, *Human Rights and Fundamental Freedoms in the Charter of the United Nations* (New York: Institute of Jewish Affairs, 1946), 17.

21 • Paul Gordon Lauren, *The Evolution of International Human Rights: Visions Seen* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1998), 174-9; Sumner Welles, *Where Are We Heading?* (New York: Harper and Brothers Publishers, 1946), 34.

22 • "Inter-American Conference on Problems of

War and Peace, Mexico 1945 Final Act, 1945," in *Report of the Delegation of the United States of America to the Inter-American conference on Problems of War and Peace, Mexico City, Mexico, February 21-March 8, 1945*, Pan American Union (Washington D.C.: US Printing Office, 1946).

23 • Pan American Union, *Report of the Delegation* and Morsink, *The Universal Declaration*, 130-1. Emphasis added.

24 • Pan American Union, *Draft Declaration*, 57-8.

25 • Lauren, *The Evolution*, 193; also "Opinion of the Department of Foreign Relations of Mexico Concerning the Dumbarton Oaks Proposals for the Creation of a General International Organization," in *Documents of the United Nations Conference on International Organization, San Francisco, 1945*, United Nations Information Organizations, vol. 3, April 23 (New York: United Nations Information Organizations, 1945), 71-73.

26 • Morsink, *The Universal Declaration*, 130.

27 • Lauren, *The Evolution*, 337, ft. 86.

28 • Santa Cruz, *Cooperar o Perecer*, 69.

29 • Ver, por ejemplo, Stephen D. Krasner, "Sovereignty, Regimes, and Human Rights," in *Regime Theory and International Relations*, ed. Volker Rittberger and Peter Mayer (Oxford: Clarendon Press; New York: Oxford University Press, 1993), 139-67.

30 • Johnson, "The Contributions," 24.

31 • Ver, por ejemplo, Roxanne Lynn Doty, "Foreign Aid, Democracy, and Human Rights," in *Imperial Encounters: The Politics of Representation in North-South Relations*, Roxanne Lynn Doty (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996), 127-44.

32 • "New Uruguayan Proposals on the Dumbarton Oaks Proposals," in *Documents of the United Nations Conference on International Organization, San Francisco, 1945*, United Nations Information Organizations, vol. 3, May 5 (New York: United Nations Information Organizations, 1945), 34.

33 • "Statement of Uruguayan Delegation of its Position with Reference to Chapters I and II of the Charter as Considered by Committee I/1," in *Documents of the United Nations Conference on*

International Organization, San Francisco, 1945, United Nations Information Organizations, vol. 6, June 15 (New York: United Nations Information Organizations, 1945), 628–33.

34 • Report of Rapporteur, Subcommittee I/1/A (Farid Zeineddine, Syria), to Committee I/1," in *Documents of the United Nations Conference on International Organization, San Francisco, 1945*, United Nations Information Organizations, vol. 6, June 1, (New York: United Nations Information Organizations, 1945), 705.

35 • Lynn Hunt, *Inventing Human Rights: A History* (New York: W.W. Norton and Company, 2007); Mary Ann Glendon, *A World Made New: Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights* (New York: Random House, 2001); Morsink, *The Universal Declaration*.

36 • Ver, en particular: Lauren, *The Evolution*, Chapters 6-7; Morsink, *The Universal Declaration*; and Glendon, *A World Made New*.

37 • Tom Farer, "The Rise of the Inter-American Human Rights Regime: No Longer a Unicorn, Not Yet an Ox," in *The Inter-American System of Human Rights*, ed. David Harris and Stephen Livingstone (New York: Oxford University Press, 1998), 35.

38 • Farer, "The Rise", 35.

39 • Pan American Union, *Draft Declaration*. The UN Nuclear Preparatory Committee had its first

meetings in April and May 1946; Morsink, *The Universal Declaration*, 4.

40 • Pan American Union, *Draft Declaration*, 21.

41 • Ibid.

42 • Morsink, *The Universal Declaration*, 130.

43 • "Estudio Comparativo de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Declaración Universal de Derechos del Hombre," documento mimeografiado no numerado en un expediente "derechos humanos" en los archivos de la Columbus Library, Organization of American States, Washington D.C.

44 • John P. Humphrey, *Human Rights and the United Nations: A Great Adventure* (Dobbs Ferry, NY: Transnational, 1984), 31–2.

45 • El anteproyecto panameño fue preparado por el Instituto de Derecho Americano (ALI, por sus siglas en inglés) y el anteproyecto chileno fue preparado por el Comité Jurídico Interamericano de la OEA. Morsink, *The Universal Declaration*, 131.

46 • Ibid.

47 • Glendon, *A World Made New*; Morsink, *The Universal Declaration*; Humphrey, *Human Rights*.

48 • Pan American Union, *Human Rights in the American States* (Washington, D.C.: OAS, Department of Legal Affairs, 1960).

49 • Pan American Union, *Human Rights*.



KATHRYN SIKKINK – EE.UU.

Kathryn Sikkink es profesora de Política de Derechos Humanos de la Facultad de Gobierno John F Kennedy de la Universidad de Harvard. Sikkink trabaja en normas e instituciones internacionales, redes transnacionales de incidencia política, el impacto del derecho y las políticas de derechos humanos y justicia transicional. Es miembro del Consejo de Relaciones Exteriores, y miembro del consejo editorial de *International Studies Quarterly*, *International Organization* y *American Political Science Review*.

contacto: kathryn_sikkink@hks.harvard.edu

Recibido en noviembre de 2015.

Original en inglés. Traducido por Sebastián Porrúa Schiess.

*Este artículo es una versión modificada del texto publicado en: Sikkink, Kathryn. "Latin American Countries as Norm Protagonists of the Idea of International Human Rights." *Global Governance* 20, no. 3 (2014): 389-404.*



"Este artículo es publicado bajo la Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License"

DE LA HIPERMATERNIDAD A LA HIPOMATERNIDAD EN LAS CÁRCELES DE MUJERES DE BRASIL

Ana Gabriela Mendes Braga & Bruna Angotti

- *La investigación analiza los riesgos de la ruptura abrupta del vínculo entre la madre y el bebé después de una permanencia intensiva en la prisión*

RESUMEN

Hay una paradoja que subyace a ser madre en prisiones de Brasil: el exceso de maternidad durante los meses en que el hijo permanece con la madre y la ruptura súbita de esa relación en el momento de la separación. A estos fenómenos las autoras los denominan hipermaternidad e hipomaternidad, respectivamente. Esta es la principal conclusión de la investigación en la que está basado este artículo, realizada por las autoras en seis estados brasileños a lo largo de nueve meses de estudio. El objetivo principal fue exponer la percepción de las gestantes y madres recientes presas en relación al ejercicio de la maternidad en espacios de privación de libertad. Se hicieron entrevistas con detenidas, directoras, agentes penitenciarias y visitas in loco a prisiones y unidades materno-infantiles del sistema penitenciario brasileño. En este artículo las autoras reflexionan sobre el exceso de disciplina de la maternidad en la cárcel y la vulnerabilidad de la maternidad en situación de prisión.

** Artículo basado en la investigación "Dar à Luz na Sombra: condições atuais e possibilidades futuras para o exercício da maternidade por mulheres em situação de prisão" (DLNS), (Brasil. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos, Dar à luz na sombra: condições atuais e possibilidades futuras para o exercício da maternidade por mulheres em situação de prisão (Brasília: Ministério da Justiça, Ipea, 2015) (Série Pensando o Direito, 51), visitado el 20 de marzo de 2015, <http://participacao.mj.gov.br/pensandoodireito/wp-content/uploads/2015/03/51-Dar-a-luz-na-sombra.pdf>).*

PALABRAS CLAVE

Prisión femenina | Maternidad | Hipermaternidad | Hipomaternidad | Género

Nunca me olvido del día en que se fue mi hijo. Miraba por la ventana, miraba por debajo de la puerta, a unos 80 metros de distancia y solo veía los pies de mi madre y los pies de ella [hoy, su hija de 15 años]. Entonces pensé, “llegó mi madre ¿y ahora qué?” Bajé con las cosas de mi hijo, las puse en los brazos de mi madre y no miré hacia atrás, volví adentro ya muerta. Me acuerdo de la ropa que él vestía y desde entonces han pasado 11 años, pero me acuerdo como si fuese ayer, yo entregándole mi hijo a mi madre. Cuando la guarda dijo ‘vuelve, Desirée’ no miré más atrás y me fui, me fui.¹

Las palabras de Desirée Pinto,² presa dos veces por situaciones ligadas al uso de drogas, y madre de cuatro hijos, dos de los cuales nacieron en el Sistema Penitenciario Paulista, relatan el momento de la separación entre ella y su hijo nacido en la prisión, una vez expirado el plazo establecido por la administración penitenciaria de permanencia del bebé con la progenitora. Este es uno de diversos relatos sobre la separación entre las madres encarceladas y sus hijos, que escuchamos a lo largo de los nueve meses (de agosto de 2013 hasta abril de 2014) de producción de la investigación DLNS.

Realizada para el proyecto Pensando el Derecho, de la Secretaría de Asuntos Legislativos del Ministerio de Justicia, en colaboración con el Instituto de Investigación Económica Aplicada, la DLNS se enfocó en identificar necesidades, detectar obstáculos y elaborar estrategias para garantizar el ejercicio de los derechos materno-reproductivos en el sistema penitenciario brasileño. Mediante la utilización de métodos de investigación empírica – como visitas *in loco* a centros penitenciarios, realización de un grupo focal con detenidas, entrevistas con especialistas – e investigación legislativa y bibliográfica, fue posible conocer los espacios para el ejercicio de la maternidad en la prisión y contrastar discursos, legislación y realidad penitenciaria.

Recorrimos seis estados brasileños, conocimos una experiencia internacional, realizamos cerca de 50 entrevistas, tuvimos conversaciones informales con más de 80 detenidas, visitamos diez centros penitenciarios femeninos, dos unidades materno-infantiles, dos guarderías en prisiones y otras dos vinculadas a la sociedad civil. Esta experiencia nos permitió identificar lo que consideramos una de las principales perversiones de las prisiones brasileñas: la convivencia sin interrupción de las madres con los bebés mientras estos están con ellas en la prisión y la súbita separación cuando finaliza el periodo de permanencia permitido.³

En este breve artículo nos ocupamos de la cuestión indicada anteriormente, presentando las categorías de *hipermaternidad* y *hipomaternidad*, desarrolladas a partir del trabajo de investigación. Con este fin, exponemos intervenciones y percepciones que apuntan a que la maternidad en la prisión está caracterizada por ambigüedades como exceso de convivencia *versus* ausencia de convivencia; aislamiento *versus* participación de la vida cotidiana en prisión; mejora del espacio físico cuando hay presencia del bebé *versus* aumento del rigor disciplinario; mujer presa *versus* mujer madre. Antes, empero, presentamos un brevísimo panorama del encarcelamiento de mujeres en el país, para situar al lector en el universo investigado.

1 • Breve panorama del sistema penitenciario femenino brasileño

El encarcelamiento de mujeres ha sido cada vez más investigado y discutido en Brasil. Si a comienzos de los años 2000 había pocos trabajos sobre la temática, hoy en día se puede decir que el tema está de moda. Investigaciones académicas, producciones periodísticas, reportajes televisivos y estudios oficiales han estado presentando datos, dilemas y escenarios relativos a las prisiones femeninas del país.⁴ En relación a los datos oficiales, en noviembre de 2015 fue publicado el informe de compilación nacional de informaciones penitenciarias – *Infopen Mujeres*, producido por el Departamento Penitenciario Nacional. Se trata de la primera publicación de *Infopen* que aborda exclusivamente el sistema penitenciario femenino.⁵ Aún hay lagunas importantes, especialmente con respecto a los datos cuantitativos, pero hoy sabemos más que hace quince años.

El motivo del aumento de la cantidad de estudios y publicaciones en este ámbito está claramente relacionado con el dato que llama más la atención en el informe mencionado anteriormente: el aumento exponencial del 567,4% de la población penitenciaria femenina entre el año 2000 y el 2014, mientras la población penitenciaria masculina creció un 220,2% en el mismo período.⁶ Esta explosión no es solo una característica nacional, sino una realidad compartida con los países que también invirtieron en la prisión como medida preferida de la política de guerra contra las drogas, como Estados Unidos, Rusia y México. Conforme a los datos del *International Centre for Prison Studies*, entre 2000 y 2013, el número de mujeres presas aumentó aproximadamente un 40% en todo el mundo, totalizando aproximadamente 660 mil mujeres en situación penitenciaria.⁷ Según el *Infopen Mujeres* hoy en día hay en Brasil casi 40 mil mujeres presas, es decir, un 7% del total de la población penitenciaria del país.⁸ Estas se encuentran presas principalmente en alguno de los 103 centros penitenciarios estatales solo para mujeres, o de las 228 unidades mixtas (prisiones donde hay alas masculinas y femeninas), comisarías de policía, y centros de detención provisional. De ese total de mujeres, un 68% están presas por crímenes relacionados al comercio ilegal de drogas y un 16% por crímenes contra el patrimonio, como robo o hurto.⁹

Es importante destacar que hay un gran contingente de mujeres encarceladas preventivamente, aproximadamente el 30% del total de las presas. Además, es digno de mención que un 67% del total de las presas es negra, de renta baja y joven (un 50% tiene entre 18 y 29 años),¹⁰ lo que corrobora la tesis de que las mujeres socialmente vulnerables están en el punto de mira del sistema de justicia penal.

A pesar del aumento en la cantidad de materiales producidos sobre la temática, se sabe poco sobre la cantidad de mujeres embarazadas, madres recientes o bebés que hay en el sistema, ya que no hay ningún estudio que cuantifique específicamente ese universo. Un recuento reciente de la Defensoría Pública del Estado de São Paulo¹¹ mostró que en el estado una de cada cinco mujeres presas tiene hijos (dentro o fuera de la cárcel) o está embarazada. La maternidad es una cuestión importante a ser considerada cuando se contempla el encarcelamiento femenino, ya que, como defendemos, todo embarazo y maternidad en situación carcelaria es

vulnerable, siendo fundamental examinar a fondo esta temática. Así, una vez presentado un rápido panorama del encarcelamiento femenino, nos ocuparemos a continuación de algunos elementos específicos del ejercicio de la maternidad de las mujeres en situación de prisión, en especial de la maternidad realizada en espacios dedicados específicamente a ese fin.

2 • Unidades materno-infantiles: el exceso disciplinario color de rosa

La elección de las unidades penitenciarias visitadas¹² se hizo teniendo en cuenta la presencia de algún tipo de “cuidado especial” para el ejercicio de la maternidad en la prisión, como la existencia de unidades materno-infantiles, de espacios reservados para madres y bebés y de guarderías dedicadas a los hijos de las detenidas.¹³ En Brasil se llama unidad (o también ala) materno-infantil al espacio destinado a albergar a las madres recientes junto con sus bebés durante el período de lactancia, teniendo cada unidad características propias que serán destacadas a continuación.

El estado de Minas Gerais tiene el Centro de Referencia para la Gestante Privada de Libertad (CRGPL), unidad exclusiva para embarazadas y madres recientes (con bebés de hasta un año). São Paulo cuenta con la Casa Madre (*Casa Mãe*), ala especial de la penitenciaría de Butantã para madres y bebés de hasta seis meses. Río de Janeiro tiene una unidad materno-infantil que es autónoma en relación a la unidad femenina, con presupuesto y dirección propios. El estado de Ceará utiliza la nomenclatura guardería (*creche*), para denominar lo que sería su ala materno-infantil (*Creche Irmã Marta*). También encontramos esta nomenclatura en el estado de Paraná (*Creche Cantinho Feliz*), pero en este caso para denominar al espacio en el que viven los niños, aunque aquí, a diferencia del modelo guardería, los niños no se marchan al final del día, sino que permanecen en el local ininterrumpidamente, pareciéndose más a la figura de albergue que a una guardería propiamente dicha. De los lugares estudiados, el único que se parecería al modelo de guardería – en el que los niños pasan el día y vuelven a los cuidados familiares por la noche – sería el Jardín Maternal en Ezeiza, Argentina.

En todos los espacios visitados pudimos, de forma más o menos vigilada y mediada, conversar con las detenidas, escuchar sus percepciones sobre las estructuras de encarcelamiento dirigidas a la convivencia entre madres y bebés y conversar sobre sus expectativas en relación a la maternidad. Incluso fue posible entrevistar a gestoras y funcionarias y visitar espacios físicos, entre ellos lugares específicos destinados a madres y bebés. Fue a partir de estas experiencias, especialmente, que pudimos llegar a los relatos sobre aislamiento, exceso de disciplina regulando la maternidad y otras reflexiones presentadas aquí.

En la mayoría de espacios destinados a albergar a las madres presas y sus hijos nos encontramos con conversaciones referentes al estancamiento de la vida en la prisión una vez nacido el bebé y a la separación, incluso física, de la vida cotidiana penitenciaria. Como dijeron reiteradamente las entrevistadas, “la cárcel se detiene” cuando tienes un hijo, es decir, si la presa estaba ocupada en alguna actividad laboral, escolar, cultural

y/o religiosa, su participación es interrumpida para que se dedique exclusivamente al cuidado del niño y para evitar el contacto con otras presas.

En el CRGPL las presas elogiaron la asistencia material y la posibilidad de estar con sus hijos hasta un año, pero criticaron la ociosidad y el aislamiento en el que quedan en la unidad, sometidas a un control riguroso por parte de las funcionarias y la dirección. En “Butantã”, las entrevistadas, que también señalaron que los niños reciben un trato bueno, con acceso a productos de higiene y alimentación de calidad, revelaron que, entre ellas, al espacio materno-infantil lo llaman espacio de “seguridad infantil”, ya que, a pesar de estar en régimen semiabierto, no pueden tener contacto con otras áreas de la penitenciaría y se les prohíbe el acceso a los cultos y cursos, pasando el día más encerradas que aquellas que están en régimen cerrado. Sobre el tema, Marina,¹⁴ una presa de Butantã, afirmó, “aquí no tenemos contacto con nadie, ¡parecemos animales!”

La crítica al aislamiento también apareció en Bahía, donde, a pesar de que la prisión cuenta con un espacio especial para albergar a las gestantes durante el día, este no es utilizado como guardería, por rechazo de las detenidas. Cuando preguntamos a las presas sobre su preferencia por el patio antes que la guardería, una de ellas contó que “Las mujeres se sienten muy aisladas y es malo escoger entre lo uno y lo otro... en la unidad hay cursos, culto.” El reclamo de que el espacio de la guardería está restringido y las aislaría de la convivencia penitenciaria fue unánime entre las entrevistadas.

En la Guardería Irmã Marta, en Ceará, la convivencia ociosa y prolongada de los niños y sus madres que pasan, de forma general, las 24 horas en el espacio materno-infantil, genera diversas tensiones. Según la psicóloga de la unidad, el tiempo inactivo vivido en la guardería sumado al reducido número de presas, resulta en conflictos entre las madres que están ahí. No hay, en el local, realización de actividades, raramente algunas pueden salir para asistir a un evento en la penitenciaría, dejando a sus bebés con las demás. El espacio se diferencia del interior de la prisión por permitir mayor libertad de circulación interna y por estar separado de la convivencia penitenciaria.

La soledad y la obligatoriedad de pasar las 24 horas con el bebé, sin posibilidad de interacción con otras personas, a no ser con otras madres, también fueron elementos resaltados en las entrevistas. Sobre el tema, Marina, presa en Butantã, dijo: “en ese ambiente estamos aisladas, estoy privando a mi bebé de muchas cosas, por suerte que hay ese árbol bonito aquí en la ventana.” Lucinéia, también en Butantã, destacó el confinamiento, alegando que en la Casa Madre están con sus bebés en régimen de “24 a 48 [horas]”, con una hora por día para tomar el sol. La comparación con las calles, donde hay posibilidad de hacer otras actividades, también apareció en algunas intervenciones, como en esta de Marina: “cuando estamos en la calle tenemos cosas para hacer, ropa para lavar, comida para preparar. Aquí no hay nada, son 24 horas cuidando del bebé o viendo cosas inútiles en la televisión.”

Aunque el bebé dé trabajo y necesite de atención especial, como queda claro en esta intervención de Marina, “¡cuido de él todo el tiempo! (...) después de ser madre, no comes,

engulles... no duermes, das cabezadas... no tomas una ducha, mojas el cuerpo...”, el deseo de poder tener un tiempo solo para ellas, convivir con otras presas o seguir las actividades que hacían antes de dar a luz, aparece en la mayoría de intervenciones.

Aparte del aislamiento, la ambigüedad que rodea los ambientes materno-infantiles también puede verse en lo que respecta a la disciplina. Al mismo tiempo que son espacios con menos rejas, con “menos apariencia de prisión”, como resaltó una entrevistada en Río de Janeiro, son lugares de gran rigor disciplinario, en particular en lo referente a los cuidados de los niños.

En el CRGPL el ejercicio de la maternidad es disciplinado por una serie de regulaciones que si no son respetadas pueden dar lugar a un comunicado seguido de juicio por el Consejo Disciplinario del centro. Las palabras de una entrevistada ejemplifican la ambigüedad entre el deseo de estar con el hijo y el rigor disciplinario del espacio: “estoy feliz por estar con el bebé, pero aquí se tiene que comunicar todo. Estar presa sola es más fácil”, y agrega: “cualquier cosa que pase te dicen que tienes que entregar a tu hijo, vives bajo presión.” En la unidad, genera un “comunicado”, por ejemplo, trabajar con otras presas, dormir con el bebé en la misma cama en vez de utilizar la cuna o darle una alimentación distinta a la determinada por el centro.

En Ceará, percibimos resistencia de las presas a la guardería, dado el rigor disciplinario presente en la unidad materno-infantil. Según las internas, hay limitaciones en el uso de cigarrillos, en los horarios y control de la convivencia entre las detenidas. Este rigor es justificado por la administración penitenciaria local por el cuidado y peculiaridades intrínsecas a los niños y recién nacidos. El consumo de cigarrillos también está prohibido en la UMI de Río de Janeiro, lo que, según la directora, resulta en que muchas estén “locas por separarse del bebé y volver a la prisión.”

La investigadora Raquel Santos¹⁵ denominó “maternidad vigilada-controlada” al ejercicio de la vivencia maternal en contextos restrictivos y permanentemente vigilados. Aunque los espacios materno-infantiles ofrecen mejores condiciones espaciales y físicas, posibilitando el ejercicio de los derechos básicos de los bebés, constituyen espacios de disciplina, en el que la mujer y el hijo suelen pasar todo el tiempo.

3 • Ruptura: la trascendencia del castigo

Además del aislamiento, la soledad y el exceso de disciplina en los espacios materno-infantiles, otro punto que nos llamó la atención y nos llevó a identificar la paradoja actual del sistema penitenciario femenino, es decir, el exceso de maternidad *versus* la completa ausencia a partir de la retirada del niño de la convivencia materna, fue el momento de entrega del niño una vez finalizado el plazo de permanencia fijado por la ley. Esta temática permeó las conversaciones más aflictivas que tuvimos sobre el terreno, pues ante la perspectiva real de la separación futura, las entrevistadas se resistían a hablar de la ruptura que se avecinaba.

“Me despierto todos los días con miedo de que sea el día en que se lleven a mi hija. Cuando llegan las 17h me siento aliviada, tendré una noche más con ella,” nos contó Lucinéia, de Butantã. La angustia de la ruptura súbita de la convivencia con el bebé estaba expresada en esa mujer, que ya había preparado una maleta con los objetos personales de la hija, pues la hora de la despedida se aproximaba.

En Río de Janeiro, en una conversación colectiva con 20 gestantes, en la celda conjunta que compartían entonces, los comentarios sobre la separación eran interrumpidos por llantos y angustias. Una de ellas mencionó que había oído hablar de niños y madres que tuvieron “fiebre emocional” tras la separación. Otras fueron enfáticas en afirmar que seis meses era un tiempo muy corto para la convivencia entre madres presas y bebés, haciendo la ruptura de la convivencia “muy, muy dolorosa”, como subrayó una de ellas.

Hipermaternidad versus hipomaternidad

Una de las principales conclusiones del estudio DLNS es que toda maternidad en situación carcelaria es vulnerable y de riesgo, sea por factores sociales, físicos o psíquicos. Las investigadoras Simone Diniz y Laura Mattar señalan la existencia de maternidades más vulnerables que otras, habiendo mujeres que la ejercitan con menos derechos en comparación a otras, lo que resulta en una vivencia y percepción distinta para mujeres en situaciones diferentes. Entre las maternidades señaladas por las autoras como más vulnerables, están las ejercidas por “infractoras, sobre todo las mujeres que están presas, ya que fueron contra la ‘llamada naturaleza femenina’, o sea, de persona pasiva y cuidadora, jamás transgresora.”¹⁶

En lo que respecta al aspecto psíquico, la vivencia de la expectativa de ruptura desde la gestación, junto con la presencia continua durante el periodo de convivencia entre madre y bebé durante los primeros meses después del parto, y sumando la ruptura al final de ese periodo, la mayoría de las veces sin acompañamiento psicológico, ciertamente, como pudimos aprender, es factor de vulnerabilidad. La queja común de todas las madres recientes que se quedaban en espacios pequeños con sus hijos y con pocas opciones de actividad, permeada por la expectativa de la ruptura brusca de la relación, nos llevó a formular lo que llamamos la paradoja de *hipermaternidad versus hipomaternidad*.

Durante el periodo de convivencia entre madres y bebés en la unidad penitenciaria, ellas ejercen una *hipermaternidad*, estando, como hemos mencionado, impedidas de frecuentar actividades y trabajar. El alejamiento del cotidiano penitenciario no solo genera aislamiento y sensación de soledad, sino también el fin del ejercicio de actividades laborales, la imposibilidad de remisión de pena o de continuidad de las actividades escolares. La permanencia ininterrumpida con el hijo o la hija es la regla general durante el tiempo de convivencia permitido, estando ese periodo permeado por el rigor disciplinario y la tutela del ejercicio de maternidad.

Las constantes referencias al aislamiento, disciplina y ruptura nos llevan a concluir que la condición materna es un aumento del castigo para la mujer presa, pues aunque ella ocupe

momentáneamente espacios con mejores condiciones físicas y estructurales (materno-infantiles), queda más confinada aún y bajo un régimen disciplinario más rígido que las demás mujeres.

Nos valemos de Michel Foucault, para quién el poder disciplinario es aquel que sobrepasa lo jurídico y la pena de la sentencia, atravesando cuerpos, deseos y almas, para trabajar el exceso disciplinario en cuestión. En su análisis la prisión debe ser recolocada “(...) en el punto en que se realiza la torsión del poder codificado de castigar, en un poder disciplinario de vigilar; en el punto en que los castigos universales de las leyes vienen a aplicarse selectivamente a ciertos individuos (...) hasta el punto en que el derecho se invierte y pasa al exterior de sí mismo, y en que el contraderecho se vuelve el contenido efectivo e institucionalizado de las formas jurídicas.”¹⁷

Consideramos que el ejercicio de la maternidad ocurre en espacios más aislados y rigurosos, en los cuales hay manifestación del poder disciplinario en relación a la privación de libertad y las tecnologías de disciplina son perceptibles y operan al servicio de lo que llamamos doble castigo. Una pena impuesta jurídicamente, sumada al enclaustramiento aún mayor, con tutela más rígida que en el cotidiano penitenciario, hace que las mujeres que dan a luz en prisión estén sometidas a una situación de *hipermaternidad*.

Cuando la convivencia finaliza y el niño o niña es retirado de la convivencia materna (entregado a la familia o encaminado a un albergue), ocurre la transición de la *hiper* a la *hipomaternidad*, que es la ruptura inmediata del vínculo, sin transición y/o periodo de adaptación. Denominamos *hipo* (disminución) y no *maternidad nula* a la vivencia de ruptura, porque las marcas de la maternidad interrumpida, de la ausencia advenida por la presencia anterior, siguen en el cuerpo y mente de la presa. Los innumerables relatos de remedios para secar la leche, de “fiebre emocional”, de “desesperación” al oír el llanto de otros niños, evidencian que la maternidad sigue en el cuerpo. Las expectativas y el miedo a la separación definitiva, presentes en las intervenciones de aquellas que aún no habían experimentado el momento, pero lo temían ya desde la gestación, sumadas a la experiencia de Desirée Mendes, narrada al comienzo de este artículo, son ejemplos claros de la brutalidad de la ruptura, que no borra la vivencia anterior, sino que la convierte en una marca más en la producción de vidas precarias¹⁸ en la cual el sistema penitenciario brasileño ha estado invirtiendo con ahínco.

Podemos observar una posibilidad aún más grave de *hipomaternidad*, esta sí acercándose a lo que sería una *maternidad nula*, en los casos en que la madre o familia de origen han sido destituidos de su poder familiar y los niños son encaminados a un albergue, y en algunos casos entregados a adopción. En esos casos, el encarcelamiento interrumpe de forma definitiva cualquier posibilidad de ejercer la maternidad por parte de la mujer presa y de reconstrucción del vínculo familiar. A pesar de que la Ley nº 12.962/14 ha asegurado la convivencia de los niños/as y adolescentes con madres y padres privados de libertad, previendo explícitamente que la condenación criminal del padre o de la madre no implique la destitución del poder familiar y que el niño/a o adolescente será mantenido en su familia de origen, se recogieron varios relatos durante la investigación, en los cuales las madres contaron angustiadas no tener conocimiento del destino de su niño o niña, y el miedo de perderlos en favor de una familia adoptiva.

4 • Conclusión: maternidad vulnerable, disciplina y castigo

La experiencia en este ámbito nos permitió analizar y pensar políticas penitenciarias dirigidas a las mujeres presas, reflexionando sobre la función de esas políticas y sus trampas encarceladoras y de refuerzo de roles de género. La simple defensa de la adecuación de los espacios penitenciarios y la construcción de estructuras para recibir mujeres y niños/as nos puede llevar a reforzar el discurso y las prácticas disciplinarias en relación a ese público. Por lo tanto, conocer, partir de un enfoque empírico, de cómo las disposiciones jurídicas han sido aplicadas, se mostró fundamental para repensar las políticas públicas y legislativas desde sus efectos, partiendo de la perspectiva de las sometidas a esas políticas, más allá del plano normativo.

A partir de la experiencia de escuchar a las mujeres presas y de nuestra experiencia en el campo de investigación, hemos presentado brevemente en este artículo las categorías de análisis de *hipermaternidad* e *hipomaternidad* como herramientas que pueden ayudar a la comprensión de las ambigüedades que permean la temática de la maternidad y la prisión, en particular en el análisis del discurso de acceso a los derechos revestido por prácticas de rigor disciplinario.

Foucault ya señalaba que el ejercicio más peligroso del poder es el positivo, que no anula, sino conforma subjetividades.¹⁹ En este sentido, parte del sistema penitenciario brasileño puede haber avanzado en la preservación de la vida y salud de las mujeres, con inversiones y mejoras en las condiciones materiales del encarcelamiento materno; sin embargo, sigue ejerciendo peligrosamente su positivismo, limitando aún más la libertad, la autonomía y las posibilidades de convivencia saludable de las mujeres presas y sus hijos e hijas.

NOTAS

1 • Fragmento de entrevista grabada por el equipo de investigación en marzo de 2014, en São Paulo.

2 • A pesar de que las mujeres en situación de prisión (o egresas) entrevistadas para la investigación DLNS no son identificadas, Desirée Mendes Pinto tiene su nombre revelado por haberse convertido en una referencia en entrevistas periodísticas y debates sobre encarcelamiento femenino y maternidad. En la investigación está referenciada como experta, ya que es una experta en la práctica. Ella nos autorizó expresamente a identificarla en las producciones referentes a DLNS.

3 • Conforme al artículo 83, § 2 de la Ley Penitenciaria brasileña (*Lei de Execução Penal*), el plazo mínimo de convivencia entre las madres presas y sus bebés es de seis meses. Sin embargo, constatamos una subversión de la previsión legal, pues en la mayoría de las unidades visitadas seis meses es el plazo máximo de convivencia permitido.

4 • Es el caso, por ejemplo, de la investigación DLNS; del libro de Debora Diniz (Debora Diniz, *Cadeia – Relatos sobre mulheres* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015)), de la disertación de maestría de Sintia Helpes (Sintia S. Helpes, “Vidas em jogo: um estudo sobre mulheres envolvidas com o tráfico

de drogas" (Dissertação de mestrado, Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, 2014), entre otras.

5 • Estos datos no consideran la población penitenciaria actualizada de São Paulo, pues el gobierno del estado no proporcionó los datos necesarios para la finalización de la investigación. Así, para ese estado fueron utilizados datos no recogidos específicamente para Infopen, pudiendo presentarse alteraciones en los resultados. (Brasil, Ministério da Justiça, Departamento Penitenciário Nacional, *Levantamento nacional de informações penitenciárias – Infopen Mulheres – junho 2014* (Brasília: Ministério da Justiça, Depen, 2014), visitado el 17 de noviembre de 2015, <http://www.justica.gov.br/noticias/estudo-traca-perfil-da-populacao-penitenciaria-feminina-no-brasil/relatorio-infopen-mulheres.pdf>).

6 • Brasil, *Infopen Mulheres 2014*, 5.

7 • <http://www.prisonstudies.org/news/female-imprisonment>, visitado el 17 de noviembre de 2015.

8 • Brasil, *Infopen Mulheres 2014*, 9.

9 • Ibid., 5.

10 • Ibid., 24, 22.

11 • Defensoria Pública del Estado de São Paulo. *Mães em Cárcere. Dados Estatísticos 2014* (São Paulo: 2014), visitado el 17 de noviembre de 2015, http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/0/dados%20estat%C3%ADsticos%202014_geral.pdf.

12 • Visitamos: I) Centro de Referência a la Gestante Privada de Libertad, en Vespasiano (CRGPL), Minas Gerais; II) Penitenciaría Femenina de Paraná y Guardería Cantinho Feliz, localizadas en el Complejo Penal de Piraquara, en Paraná; III) Penitenciaría Femenina del Complejo de Mata Escura, en Salvador, Bahía. IV) Instituto Penal Femenino Desembargadora Auri Moura Costa y Guardería Irmã Marta, en el complejo penitenciario de Aquiraz, en Ceará; V) Penitenciaría Talavera Bruce, Unidad Materno-Infantil (UMI), Presidio Nelson Hungria y Penitenciaría Joaquim Ferreira de Souza, en el Complejo Gericiñó, en Río de Janeiro; VI) Penitenciaría Femenina "Dra. Marina Marigo

Cardoso de Oliveira", conocida como "Butantã", en São Paulo; y VII) Centro Federal de Detención de Mujeres Unidad nº 31 y Jardín Maternal, en Ezeiza, Provincia de Buenos Aires, Argentina. No nos ocupamos del caso argentino en este artículo, ya que la relación maternidad/prisión es distinta de la práctica brasileña.

13 • Considerando el límite técnico y temporal de la investigación, visitamos seis de los 26 estados brasileños. La obra de Rosângela Peixoto Santa Rita (Rosângela P. Santa Rita, "Mães e crianças atrás das grades: em questão o princípio da dignidade da pessoa humana" (Mestrado em Política Social, Universidade de Brasília, 2006)) e informes y documentos oficiales nos ayudaron a escoger las unidades visitadas. Las reflexiones presentadas aquí no agotan el tema, tampoco abordan la diversidad regional brasileña ni las diferencias entre los modelos existentes en el país, siendo ponderaciones oriundas de las experiencias que tuvimos en las unidades visitadas.

14 • Los nombres de las detenidas entrevistadas fueron alterados para mantener el anonimato.

15 • Raquel C.S. Santos, "Maternidade no cárcere: reflexões sobre o sistema penitenciário feminino" (Mestrado em Política Social, Universidade Federal Fluminense, 2011), 60.

16 • Laura D. Mattar e Carmen S.G. Diniz, "Hierarquias reprodutivas: maternidade e desigualdades no exercício de direitos humanos pelas mulheres," *Revista Interface: comunicação, saúde, educação*, 16, no. 40 (2012): 113.

17 • Michel Foucault, *Vigiar e Punir – História da Violência nas Prisões* (Petrópolis: Vozes, 2004), 184.

18 • Término acuñado por la filósofa Judith Butler, (Judith Butler, "Vida Precária," *Contemporânea - Revista de Sociologia da UFSCar* 1, no. 1 (jan./jun. 2011): 13-33, visitado el 20 de marzo de 2015, <http://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/view/18/3>).

19 • Michel Foucault, *História da loucura: Na idade clássica* (São Paulo: Perspectiva, 2007), 118.

**ANA GABRIELA MENDES BRAGA** – *Brasil*

Ana Gabriela Mendes Braga es doctora en Criminología por la Universidad de São Paulo (USP), habiendo sido investigadora visitante en la Universidad de Barcelona. Es también profesora en la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad del Estado de São Paulo (UNESP).

contacto: anagabrielamb@gmail.com

**BRUNA ANGOTTI** – *Brasil*

Bruna Angotti es doctoranda y tiene una maestría en Antropología Social por la USP y es experta en Criminología por el Instituto Brasileño de Ciencias Criminales. Es profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad Presbiteriana Mackenzie.

contacto: angotti.bruna@gmail.com

Recibido en marzo de 2015.

Original en portugués. Traducido por Sebastián Porrúa Schiess.

Las autoras coordinaron la investigación “Dar a Luz en la Sombra: condiciones actuales y posibilidades futuras para el ejercicio de la maternidad por mujeres en situación de prisión” (DLNS, por sus siglas en portugués), publicada en 2015.



“Este artículo es publicado bajo la Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License”

PANORAMA INSTITUCIONAL



**“LAS ONG CLARAMENTE
SIENTEN QUE ES ÚTIL SER PARTE
DE NUESTRA ALIANZA GLOBAL
POR LA RENDICIÓN DE CUENTAS”**

Karenina Schröder

“LAS ONG CLARAMENTE SIENTEN QUE ES ÚTIL SER PARTE DE NUESTRA ALIANZA GLOBAL POR LA RENDICIÓN DE CUENTAS”

Karenina Schröder

- *¿Qué beneficios brinda una carta internacional por la rendición de cuentas para las ONG y cómo las organizaciones del Sur Global contribuyen en la agenda?*

La Carta por la Rendición de Cuentas de las ONG Internacionales (“la Carta”)¹ pretende ser un firme compromiso de parte de grandes organizaciones internacionales de la sociedad civil – incluyendo a Amnistía Internacional, Greenpeace y BRAC – con la transparencia, la responsabilidad y la excelencia en el desarrollo de su trabajo. La Carta ofrece el único marco global, plenamente abarcador e intersectorial de rendición de cuentas para las ONG internacionales.

Reconociendo que el sector de las ONG internacionales ha crecido en tamaño, junto con una abundancia de principios rectores y regulaciones que compiten entre sí, los fundadores de la Carta respondieron incorporando una amplia gama de códigos existentes en un marco común. Su objetivo es brindar un enfoque más racional y coherente para que las ONG internacionales puedan responder con confianza a los donantes, gobiernos y a otras partes interesadas en lo que se refiere a sus esfuerzos de rendición de cuentas.

Firmada originalmente en 2006 por 11 organizaciones de la sociedad civil, la Carta tiene hoy 24 miembros. Los miembros deben informar anualmente sobre una serie de compromisos a los que cada organización debe adherir – como el respeto a los derechos humanos, la transparencia y una gestión profesional. Estos informes son evaluados por un Panel de Revisión Independiente que puede, si es necesario, solicitar más información de la organización miembro. El Panel busca específicamente el compromiso institucional de la organización que presenta el informe, así como el progreso continuo en el cumplimiento de sus compromisos con la transparencia, la independencia, la efectividad, la participación, la buena administración financiera, etc. Los informes y las evaluaciones externas son publicados en la página web de la Carta y están disponibles para el público general.

La gestión del día a día de la Carta es realizada por su Secretariado que, desde 2010 está a cargo del Internacional Civil Society Centre en Berlín.

Karenina Schröder, la Directora Ejecutiva del Secretariado, conversó con Conectas sobre los orígenes de la Carta, la manera en la que ha evolucionado, y el rol cada vez más importante que las organizaciones del Sur Global están jugando en el establecimiento de estándares internacionales de rendición de cuentas.

• • •

Conectas Derechos Humanos • ¿Cómo surgió la idea original de la Carta?

Karenina Schröder • En 2006, algunas de las principales organizaciones globales fundaron la Carta por varios motivos.

En primer lugar, sentían que necesitaban mejorar sus propios sistemas de rendición de cuentas. Al no tener accionistas que evaluaran el impacto y valor de su labor, los fundadores querían asegurarse sistemas más rígidos para garantizar que estuvieran realmente generando el mejor resultado posible para las partes interesadas.

En segundo lugar, y en particular para las ONG internacionales de cabildeo como Greenpeace y Amnistía, que estaban entre los fuertes proponentes en los primeros años, cuanto más estas organizaciones demandaban buena gobernanza, transparencia y responsabilidad de empresas y gobiernos, más importante les resultaba tener su propia casa en orden.

Y, finalmente, cuando la Carta fue fundada había varios cientos de esquemas de rendición de cuentas. Pese a que es bueno que el tema tenga un lugar importante en la agenda, también existe el problema de tener muchos esquemas. Para muchas organizaciones, es necesario realizar informes en múltiples formatos para diferentes donantes y según diferentes requisitos de rendición de cuentas a nivel nacional, regional, global o por área temática. Por lo tanto, un código complementario global intersectorial como la Carta de las ONG internacionales podría también servir como punto de partida desde el cual cada organización agregue diferentes piezas que sean particularmente relevantes para sus regiones y para sus organizaciones aliadas específicas.

Conectas • ¿La Carta por la Rendición de Cuentas ha cambiado desde que fue establecida? ¿Cuáles han sido los principales cambios?

K.S • En pocas palabras: Es más independiente, más global y mucho más profesional.

Originalmente, era una organización que estaba completamente gobernada por sus

miembros. La autonomía de la organización ha ido aumentando significativamente desde la introducción de un Panel de Revisión Independiente. Hemos tomado cada vez más directores externos, siendo dos de ellos provenientes del Sur Global. Esto ayudó a que la organización se volviera más global.

A medida que nos fuimos profesionalizando, ha resultado más difícil para algunos de nuestros miembros cumplir con los requisitos necesarios y hemos perdido algunos de los miembros menores. Al mismo tiempo, tomamos todas las medidas posibles para asegurar que nos mantuviéramos enfocados solo en los temas claves y para permitir a nuestros miembros que aumentaran su rendición de cuentas a su propio ritmo y capacidad. Eso es lo bueno del Panel de Evaluación Independiente, que evalúa a cada organización individualmente y no basado en indicadores fijos.

Conectas • El único requisito para hacerse miembro es que la organización debe tener mecanismos de reclamos en funcionamiento. ¿Cuál es el motivo, cómo funciona y por qué es importante?

K. S • A menos que tengas sistemas muy buenos en funcionamiento para escuchar a las partes interesadas, ¿cómo puedes ser responsable y transparente? Me sorprendí al descubrir que esto no era para nada normal en las organizaciones. Una cantidad de organizaciones – y en particular organizaciones de cabildeo – no eran muy fuertes al inicio en tomar el feedback de sus partes interesadas. Las organizaciones que brindan servicios o las organizaciones humanitarias estaban un poco más avanzadas en este sentido. Sin embargo, a todas les resultaba difícil comprometerse en la rendición de cuentas. La era digital actualmente permite (y muchos comienzan a usarlo) una relación completamente nueva, más directa, y en tiempo real, con las partes interesadas.

Las organizaciones comprenden cada vez más que este mecanismo no se trata solo de recibir críticas. Es de hecho una invitación a dar un feedback y a tener una comunicación constante con las partes interesadas, sobre aquello que pueden hacer colectivamente. Esto permite acceder al conocimiento, redes, energía de las partes interesadas para conseguir un mayor impacto para la causa.

Los mecanismos de reclamos también permiten que las organizaciones puedan corregir muy rápidamente algo, si las cosas van mal. Por lo tanto, si un proyecto que has lanzado con la mejor de las intenciones tiene algún efecto colateral que no habías anticipado, un sistema realmente bueno de feedback entre las partes permitirá rápidamente que adaptes tu proyecto. En la era digital, es una forma de respuesta rápida para permitir que la organización adapte o mejore continuamente lo que está haciendo.

En términos de cómo esto funciona en la práctica, depende mucho del contexto en el que la organización está trabajando. Algunas organizaciones tienen un ombudsman. Hay organizaciones que tienen urnas donde se puede depositar un papel. Otras tienen

sistemas de feedback por mensaje de texto. También hay paneles de los constituyentes en algunas comunidades para obtener un feedback. O bien este se puede dar a través de la radio. Una vasta cantidad de herramientas y prácticas han sido desarrolladas a lo largo del tiempo, que en general son muy sensibles a cómo mujeres y niños pueden hacer oír sus voces en las comunidades y cómo situaciones políticas que no son potencialmente benéficas pueden ser tomadas en cuenta.

Conectas • ¿Cuáles son los tipos de tendencias que aparecieron en los informes anuales?

K.S. • Tenemos diez compromisos sobre los que nuestros miembros deben reportar – que van desde la inclusión de las partes interesadas, hasta la transparencia y captación de fondos ética. Para cada uno de esos compromisos, nosotros pedimos que respondan a tres preguntas: 1) ¿Tiene una política en vigor en relación al compromiso?; 2. ¿Es esa política conocida en la práctica por el personal?; 3. ¿Tiene pruebas de que funciona bien?

Cada vez nos va mejor en las preguntas 1 y 2, pero aún no estamos muy bien en la número 3. Sin embargo, hemos afinado la comprensión sobre qué significan esos compromisos. Por ejemplo, aunque las personas suelen pensar que la inclusión solo se refiere a género – y solo informan cuántas mujeres han sido empleadas y cuántas mujeres una organización ha alcanzado a través de sus diferentes programas – hemos conseguido ampliar exitosamente la discusión de forma que la inclusión signifique ver quién está potencialmente *excluido* de los programas, en función de, por ejemplo, etnia, edad o discapacidad. Hemos conseguido exitosamente fomentar que las organizaciones miembros desarrollen políticas positivas y de mayor alcance. Nuestros miembros invierten en implementar estas políticas y esperamos ver, en el futuro, más evidencia de que estas políticas están funcionando bien.

Conectas • La mayoría de sus miembros continúan siendo de organizaciones con sede en el Norte Global. ¿Es un desafío llegar a las organizaciones del Sur Global? ¿Alguno de sus miembros del Sur ha podido ofrecer consejos a los miembros del Norte?

K.S. • Recientemente les hemos dado la bienvenida a dos organizaciones del Sur Global – el BRAC de Bangladesh y el *Taiwan Fund for Children and Families*. Sin embargo, para nosotros no es fácil tener el mismo tipo de visibilidad y credibilidad en el Sur Global, donde no hemos estado tan presentes en el pasado. Estamos tratando de hacerlo a través de nuestro proyecto llamado Estándar Global para la Rendición de Cuentas de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).

Mediante este programa hemos llegado a nueve organizaciones – la mayoría de las cuales son del Sur Global, con sede en India, Kenia, Uganda, Colombia y Filipinas – que hacen un trabajo similar al nuestro. Esa es realmente nuestra respuesta a ese vínculo que falta con el Sur Global, puesto que es un ejercicio que debe ser liderado por el Sur, el de ver lo que es central en los estándares de rendición de cuentas de las OSC.

A lo largo de los próximos tres años vamos a desarrollar un estándar colectivo de rendición de cuentas de las OSC. PricewaterhouseCoopers ha destinado tiempo a observar los diferentes esquemas de rendición de cuentas que estas nueve organizaciones están usando para establecer cuántas superposiciones existen. Lo que hemos visto es que organizaciones de diferentes lugares han desarrollado ideas relativamente similares en relación a los mecanismos de rendición de cuentas. Sería muy bueno ver si podemos desarrollar esto como un estándar básico colectivo con ciertos subconjuntos para regiones y contextos específicos.

Conectas • Estamos viendo cada vez más restricciones a los derechos de las ONG internacionales en varias jurisdicciones alrededor del mundo. ¿La Carta de las ONG Internacionales espera tener un impacto en cómo esas organizaciones son vistas en esas jurisdicciones?

K.S. • Definitivamente vemos que hay un espacio civil que se contrae. Vemos esto como un gran desafío. Uno de los retos es que si le pedimos a nuestras organizaciones que sean extremadamente transparentes, ¿cómo juega esto en la práctica en Rusia, por ejemplo? Esto es un problema. Necesitamos ser conscientes sobre qué podemos exigir y a quién. Queremos asegurar que ser parte de la Carta ayuda a una organización a enfrentar algunos de los desafíos que se presentan en ambientes no propicios. Las organizaciones con las que estamos trabajando en India y en Uganda nos están diciendo que muy a menudo las OSC en sus países están siendo acusadas por los gobiernos de no rendir cuentas, de ser corruptas y de tener mala performance. Por estos motivos, las organizaciones adquieren mala reputación. En tal contexto, estas ONG claramente sienten que es útil ser parte de una alianza global por la transparencia y la responsabilidad. Así, pueden rebatir las acusaciones diciendo “en realidad, hemos cumplido con los requisitos del Estándar Global de Rendición de Cuentas para las ONG que ha sido acordado globalmente como un buen estándar de referencia para la responsabilidad y transparencia”. Al mismo tiempo, si la Carta es vista como algo que es internacional y no nacional, esto puede inmediatamente generar la sospecha de que es una interferencia externa. Este es un tema complejo y su resolución no es simple. Somos muy sensibles a su evolución y queremos aprender de nuestros aliados del Sur sobre cómo proceder de la mejor manera de modo que la solidaridad global pueda jugar a su favor.

Conectas • ¿Cómo ve el futuro de la Carta de las ONG internacionales? ¿Cuál cree que será el rumbo de la organización en los próximos cinco o diez años?

K.S. • Para nosotros, el desafío es cómo la era digital puede permitir una versión completamente nueva de la rendición de cuentas. Estábamos acostumbrados a vivir en la era donde las organizaciones eran definidas por sus miembros por lo que querían hacer, se lo presentaban al mundo, reportaban sobre sus avances y luego eran evaluadas externamente. En esta nueva era de “crowdsourcing” (colaboración abierta distribuida), las estrategias y enfoque deben orientarse a unos constituyentes más amplios y a tomar

decisiones estratégicas, se co-crea constantemente lo que se implementa porque las partes interesadas son permanentemente consultadas sobre si están de acuerdo, si se deben hacer cambios, si tienen una mejor idea, o si tienen otra red a la cual conectarse. Luego se co-evalúa si esto agrega valor o no. Como la organización Keystone siempre dice: "Rendir cuentas no es solo lo que hay que hacer, sino que es hacer algo muy inteligente."

NOTAS

1 • El texto completo de la Carta está disponible en: http://www.ingoaccountabilitycharter.org/wpcms/wp-content/uploads/INGO_CHARTER_web.pdf visitado el 1 de octubre de 2015.

• • •

*Entrevista realizada en julio de 2015 por Juana Kweitel y Oliver Hudson
(Conectas Derechos Humanos).*



KARENINA SCHRÖDER – Alemania

Como Directora Ejecutiva de la Carta por la Rendición de Cuentas de las ONG Internacionales ("la Carta"), Karenina facilita la aceptación y la implementación de la Carta en el sector de las Organizaciones de la Sociedad Civil Internacionales. Anteriormente Karenina fue miembro del directorio de *Transparency International* Alemania por seis años y fue responsable por el desarrollo organizacional estratégico, además de coordinadora de su Consejo Asesor. Ella también fundó y administró el grupo de trabajo "Transparencia en el Sector Sin Fines de Lucro" y del "Grupo de Trabajo Académico de *Transparency International* Alemania".

contacto: kschroeder@icscentre.org

Original en inglés. Traducido por Maité Llanos.



"Este artículo es publicado bajo la Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License"

EXPERIENCIAS



RECUPERAR ESPACIOS CÍVICOS CON LITIGACIÓN RESPALDADA POR LA ONU

Maina Kiai

RECUPERAR ESPACIOS CÍVICOS CON LITIGACIÓN RESPALDADA POR LA ONU

Maina Kiai

- *Un relator especial de la ONU explica cómo acciones jurídicas innovadoras pueden proteger derechos humanos fundamentales*

RESUMEN

Con la disminución del espacio cívico como cuestión cada vez más apremiante, el autor delibera sobre la necesidad de nuevos enfoques; no solo para proteger el espacio cívico que aún existe sino también para recuperar cada vez más el que ya se ha perdido. Maina Kiai explica por qué las herramientas tradicionales, tales como los informes de prensa, ya no sirven. En consecuencia, su mandato ha desarrollado un proyecto de litigación nuevo, que busca apoyar los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación mediante la litigación en los tribunales nacionales y regionales. El proyecto busca de un modo activo respaldar los casos relacionados a estos derechos y se centra en proporcionar asistencia técnica y servicios de asesoramiento a los litigantes, abogados y organizaciones de la sociedad civil. Además, la oficina del autor envía informes amicus curiae en casos pertinentes para aportar un análisis crítico y una voz internacional. El autor comenta su experiencia en presentar un informe de este tipo en Bolivia y anima a los lectores a involucrarse en el proyecto.

PALABRAS CLAVE

Espacio cívico | Litigación | Libertad de reunión pacífica | Libertad de asociación pacífica | Bolivia | ONG

Ya es casi anticuado, por depresivo que esto suene, decir que el espacio cívico en el planeta es cada vez más reducido. Es cierto, sin duda, que en la última década hemos presenciado una oleada de leyes y prácticas represivas sin precedentes que ha asolado al mundo, todas diseñadas para impedir que la gente se organice, levante la voz y se comprometa con los derechos y deberes democráticos. Ya ha pasado el momento de hablar de “reducción” para describir el presente o el futuro. Datos del Centro Internacional para la Ley Sin Fines de Lucro (ICNL, por sus siglas en inglés) indican que entre 2004 y 2010, más de cincuenta países consideraron o adoptaron medidas restrictivas para la sociedad civil.¹ En muchos lugares, el daño está hecho. Ya no queda mucho espacio más por quitar.

De hecho, la tendencia es tan general y se ha expandido por tantos países que corre el riesgo de convertirse en la nueva norma general. Estamos ante el precipicio de una nueva época en la que los países serán audaces en su represión, volviendo a las personas comunes sumisas en la defensa de sus derechos.

Es incluso más deprimente, quizá, el hecho de que muchas de nuestras herramientas tradicionales para combatir esta tendencia ya no estén funcionando tan bien. Informar, documentar, la presión de la opinión pública, las orientaciones, las recomendaciones; ninguna de estas herramientas ha sido particularmente efectiva en revertir la deriva global hacia la represión. Actualmente siento esto en mi trabajo como Relator Especial para la ONU sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Mis funciones incluyen tanto un componente de vigilancia e información, de denuncia pública podría decirse, como un componente de asistencia técnica, que quiere decir trabajar entre bastidores para ayudar a los Estados a mejorar su aplicación de las normas de derechos humanos. Es evidente que algunos gobiernos no están interesados en ninguno de estos enfoques.

Un motivo de nuestros fracasos colectivos es que los enfoques provienen de otra época, cuando todavía podíamos hablar de proteger el espacio cívico. ¿Pero qué hay que hacer cuando el espacio ya no está? ¿Cómo se recupera? Creo que parte de la respuesta está en aumentar los esfuerzos de aplicación del derecho. A estas alturas, una verdadera recuperación requerirá más creatividad, innovación y una multiplicidad de enfoques.

1 • Un nuevo camino a seguir: litigación en tribunales nacionales y regionales

Fue en este contexto, de aumentar los esfuerzos de aplicación del derecho, que mi mandato comenzó un nuevo proyecto en 2014, diseñado para promover los derechos de libertad de reunión pacífica y de asociación mediante la litigación en tribunales nacionales y regionales. El proyecto busca apoyar activamente casos relacionados a estos derechos y se enfoca en proporcionar asistencia técnica y servicios de asesoramiento a los litigantes, abogados y organizaciones de la sociedad civil. Una parte importante del

proyecto es la presentación de informes *amicus curiae* en casos pertinentes para aportar análisis crítico y una voz internacional.

El propósito de esta tarea es simple: introducir el derecho internacional y sus normas de derechos humanos en los tribunales nacionales, para que se difundan por el derecho nacional y, quizá más importante, lograr una mejor aplicación de los derechos. El sistema de la ONU es notoriamente impotente cuando se trata de aplicar los derechos humanos que propugna; simplemente no tiene las herramientas y los Estados miembros no van a ponerlas a disposición en mucho tiempo. Los tribunales nacionales y regionales y las comisiones de derechos humanos están con frecuencia en mejores condiciones para hacerlo.

Esto no quiere decir que la litigación en tribunales nacionales y regionales es una panacea. Tiene sus deficiencias intrínsecas: los tribunales de muchos países pueden estar irremediablemente corrompidos o ser políticamente obedientes, los litigantes pueden tener miedo de las represalias y los procesos pueden enfocarse en un único litigante o una estrecha disposición jurídica, e incluso después de un dictamen positivo el cambio real sobre el terreno puede ser lento. Pero la litigación presenta ventajas únicas entre las herramientas para la promoción de los derechos. Cuando se usa en el contexto adecuado, por ejemplo, puede garantizar reparaciones concretas: rendición de cuentas, indemnización y algún consuelo. La litigación también puede arrojar luz sobre la represión al forzar a los gobiernos a abordar las cuestiones directamente en un escenario público, sea mediante procedimientos escritos o audiencias públicas. Los tribunales independientes y las sentencias contundentes pueden proporcionar apoyo a los activistas, detener abusos y promover el cambio social.

Cuando aparecen oportunidades en el contexto adecuado, es fundamental que los abogados, litigantes y jueces tengan las herramientas adecuadas que les permitan lograr sus objetivos. He descubierto que la profesión jurídica en todo el mundo enfrenta obstáculos para acceder y utilizar las leyes, normas y principios internacionales. Es en esto que quiere incidir mi mandato, ya sea con asistencia técnica, declaraciones de expertos o *amicus*. De hecho, a veces la participación de mi mandato se limita a proporcionar alegaciones ya preparadas, incluyendo algunas que ya hemos utilizado en casos previos.

Hasta la fecha, mi mandato ha presentado tres *amici curiae* ante tribunales nacionales y regionales. Además del primer *amicus* presentado en agosto de 2015 en un caso ante el Tribunal Constitucional en Bolivia, que describo más adelante en mayor detalle, se presentó un *amicus* en un caso ante la Suprema Corte de México cuestionando la constitucionalidad de la “Ley de Movilidad de la Ciudad”, que argumenté restringe indebidamente el derecho a la libertad de reunión pacífica.² En noviembre de 2015, la comisión presentó también una intervención de terceros, junto con el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Ghent (Bélgica), instando al Tribunal Europeo de Derechos Humanos a adoptar normas protectoras contundentes para el derecho a la libertad de reunión pacífica en cuatro casos contra Azerbaiyán.³

Dados los patrones mundiales de conducta restrictiva de las autoridades, estoy convencido de que las alegaciones en estos casos serán útiles para los litigantes en muchos otros casos de todo el mundo. Para facilitar su acceso y utilización, hemos subido a nuestra página web todos los informes que hemos presentado.⁴

2 • Bolivia: una primera incursión

Mi mandato presentó su primer *amicus* en mayo de 2015, ante el Tribunal Constitucional de Bolivia en Sucre. En este caso se cuestiona el Artículo 7.II.1 de la Ley de Organizaciones no Gubernamentales (Ley 351) y el Artículo 19 (g) del Decreto Supremo 1597 sobre su implementación. En septiembre de 2015, esta ley estaba en los titulares después de que el gobierno la utilizase para declarar “irregulares” a 38 ONG.⁵ Las organizaciones acusadas se enfrentan a sanciones, incluyendo la pérdida de su personalidad jurídica, una medida que *de facto* las cerraría. Esta situación muestra claramente los efectos de gran alcance de esta ley y su impacto en las vidas de las asociaciones.

La situación no era tan dramática en el momento en que presentamos el *amicus* en mayo de 2015, pero había indicios claros de que se avecinaban problemas serios. Y, para agosto, tanto el presidente como el vicepresidente de Bolivia habían hecho declaraciones diciendo que las ONG ya no eran consideradas relevantes, y la sociedad civil fue advertida de no actuar contra las políticas del gobierno.⁶

La Ley de ONG se remonta a marzo de 2013, cuando Bolivia adoptó la legislación a pesar de que muchos análisis indicaban que contravenía el derecho internacional (ver más abajo). Fue implementada en junio de 2013, por el igualmente polémico Decreto Supremo.

A finales de 2014, el defensor del pueblo presentó una petición al Tribunal Constitucional de Bolivia, cuestionando la constitucionalidad del Artículo 7.II.1 de la Ley de ONG (Ley 351) y el Artículo 19 (g) del Decreto Supremo 1597. La primera disposición condiciona el otorgamiento o la confirmación de personalidad jurídica a la contribución de la asociación al desarrollo económico y social. La segunda estipula que la personalidad jurídica de las asociaciones puede ser revocada cuando las asociaciones incumplan con las políticas y/o normas sectoriales.

3 • Análisis de las disposiciones de Bolivia cuestionadas

Mi mandato presentó un *amicus* este año alegando que las disposiciones bolivianas restringen injustificadamente el derecho a la libertad de asociación previsto por el derecho, las normas y los principios internacionales.⁷ La base para esta evaluación es el Artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR, por sus siglas en inglés), que protege el derecho a la libertad de asociación. Bolivia ha sido parte del ICCPR desde 1982.

El *amicus* señala que las restricciones al derecho a la libertad de asociación solo son permitidas por el ICCPR cuando (1) están prescritas por la ley; (2) persiguen un objetivo legítimo; (3) son necesarias en una sociedad democrática. Cualquier restricción de este derecho debe ser juzgada contra esta triple prueba. Ninguno de los dos artículos cuestionados en el caso de Bolivia supera esta prueba.

En primer lugar, no están “prescritas por la ley”, fundamentalmente porque son demasiado vagas y amplias. Tanto el Comité de Derechos Humanos de la ONU como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han indicado que las leyes deben ser claras en las obligaciones que establecen.⁸ Las nociones vagas referidas en las leyes bolivianas, tales como “contribución al desarrollo social y económico” y “políticas y/o normas sectoriales”, son todo menos claras. En teoría, se puede argumentar que todas las causas de derechos humanos deberían ser consideradas como contribuyentes al desarrollo social y económico, pero no hay ninguna garantía de que el funcionario boliviano pertinente vaya a adoptar esta interpretación. Lo mismo se aplica a “políticas sectoriales”, las cuales están en continuo cambio y son prácticamente imposibles de documentar de un modo objetivo. Las disposiciones dejan simplemente demasiado espacio para el abuso de poder y las interpretaciones arbitrarias de funcionarios estatales.

Aunque las restricciones estuviesen prescritas adecuadamente por la ley, no persiguen un objetivo legítimo. Al contrario, pueden ser interpretadas como un ataque al fundamento mismo del derecho a la libertad de asociación. La ley parece dirigida a obstruir el trabajo de las asociaciones que no apoyan la plataforma de desarrollo social y económico del gobierno. Pero el derecho a la libertad de asociación se aplica explícitamente a asociaciones que no acatan la línea del gobierno; de hecho es en estos casos donde la observancia del derecho es más fundamental.⁹

Finalmente, incluso si las disposiciones de Bolivia estuviesen prescritas en la ley y fuesen legítimas, seguirían sin ser necesarias ni proporcionales. Su efecto – no otorgar o revocar la personalidad jurídica de asociaciones que tienen ideas distintas a los políticos del momento – tiene sencillamente demasiado alcance, sobre todo cuando se tiene en cuenta el amplio margen de discrecionalidad permitido a las autoridades encargadas del cumplimiento de la ley.¹⁰

Se espera que el Tribunal Constitucional de Bolivia se pronuncie sobre el caso hasta principios de 2016. Es, por supuesto, difícil predecir lo que va a dictaminar el tribunal, pero estoy preocupado por la reciente declaración del Ministro de Descentralización de Bolivia, que ha sido citado en informes de prensa como diciendo que las ONG deberían cumplir las leyes nacionales, con independencia de lo que la ONU piense de ellas; probablemente una referencia al *amicus* de mi mandato.¹¹

4 • El camino a seguir

El caso de Bolivia fue solo el primero en lo que espero sea una serie de intervenciones jurídicas de mi mandato. Actualmente se están estudiando unos cuantos casos. Cada caso representa desafíos recurrentes para las asociaciones y manifestantes de todo el

mundo, tales como limitaciones al acceso a la personalidad jurídica de las asociaciones, procedimientos de registro onerosos, impedir el acceso a financiamiento extranjero, restricciones de las zonas de protestas, regímenes de autorización para asambleas pacíficas, penalización de los participantes y así en adelante.

Cada caso es un pequeño peldaño en la recuperación del espacio cívico, pero el impacto más grande se producirá cuando alcancemos una masa crítica de intervenciones. Encontrar los casos adecuados depende de nuestras redes de contactos y colaboradores; y eso se refiere a ti. Los mandatos de los relatores especiales son vastos, abarcando a menudo el mundo entero, pero los recursos son limitados. Te necesitamos, como colaborador, para que nos avises de casos que puedan beneficiarse de una intervención, señales los retos jurídicos a los que te enfrentas, reutilices alegaciones basadas en el derecho internacional en tus jurisdicciones nacionales, y para que nos informes de los resultados de esos casos.

Si tienes un caso que puede ser relevante para el mandato, ponte por favor en contacto con nosotros a través de nuestra página web¹² o con nuestra coordinadora de proyectos de litigación Heidy Rombouts. O bien, si simplemente quieres introducir el derecho internacional en un caso actual sobre derechos de asamblea o asociación, echa un vistazo a nuestros informes previos. Por ahora solo hay un puñado, pero la biblioteca crecerá. Estarán puestos a disposición del público en nuestra página web, para que los abogados y litigantes puedan aprender de nuestros enfoques, éxitos y fracasos. Sin duda esperamos que estos archivos serán vistos como modelos de informes a ser reciclados y reutilizados por todo el mundo; cada uno de ellos, un catalizador para ayudar a reforzar y reivindicar el espacio cívico.

NOTAS

1 • Douglas Rutzen, "Aid barriers and the rise of Philanthropic protectionism," *International Journal of Not-for-Profit Law* 17, no. 1 (March 2015): 5.

2 • United Nations Special Rapporteur, "Mexico: Special Rapporteur weighs in on case challenging constitutionality of protest laws," August 24, 2015, visitado el 9 de octubre de 2015, <http://freeassembly.net/rapporteurpressnews/mexico-amicus/>.

3 • Una de estas normas que instamos al Tribunal a adoptar es el reconocimiento de que el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica no debería estar sujeto a la autorización de las autoridades

nacionales, pues esto convierte al derecho en un privilegio a ser concedido por las autoridades. Ver Relator Especial de Naciones Unidas "Third Party Intervention Urges European Court to Establish "Clear and Strong Protective Standards" on Assembly Rights," November 12, 2015, visitado el 9 de octubre de 2015, <http://freeassembly.net/rapporteurpressnews/azerbaijan-intervention/>.

4 • United Nations Special Rapporteur, "Using litigation to advance the rights to freedom of peaceful assembly and of association," visitado el 9 de octubre de 2015, <http://freeassembly.net/litigation>.

5 • Los motivos para declarar a esas ONG

“irregulares” incluían el hecho de que no habían completado el proceso de renovación y revisión estipulado por la Ley 351. Ver “Gobierno declara ‘irregulares’ a 38 ONG, entre ellas, el Cedib y la Cinemateca,” *Correo del Sur*, September 6, 2015, visitado el 9 de octubre de 2015, http://www.correodelsur.com/politica/20150906_gobierno-declara-irregulares-a-38-ong-entre-ellas-el-cedib-y-la-cinemateca.html.

6 • Luis Mealla, “García advierte que si ONG se entrometen en el país, ‘se van’,” *La Razón*, August 11, 2015, visitado el 9 de octubre de 2015, http://www.la-razon.com/nacional/Vicepresidente-Garcia-advierte-ONG-entrometen-pais_0_2324167612.html; “Morales dice que no hay razón para la existencia de las ONG,” *El día*, August 20, 2015, visitado el 9 de octubre de 2015, http://eldia.com.bo/index.php?c=&articulo=Morales-dice-que-no-hay-razon-para-la-existencia-de-las-ONG-&cat=148&pla=3&id_articulo=178757; Agencia de Noticias Fides, Morales: “Quienes conspiran (contra) el gobierno van a tener problemas,” August 20, 2015, visitado el 9 de octubre de 2015, <http://noticiasfides.com/politica/morales-quienes-conspiran-contra-el-gobierno-van-a-tener-problemas-355897/>.

7 • En agosto de 2015, Human Rights Watch presentó un informe *amicus* en el mismo caso, llegando a la misma conclusión. (Human Rights Watch, “Bolivia: Amicus brief on NGO regulations,”

August 5, 2015, visitado el 9 de octubre de 2015, <https://www.hrw.org/news/2015/08/05/bolivia-amicus-brief-ngo-regulations>).

8 • United Nations, Human Rights Committee, “General Comment no. 27,” UN Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 (13), 2 November 1999; Inter - American Commission on Human Rights (IACHR), *Second Report on the Situation of Human Rights Defenders in the Americas* (Washington, D.C: IACHR, 2011), 234-35, recommendation 19.

9 • United Nations, General Assembly, “Declaration on the Rights and Responsibilities of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms,” UN General Assembly, UN Doc. G.A. Res. 53/144, 9 December 1998, artículos 2, 5 y 7 y explícitamente el artículo 8 sobre críticas a los órganos y agencias gubernamentales. 10 • El informe completo puede ser leído en nuestra página web, tanto en inglés como en español, en el siguiente enlace: <http://freeassembly.net/rapporteurpressnews/bolivia-amicus/>.

11 • “Ministros dicen que ONG alineadas a planes del Gobierno serán respetadas,” *Página Siete*, August 26, 2015, visitado el 9 de octubre de 2015, <http://paginasiete.bo/nacional/2015/8/26/ministros-dicen-alineadas-planes-gobierno-seran-respetadas-67917.html>.

12 • <http://freeassembly.net/litigation/>.

13 • Heidy.Rombouts@freeassembly.net.



MAINA KIAI – *Kenia*

Desde mayo de 2011, Maina Kiai ha sido Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Abogado formado en las universidades de Nairobi y Harvard, ha pasado los últimos veinte años luchando por los derechos humanos y la reforma constitucional en Kenia, en particular como director ejecutivo en la Comisión no oficial sobre Derechos Humanos de Kenia y después como presidente de la Comisión Nacional sobre Derechos Humanos de Kenia (2003-2008).

contacto: info@freeassembly.net

Recibido en septiembre de 2015.

Original en inglés. Traducido por Sebastián Porrúa Schiess.



“Este artículo es publicado bajo la Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License”

VOCES



CULTURA DE LA VIOLACIÓN Y SEXISMO EN LA INDIA EN VÍAS DE GLOBALIZACIÓN

Kavita Krishnan

CON EL DEDO EN EL GATILLO

Shami Chakrabarti

CULTURA DE LA VIOLACIÓN Y SEXISMO EN LA INDIA EN VÍAS DE GLOBALIZACIÓN

Kavita Krishnan

- *Cómo la política, la economía y la ideología de castas* •
conforman los derechos de las mujeres en la India

RESUMEN

Después de la violación en grupo de una mujer en 2012 en Delhi, se puso un foco de atención en los derechos de las mujeres en la India. Un documental de la BBC en 2014 reavivó el debate al sugerir apresuradamente – junto con gran parte del debate internacional – que este acto violento y misógino era una expresión de la cultura y tradición de la India. Aquí la autora sostiene que este tipo de explicación es erróneo. En su lugar, Kavita Krishnan sugiere que hay fuerzas contemporáneas más complejas en juego que trabajan activamente para mantener el papel subordinado de las mujeres en la sociedad; concretamente las castas, la política y el capitalismo.

PALABRAS CLAVE

India | Sexismo | Derechos de las mujeres | Feminismo | Capitalismo | La hija de la India

En la India y en Occidente, hay una tendencia a ver la violencia de género y la misoginia en ese país como una expresión de la “cultura” y la “tradición”. Este es un lente impreciso y deformante con el que mirar la violencia de género y la misoginia.

En una entrevista en el documental de 2015 *La hija de la India*, dirigido por Leslie Udwin, Mukesh Singh, uno de los convictos por la violación en grupo y asesinato en Delhi el 16 de diciembre de 2012, justifica la violación argumentando que la víctima había sobrepasado los límites prescritos por los roles de género y la moralidad femenina. Su abogado reiteró los mismos sentimientos culpabilizando a la víctima, jactándose de que quemaría viva a su hija si ella se comportase de un modo deshonesto.

Mukesh Singh y su abogado Manohar Lal Sharma invocan a la “cultura de la India” como la fuente de sus comentarios culpando a la víctima. Una serie de autoridades influyentes de la India, incluyendo a miembros del parlamento y de las asambleas, cuadros del derecho político hindú, líderes de la mayoría de religiones y sectas, agentes policiales e incluso una dirigente de la comisión nacional de la mujer, también han expresado opiniones muy parecidas a las expresadas por el convicto por violación y su abogado.¹ Y todos ellos invocan invariablemente a la “cultura de la India” como la base de sus creencias, culpando a la influencia “occidental” por las violaciones.

A pesar de estas declaraciones, los argumentos que culpan a la víctima no son expresión directa de una “cultura” o “tradición de la India”.

Cuando los políticos y otros personajes poderosos intentan definir la “cultura de la India” en términos de tradiciones misóginas, no están expresando una cultura preexistente, están intentando crear y elaborar tal cultura. Es un mito contado por razones políticas.

Los “crímenes de honor” (las feministas prefieren llamarlos asesinatos de custodia), especialmente el asesinato de mujeres y sus amantes o esposos, son defendidos a menudo invocando a la “tradición”. Sin embargo, la “tradición” de asesinatos punitivos de parejas que se han escogido libremente el uno al otro no es en verdad un mero vestigio de una tradición anticuada.

En el estado de Haryana, por ejemplo, los llamados “crímenes de honor”, ordenados por los *khaps* (clanes de castas dominantes), son un fenómeno moderno. Son un intento de ciertos líderes de clanes con tierras de invocar a la tradición para mantener el control sobre la tierra y la propiedad, así como la hegemonía política. Tal control está siendo desafiado por las castas oprimidas, así como por mujeres jóvenes que están haciendo reivindicaciones sobre la tierra y la propiedad.

La “tradición” y la “cultura” son invocadas por los políticos de la clase gobernante para consolidar el apoyo de las clases, castas y religiones dominantes. Pero también son invocadas para crear una unidad ficticia de hombres entre clases. La división de clases

entre una sección poderosa que posee tierras y fábricas y la clase sin tierra y trabajadora es disfrazada con una identidad común entre clanes y castas. Y una de las maneras más poderosas de forjar esta identidad es mediante una noción compartida de “honor” que ejerza el control sobre hermanas e hijas.

La cultura misógina no es, por lo tanto, estática e invariable. Está conformada por preocupaciones modernas y motivos económicos, sociales y políticos. La “cultura de la India” aquí invocada es entonces un mito, narrado para unir a la clase trabajadora y la gente sin tierra con la gente con tierra y los capitalistas.

Lo que nos tenemos que preguntar no es “¿por qué la cultura de la India es tan brutal hacia las mujeres y por qué la India defiende la violación y los crímenes de honor?” sino “¿en interés de quién y mediante qué procesos se está produciendo una “cultura de la India” que simultáneamente culpa a las mujeres de las violaciones y justifica la vigilancia y la negativa a la autonomía de la mujer en nombre de la protección contra la violación?” ¿Por qué, en la India (y en otros lugares del mundo también), estamos escuchando a políticos influyentes hacer declaraciones sobre la culpa de la víctima y la cultura de la violación?

El capitalismo necesita insertar a las mujeres en la fuerza de trabajo como mano de obra barata y mal pagada, y también necesita el trabajo no remunerado de las mujeres en los hogares sosteniendo la mayor parte de la carga de la reproducción social (criando niños, reabasteciendo diariamente la fuerza de trabajo mediante la provisión de comida, cuidados y bienestar psicológico para el trabajador exhausto, y cuidando del pasado y el futuro de la fuerza de trabajo: los niños y ancianos).

En la India, por lo tanto, la actual avalancha de sexismo y de una cultura que justifica la violación y vigilancia de las mujeres encuentra su mejor explicación como una medida para disciplinar el trabajo de las mujeres en una economía capitalista neoliberal, más que como un mero vestigio de una cultura retrógrada.

A finales de los años 80, la clase gobernante de la India impuso políticas económicas neoliberales (popularmente llamadas LPG – Liberalización, Privatización, Globalización) en el país.² Estas políticas, afirmaban los dirigentes y aún lo hacen, sacarían a la India de la pobreza, crearían trabajo y empoderarían a las mujeres.

Durante las últimas décadas, en la India, las mujeres han salido cada vez más a buscar trabajo remunerado. Sin embargo, las tasas de participación laboral de las mujeres todavía son bajas, y las mujeres aún trabajan principalmente en empleos que son sucios, peligrosos y degradantes. Al tiempo que se ven arrastradas a trabajos asalariados de explotación, se les pide además a las mujeres que soporten una carga cada vez mayor de trabajo doméstico.

No se trata pues únicamente de familias opresivas que buscan imponer a las mujeres estos roles. Los procesos mismos del capitalismo y la globalización que quieren que las mujeres

se introduzcan en el trabajo asalariado, también quieren atar a las mujeres a sus roles domésticos consistentes en mantener la reproducción social.

En la India actual, las ideologías de la domesticidad y de la “familia india” están bajo presión, gracias a que las mujeres están entrando al trabajo asalariado y a la creciente afirmación de su autonomía dentro de sus hogares natales y conyugales. Aun así, las ideologías siguen siendo invocadas por el gobierno y por los propietarios de fábricas que producen para el capital global.

La ideología de la “cultura” de género, familia y nacional/religiosa es invocada en las narrativas políticas, económicas y sociales contemporáneas de la India para justificar las jerarquías de género, casta, clase y las divisiones religiosas. Es por esto que la lucha contra la violencia de casta, género, en las familias y comunidades en la India no puede ser meramente una lucha contra una “cultura retrógrada” o “modos de pensar reaccionarios,” como es comúnmente entendido en los medios de comunicación convencionales de la India y Occidente. Esas batallas necesitan integrarse con las de los trabajadores y campesinos de la India para confrontar las políticas capitalistas y neoliberales; y tienen que ser trabadas entre todos, unidos, por la libertad y la autonomía en los campos, las fábricas y las familias.

NOTAS

1 • Sahil Rizwan, “18 Comments Glorifying Rape That Have Been Broadcast In India,” *Buzzfeed*, March 4, 2015, visitado el 10 de julio de 2015, <http://www.buzzfeed.com/sahilirizwan/the-r-word#.fuAwWxo1>.

2 • C.P. Chandrasekhar and Jayati Ghosh, “The Indian economic reform process and the implications of the Southeast Asian crisis,” *International Labor Organization* 1999, visitado el 10 de julio de 2015, http://www.oit.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/documents/publication/wcms_120391.pdf.

**KAVITA KRISHNAN** – India

Kavita Krishnan es secretaria de la *All India Progressive Women's Association* (AIPWA). Es miembro del Politburó del Partido Comunista de la India (Marxista-Leninista) (PCI-ML), donde también trabaja como editora de *Liberación*, la publicación mensual del Partido. Kavita es una activista feminista que ha divulgado el problema de la violencia contra las mujeres tras la violación en grupo de 2012 en Delhi.

contacto: kavitakrish73@gmail.com

Recibido en mayo de 2015.

Original en inglés. Traducido por Sebastián Porrúa Schiess.



“Este artículo es publicado bajo la Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License”

CON EL DEDO EN EL GATILLO

Shami Chakrabarti

- *Los planes del gobierno del Reino Unido para retirarse de la Convención de Derechos Humanos y de anular la Ley de Derechos Humanos van a socavar seriamente la protección de los derechos, tanto en el país como más allá de sus fronteras*

RESUMEN

Tras la reciente elección general en el Reino Unido, el Partido Conservador promete abolir la Ley de Derechos Humanos, que permite a los ciudadanos del Reino Unido defender en Tribunales Británicos sus derechos establecidos en la Convención Europea de Derechos Humanos. Existe también la amenaza de retirarse de la propia Convención. Como alternativa, el Partido Conservador está proponiendo una Carta Británica de Derechos. Sin embargo, los detalles continúan siendo vagos y hay serias preocupaciones de que va a estar muy por debajo del sistema actual de derechos humanos – que ha demostrado en el tiempo que ofrece una protección real a las personas reales. Shami Chakrabarti describe por qué los argumentos que están siendo utilizados para la abolición y la retirada son erróneos y por qué hacerlo sería un desastre para la protección de los derechos humanos, no solo en el Reino Unido sino internacionalmente.

PALABRAS CLAVE

Ley de Derechos Humanos del Reino Unido | Convención Europea de Derechos Humanos | Carta Magna | Carta Británica de Derechos

El ambiente recién comenzaba a calmarse luego de las elecciones generales británicas, en abril de 2015, cuando se puso el dedo en el gatillo contra la Ley de Derechos Humanos (LDH) del Reino Unido. La velocidad con la cual el nuevo gobierno conservador abordó el tema, que solo había meritado pocas sentencias en el manifiesto del partido, simplemente muestra cuán poco pensados son sus argumentos a favor de la abolición.

La LDH consagra en la legislación británica la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH). Esto significa que los reclamos relativos a derechos humanos pueden ser presentados en tribunales británicos. Antes de la promulgación de la LDH, los británicos solo podían presentar cuestiones de derechos humanos en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), en Estrasburgo, lo que hacía el proceso muy largo y costoso, cerrando las puertas a muchos. La clienta de Liberty, Janet Alder, es solo un ejemplo de reclamante que ha sufrido por este sistema. Aunque al final ganó su caso, la pelea de Janet para conseguir justicia por su hermano, que murió bajo custodia policial, duró un período inaceptable de 13 años.

Afortunadamente, esto ya no es más así. Una y otra vez la LDH ha permitido que personas comunes – soldados, periodistas, familiares de víctimas, víctimas de violencia doméstica, esclavitud y violación – presenten sus casos ante tribunales en el Reino Unido. En resumen, la LDH protege a todos. ¿Puede decirse lo mismo de la así llamada Carta Británica de Derechos, la alternativa vaga propuesta por los Conservadores? El peligro de reemplazar “Humanos” por “Británica” es claro, los derechos para algunos, pero no para todos – ¿quiénes no van a estar en la lista? ¿Y cuándo y dónde se hará justicia para las víctimas? Estas son solo dos de las muchas preguntas que no han sido contestadas.

Nos dicen que el reemplazo de la LDH por la nueva Carta Británica de Derechos va a restaurar la soberanía parlamentaria; que garantizará que la Corte Suprema del Reino Unido sea de hecho suprema; corregir la “misión ampliada” que ha llevado a los derechos humanos a áreas que no estaban previstas por los redactores de la Convención Europea a fines de la década del 40; que garantizará que la ley de derechos humanos solo se aplique en casos serios; y finalmente que inyectará algo del sentido común requerido para la protección de los derechos. Tan importante es el tema que el primer ministro David Cameron sacó provecho del 800 aniversario de la Carta Magna para recordarle al Reino Unido que depende de nosotros “restaurar la reputación de los derechos [humanos]”.

Lejos de reírse en la cara de la Carta Magna, la LDH se basa en su tradición de libertad, ofreciendo una protección mucho más significativa que su alabado antepasado medieval. Es una oscura ironía que los ministros del gobierno británico se hayan alineado para celebrar la Carta Magna a la vez que buscan pasar su equivalente a retiro. Y también es de lo más siniestro que el primer ministro británico se pare frente a la nación y utilice el aniversario para declarar que “el buen nombre de los derechos humanos a veces ha sido distorsionado y devaluado” cuando tal distorsión viene generalmente de su propio partido.

Tanto el primer ministro como el ministro de Justicia han dicho que están preparados para retirar al Reino Unido de la Convención Europea – legado de post-guerra de Churchill – y dispuestos a todo para alcanzar sus objetivos. Ellos presentan dos críticas a la Convención. Y no es una sorpresa saber que están completamente equivocados.

El gobierno sostiene que retirarse de la Convención Europea va a terminar con la capacidad del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de exigirle al Reino Unido que cambie las leyes británicas. El Tribunal no tiene tal capacidad – la legislación británica solo puede ser modificada con la aprobación del Parlamento.

Además, el gobierno británico sostiene que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha desarrollado una “misión ampliada”, con los derechos humanos avanzando en áreas que nunca fueron esperadas por aquellos que redactaron la Convención. Pero no puede estar mal que la CEDH sea vista como un instrumento viviente, capaz de desarrollarse a lo largo del tiempo, más que permanecer estancada. Cuando la Convención fue redactada, la homosexualidad era aún ilegal en la mayor parte de Europa, mientras que la violación marital y el castigo corporal no lo eran, y desarrollos científicos como el ADN jamás podrían ser imaginados, al igual que su retención masiva en las bases de datos de la policía. Lejos de ser un problema, esta “misión ampliada” es una de las grandes fortalezas de la Convención.

No solo esta es una cruzada sin sentido por problemas imaginarios, sino que es terriblemente peligrosa a escala global. El impacto internacional de la salida del Reino Unido de la CEDH no puede ser subestimado. El relator especial de la ONU sobre la tortura Juan Méndez dijo que la retirada del Reino Unido podría ser un “muy mal ejemplo para el resto del mundo” y que esto podría aumentar el riesgo de que los individuos enfrenten trato cruel, inhumano o degradante. Él señaló que hacer estos movimientos durante la crisis migratoria actual es “pernicioso” y “una forma no generosa y de corazón frío de lidiar con la crisis”.

El Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa dijo que podría ser “el inicio del fin del sistema CEDH”. El año pasado, sobrevivientes y familiares de las víctimas de la masacre de Beslan en Rusia – quienes están presentando, ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, casos por violaciones de derechos que ocurrieron tanto en el momento de la masacre como en los momentos subsiguientes – también advirtieron que la retirada británica sería bienvenida por Putin, quien lo vería como una oportunidad para incumplir con las obligaciones de Rusia con los derechos humanos. Ellos apelaron al gobierno británico a que “comprenda que todos vivimos en el mismo mundo”, a fin de explicar que si el Reino Unido abandona la CEDH será desastroso para los rusos. David Cameron también ha recibido el dudoso elogio de ser citado por el ex presidente de Kenia Uhuru Kenyatta, quien está siendo juzgado por crímenes de guerra por cientos de muertes y desplazamientos luego de las elecciones kenianas de 2007. Al defender la soberanía de Kenia en un discurso al parlamento de su país, mencionó los planes conservadores británicos de abandonar lo Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El Reino Unido tiene una historia

de la que puede estar orgulloso en temas de derechos humanos y de promoción del Estado de derecho internacionalmente, así como de llamar la atención sobre serios abusos; esta retirada de la CEDH puede socavar considerablemente su credibilidad.

El sistema actual de protección de derechos del Reino Unido no es completamente invulnerable, pero se mantiene firme frente a los ataques. El respeto por los derechos y la soberanía parlamentaria está casi perfectamente balanceado, aunque el gobierno británico diga que quiere inyectar un poco de sentido común en el sistema. En todo caso, sentido común es no permitir que un político poderoso decida cuáles casos son importantes; es permitir que la protección de los derechos evolucione junto con los avances científicos y tecnológicos; es no forzar a las víctimas del Reino Unido a que vayan a Estrasburgo para hacer valer sus derechos a la vez que se les recorta la ayuda legal; es no poner en riesgo la vida de ciudadanos de otros países por sacar del medio a la CEDH.

Un reducido grupo de políticos británicos piensa que los derechos humanos no importan, pero cada vez más y más gente en el país y fuera de él saben que no es así. La LDH recibió apoyo de todos los partidos políticos cuando se volvió una ley y todos, excepto una minoría, se oponen a su derogación. El consenso creciente es que la alternativa es simplemente insostenible. Tenemos una lucha en nuestras manos, pero juntos podemos salvar nuestra Ley de Derechos Humanos.



SHAMI CHAKRABARTI – *Reino Unido*

Shami Chakrabarti es directora de Liberty (Consejo Nacional para las Libertades Civiles) desde septiembre de 2003. Estudió Derecho en la *London School of Economics*. Es cancellor de la Universidad de Essex y miembro sénior (*Master of Bench*) de Middle Temple. En febrero de 2014 fue designada como Profesora Honoraria de Derecho de la Universidad de Manchester. Su libro, *On Liberty*, fue publicado por Allen Lane en octubre de 2014.

contacto: pressoffice@liberty-human-rights.org.uk

Recibido en septiembre de 2015.

Original en inglés. Traducido por Maité Llanos.



"Este artículo es publicado bajo la Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License"

NÚMEROS ANTERIORES

• SUR 1, v. 1, n. 1, jun. 2004

EMILIO GARCÍA MÉNDEZ

Origen, sentido y futuro de los derechos humanos: Reflexiones para una nueva agenda

FLAVIA PIOVESAN

Derechos sociales, económicos y culturales y derechos civiles y políticos

OSCAR VILHENA VIEIRA

Y A. SCOTT DUPREE

Reflexión sobre la sociedad civil y los derechos humanos

JEREMY SARKIN

La consolidación de los reclamos de reparaciones por violaciones de los derechos humanos cometidas en el Sur

VINODH JAICHAND

Estrategias de litigio de interés público para el avance de los derechos humanos en los sistemas domésticos de derecho

PAUL CHEVIGNY

La represión en los Estados Unidos después del atentado del 11 de septiembre

SERGIO VIEIRA DE MELLO

Redefinir la seguridad: Cinco cuestiones sobre derechos humanos

• SUR 2, v. 2, n. 2, jun. 2005

SALIL SHETTY

Declaración y Objetivos de Desarrollo del Milenio: Oportunidades para los derechos humanos

FATEH AZZAM

Los derechos humanos en la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

RICHARD PIERRE CLAUDE

Derecho a la educación y educación para los derechos humanos

JOSÉ REINALDO DE LIMA LOPES

El derecho al reconocimiento para gays y lesbianas

E.S. NWAUCHE Y J.C. NWOBIKE

Implementación del derecho al desarrollo

STEVEN FREELAND

Derechos humanos, medio ambiente y conflictos: Enfrentando los crímenes ambientales

FIONA MACAULAY

Cooperación entre el Estado y la sociedad civil para promover la seguridad ciudadana en Brasil

EDWIN REKOSH

¿Quién define el interés público?

VÍCTOR E. ABRAMOVICH

Líneas de trabajo en derechos económicos, sociales y culturales: Herramientas y aliados

• SUR 3, v. 2, n. 3, dic. 2005

CAROLINE DOMMEN

Comercio y derechos humanos: rumbo a la coherencia

CARLOS M. CORREA

El Acuerdo sobre los ADPIC y el acceso a medicamentos en los países en desarrollo

BERNARDO SORJ

Seguridad, seguridad humana y América Latina

ALBERTO BOVINO

La actividad probatoria ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos

NICO HORN

Eddie Mabo y Namibia: reforma agraria y derechos precoloniales a la posesión de la tierra

NLERUM S. OKOGBULE

El acceso a la justicia y la protección a los derechos humanos en Nigeria

MARÍA JOSÉ GUEMBE

La reapertura de los juicios por los crímenes de la dictadura militar argentina

JOSÉ RICARDO CUNHA

Derechos humanos y justicia: una investigación en Rio de Janeiro

LOUISE ARBOUR

Plan de acción presentado por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

• SUR 4, v. 3, n. 4, jun. 2006

FERNANDE RAINE

El desafío de la mensuración en derechos humanos

MARIO MELO

Últimos avances en la justicia de los derechos indígenas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

ISABELA FIGUEROA

Pueblos indígenas versus petroleras: Control constitucional en la resistencia

ROBERT ARCHER

Los puntos fuertes de distintas tradiciones: ¿Qué es lo que se puede ganar y lo que se puede perder combinando derechos y desarrollo?

J. PAUL MARTIN

Relectura del desarrollo y de los derechos: Lecciones desde África

MICHELLE RATTON SANCHEZ

Breves consideraciones sobre los mecanismos de participación de las ONGs en la OMC

JUSTICE C. NWOBIKE

Empresas farmacéuticas y acceso a medicamentos en los países en desarrollo: El camino a seguir

CLÓVIS ROBERTO ZIMMERMANN

Los programas sociales desde la óptica de los derechos humanos: El caso del Bolsa Família del gobierno Lula en Brasil

CHRISTOF HEYNS, DAVID PADILLA Y LEO ZWAAK

Comparación esquemática de los sistemas regionales de derechos humanos: Una actualización

RESEÑA

• SUR 5, v. 3, n. 5, dic. 2006

CARLOS VILLAN DURAN

Luces y sombras del nuevo Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

PAULINA VEGA GONZÁLEZ

El papel de las víctimas en los procedimientos ante la Corte Penal Internacional: sus derechos y las primeras decisiones de la Corte

OSWALDO RUIZ CHIRIBOGA

El derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas y las minorías nacionales: una mirada desde el Sistema Interamericano

LYDIAH KEMUNTO BOSIRE

Exceso de promesas, exceso de incumplimiento: justicia transicional en el África Subsahariana

DEVIKA PRASAD

El fortalecimiento de la policía democrática y de la responsabilidad en la Commonwealth del Pacífico

IGNACIO CANO

Políticas de seguridad pública en Brasil: tentativas de modernización y democratización versus la guerra contra el crimen

TOM FARER

Hacia un eficaz orden legal internacional: ¿de coexistencia a concertación?

RESEÑA**• SUR 6, v. 4, n. 6, jun. 2007****UPENDRA BAXI**

El Estado de Derecho en la India

OSCAR VILHENA VIEIRA

La desigualdad y la subversión del Estado de Derecho

RODRIGO UPRIMNY YEPES

La judicialización de la política en Colombia: casos, potencialidades y riesgos

LAURA C. PAUTASSI

¿Igualdad en la desigualdad? Alcances y límites de las acciones afirmativas

GERT JONKER Y RIKA SWANZEN

Servicios de mediación para los testigos menores de edad que atestiguan ante tribunales penales sudafricanos

SERGIO BRANCO

La ley de autor brasileña como elemento de restricción a la eficacia del derecho humano a la educación

THOMAS W. POGGE

Propuesta para un Dividendo sobre Recursos Globales

• SUR 7, v. 4, n. 7, dic. 2007**LUCIA NADER**

El papel de las ONG en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU

CECÍLIA MACDOWELL SANTOS

El activismo legal transnacional y el Estado: reflexiones sobre los casos contra Brasil en el marco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

- JUSTICIA TRANSICIONAL -**TARA URS**

Imaginando respuestas de inspiración local a las atrocidades masivas que se cometieron: voces de Camboya

CECILY ROSE Y FRANCIS M. SSEKANDI

La búsqueda de justicia transicional y los valores tradicionales africanos: un choque de civilizaciones – El caso de Uganda

RAMONA VIJEYARASA

Enfrentando la historia de Australia: verdad y reconciliación para las generaciones robadas

ELIZABETH SALMÓN G.

El largo camino de la lucha contra la pobreza y su esperanzador encuentro con los derechos humanos

ENTREVISTA CON JUAN MÉNDEZ

Por Glenda Mezarobba

• SUR 8, v. 5, n. 8, jun. 2008**MARTÍN ABREGÚ**

Derechos humanos para todos: de la lucha contra el autoritarismo a la construcción de una democracia inclusiva – una mirada desde la Región Andina y el Cono Sur

AMITA DHANDA

Construyendo un nuevo léxico de derechos humanos: la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

LAURA DAVIS MATTAR

Reconocimiento jurídico de los derechos sexuales – un análisis comparativo con los derechos reproductivos

JAMES L. CAVALLARO Y STEPHANIE ERIN BREWER

La función del litigio interamericano en la promoción de la justicia social

- DERECHO A LA SALUD Y ACCESO A MEDICAMENTOS -**PAUL HUNT Y RAJAT KHOSLA**

El derecho humano a los medicamentos

THOMAS POGGE

Medicamentos para el mundo: impulsar la innovación sin obstaculizar el libre acceso

JORGE CONTESSE Y DOMINGO LOVERA PARMO

Acceso a tratamiento médico para personas viviendo con VIH/sida: éxitos sin victoria en Chile

GABRIELA COSTA CHAVES, MARCELA FOGAÇA VIEIRA Y RENATA REIS

Acceso a medicamentos y propiedad intelectual en Brasil: reflexiones y estrategias de la sociedad civil

• SUR 9, v. 5, n. 9, dic. 2008**BARBORA BUKOVSKÁ**

Perpetrando el bien: las consecuencias no deseadas en la defensa de los derechos humanos

JEREMY SARKIN

Las cárceles en África: una evaluación desde la perspectiva de derechos humanos

REBECCA SAUNDERS

Lo que se pierde en la traducción: expresiones del sufrimiento humano, el lenguaje de los derechos humanos y la Comisión Sudafricana de Verdad y Reconciliación

- SESENTA AÑOS DE LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS -**PAULO SÉRGIO PINHEIRO**

Sesenta años después de la Declaración Universal: navegando las contradicciones

FERNANDA DOZ COSTA

Pobreza y derechos humanos: desde la retórica a las obligaciones legales – una descripción crítica de los marcos conceptuales

EITAN FELNER

¿Una nueva frontera para la defensa de los derechos económicos y sociales? Convirtiendo los datos cuantitativos en una herramienta para la rendición de cuentas en derechos humanos

KATHERINE SHORT

De la Comisión al Consejo: ¿las Naciones Unidas han logrado crear un órgano de derechos humanos confiable?

ANTHONY ROMERO

Entrevista con Anthony Romero, Director Ejecutivo de American Civil Liberties Union (ACLU)

• SUR 10, v. 6, n. 10, jun. 2009**ANUJ BHUWANIA**

“Muy malos niños”: “La tortura India” y el informe de la Comisión sobre la Tortura en Madrás de 1855

DANIELA DE VITO, AISHA GILL Y DAMIEN SHORT

El delito de violación tipificado como genocidio

CHRISTIAN COURTIS

Apuntes sobre la aplicación del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos

NÚMEROS ANTERIORES

indígenas por los tribunales de América Latina

BENYAM D. MEZMUR

La adopción internacional como medida de último recurso en África: promover los derechos de un niño y no el derecho a un niño

- DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS EN MOVIMIENTO: MIGRANTES Y REFUGIADOS -

KATHARINE DERDERIAN Y LIESBETH SCHOCKAERT

Respondiendo a los flujos "mixtos" de migración: Una perspectiva humanitaria

JUAN CARLOS MURILLO

Los legítimos intereses de seguridad de los Estados y la protección internacional de refugiados

MANUELA TRINDADE VIANA

Cooperación internacional y desplazamiento interno en Colombia: Desafíos a la mayor crisis humanitaria de América del Sur

JOSEPH AMON Y KATHERINE TODRYS

Acceso a tratamiento antirretroviral para las poblaciones migrantes del Sur Global

PABLO CERIANI CERNADAS

Control migratorio europeo en territorio africano: La omisión del carácter extraterritorial de las obligaciones de derechos humanos

• SUR 11, v. 6, n. 11, dic. 2009

VÍCTOR ABRAMOVICH

De las Violaciones Masivas a los Patrones Estructurales: Nuevos Enfoques y Clásicas Tensiones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

VIVIANA BOHÓRQUEZ MONSALVE Y JAVIER AGUIRRE ROMÁN

Las Tensiones de la Dignidad Humana: Conceptualización y Aplicación en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

DEBORA DINIZ, LÍVIA BARBOSA Y WEDERSON RUFINO DOS SANTOS

Discapacidad, Derechos Humanos y Justicia

JULIETA LEMAITRE RIPOLL

El Amor en Tiempos de Cólera: Derechos LGBT en Colombia

- DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES -

MALCOLM LANGFORD

Justiciabilidad en el Ámbito Nacional y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Un Análisis Socio- Jurídico

ANN BLYBERG

El Caso de la Asignación Incorrecta: Derechos Económicos y Sociales y el Trabajo Presupuestario

ALDO CALIARI

Comercio, Inversiones, Finanzas y Derechos Humanos: Tendencias, Desafíos y Oportunidades

PATRICIA FEENEY

Empresas y Derechos Humanos: La Lucha por la Rendición de Cuentas en la ONU y el Rumbo Futuro de la Agenda de Incidencia

- COLOQUIO INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS -

Entrevista con Rindai Chipfunde- Vava, Directora de Zimbabwe Election Support Network (ZESN) Informe sobre el IX Coloquio Internacional de Derechos Humanos

• SUR 12, v. 7, n. 12, jun. 2010

SALIL SHETTY

Prefacio

FERNANDO BASCH ET AL.

La Efectividad del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos: Un Enfoque Cuantitativo sobre su Funcionamiento y sobre el Cumplimiento de sus Decisiones

RICHARD BOURNE

Commonwealth of Nations: Estrategias Intergubernamentales y No Gubernamentales para la Protección de los Derechos Humanos en una Institución Postcolonial

- OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO -

AMNISTÍA INTERNACIONAL

Combatiendo la Exclusión: Por qué los Derechos Humanos Son Esenciales para los ODM

VICTORIA TAULI-CORPUZ

Reflexiones sobre el Papel del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas en relación con los ODM

ALICIA ELY YAMIN

Hacia una Rendición de Cuentas

Transformadora: Aplicando un Enfoque de Derechos Humanos para Satisfacer las Obligaciones en relación a la Salud Materna

SARAH ZAIDI

Objetivo 6 de Desarrollo del Milenio y el Derecho a la Salud: ¿Conflictivos o Complementarios?

MARCOS A. ORELLANA

Cambio Climático y los ODM: El Derecho al Desarrollo, Cooperación Internacional y el Mecanismo de Desarrollo Limpio

- RESPONSABILIDAD DE LAS EMPRESAS -

LINDIWE KNUTSON

¿Es el Derecho de las Víctimas de apartheid a Reclamar Indemnizaciones de Corporaciones Multinacionales Finalmente Reconocido por los Tribunales de los EE.UU.?

DAVID BILCHITZ

El Marco Ruggie: ¿Una Propuesta Adecuada para las Obligaciones de Derechos Humanos de las Empresas?

• SUR 13, v. 7, n. 13, dic. 2010

GLENDA MEZAROBBA

Entre Reparaciones, Medias Verdades e Impunidad: La Difícil Ruptura con el Legado de la Dictadura en Brasil

GERARDO ARCE ARCE

Fuerzas Armadas, Comisión de la Verdad y Justicia Transicional en Perú

- MECANISMOS REGIONALES DE DERECHOS HUMANOS -

FELIPE GONZÁLEZ

Las Medidas Urgentes en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

JUAN CARLOS GUTIÉRREZ Y SILVANO CANTÚ

La Restricción a la Jurisdicción Militar en los Sistemas Internacionales de Protección de los Derechos Humanos

DEBRA LONG Y LUKAS MUNTINGH

El Relator Especial sobre Prisiones y Condiciones de Detención en África y el Comité para la Prevención de la Tortura en África: ¿Potencial para la Sinergia o la Inercia?

LUCYLINE NKATHA MURUNGI Y JACQUI GALLINETTI

El Papel de los Tribunales Subregionales en el Sistema Africano de Derechos Humanos

MAGNUS KILLANDER

Interpretación de los Tratados Regionales de Derechos Humanos

ANTONIO M. CISNEROS DE ALENCAR

Cooperación entre los Sistemas de Derechos Humanos Universal e Interamericano dentro del Marco del Mecanismo de Examen Periódico Universal

- EN MEMORIA -**KEVIN BOYLE**

Un Eslabón Fuerte en la Corriente Por Borislav Petranov

• SUR 14, v. 8, n. 14, jun. 2011**MAURICIO ALBARRACÍN CABALLERO**

Corte Constitucional y Movimientos Sociales: El Reconocimiento Judicial de los Derechos de las Parejas del Mismo Sexo en Colombia

DANIEL VÁZQUEZ**Y DOMITILLE DELAPLACE**

Políticas Públicas con Perspectiva de Derechos Humanos: Un Campo en Construcción

J. PAUL MARTIN

La Educación en Derechos Humanos en Comunidades en Proceso de Recuperación de Grandes Crisis Sociales: Lecciones para Haití

- DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD -**LUIS FERNANDO ASTORGA GATJENS**

Análisis del Artículo 33 de la Convención de la ONU: La Importancia Crucial de la Aplicación y el Monitoreo Nacionales

LETÍCIA DE CAMPOS VELHO MARTEL

Ajuste Razonable: Un Nuevo Concepto desde la Óptica de una Gramática Constitucional Inclusiva

MARTA SCHAAF

La Negociación de la Sexualidad en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

TOBIAS PIETER VAN REENEN**Y HELÉNE COMBRINCK**

La Convención de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en África: Progresos Después de Cinco Años

STELLA C. REICHER

Diversidad Humana y Asimetrías:

Una Relectura del Contrato Social desde el Punto de Vista de las Capacidades

PETER LUCAS

La Puerta Abierta: Cinco Películas Fundacionales que Dieron Vida a la Representación de los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad

LUIS GALLEGOS CHIRIBOGA

Entrevista con Luis Gallegos Chiriboga, Presidente (2002-2005) del Comité Ad Hoc que Elaboró la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

• SUR 15, v. 8, n. 15, dic. 2011**ZIBA MIR-HOSSEINI**

La Penalización de la Sexualidad: Las Leyes de Zina como Violencia Contra la Mujer en Contextos Musulmanes

LEANDRO MARTINS ZANITELLI

Corporaciones y Derechos Humanos: El Debate Entre Voluntaristas y Obligacionistas y el Efecto de Socavamiento de las Sanciones

ENTREVISTA CON DENISE DORA

Responsable por el Programa de Derechos Humanos de la Fundación Ford en Brasil 2000 y 2011

- IMPLEMENTACIÓN EN EL ÁMBITO NACIONAL DE LAS DECISIONES DE LOS SISTEMAS REGIONALES E INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS -**MARIA ISSAIEVA, IRINA SERGEEVA Y MARIA SUCHKOVA**

Ejecución de las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en Rusia: Desarrollos Recientes y Desafíos Actuales

CÁSSIA MARIA ROSATO Y LUDMILA CERQUEIRA CORREIA

Caso *Damião Ximenes Lopes*: Cambios y Desafíos Después de la Primera Condena de Brasil por Parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

DAMIÁN A. GONZÁLEZ- SALZBERG

La Implementación de las Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Argentina: Un Análisis de los Vaivenes Jurisprudenciales de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

MARCIA NINA BERNARDES

Sistema Interamericano de Derechos Humanos como Esfera Pública Transnacional: Aspectos Jurídicos y

Políticas de Implementación de las Decisiones Internacionales

- CUADERNO ESPECIAL: CONECTAS DERECHOS HUMANOS: 10 AÑOS -

La Construcción de una Organización Internacional desde/en el Sur

• SUR 16, v. 9, n. 16, jun. 2012**PATRICIO GALELLA Y CARLOS ESPÓSITO**

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

BRIDGET CONLEY-ZILKIC

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

MARTA RODRIGUEZ DE ASSIS MACHADO, JOSÉ RODRIGO RODRIGUEZ, FLAVIO MARQUES PROL, GABRIELA JUSTINO DA SILVA, MARINA ZANATA GANZAROLLI Y RENATA DO VALE ELIAS

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

SIMON M. WELDEHAIMANOT

La CADHP en el Caso *Southern Cameroons*

ANDRÉ LUIZ SICILIANO

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

- SEGURIDAD CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS -**GINO COSTA**

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

MANUEL TUFRÓ

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

CELS

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

PEDRO ABRAMOVAY

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

NÚMEROS ANTERIORES

VISIONES SOBRE LAS UNIDADES DE LA
POLICÍA PACIFICADORA (UPP) EN RÍO DE
JANEIRO, BRASIL

RAFAEL DIAS – Investigador de Justicia
Global

JOSÉ MARCELO ZACCHI – Investigador
Asociado del Instituto de Estudios del
Trabajo y la Sociedad - IETS

• **SUR 17, v. 9, n. 17, dez. 2012**

- DESARROLLO Y DERECHOS HUMANOS -

**CÉSAR RODRÍGUEZ GARAVITO, JUANA
KWEITEL Y LAURA TRAJBER WAISBICH**
Desarrollo y Derechos Humanos: Algunas
Ideas para Reiniciar el Debate

**IRENE BIGLINO, CHRISTOPHE GOLAY Y
IVONA TRUSCAN**

El Aporte de los Procedimientos
Especiales de la ONU al Diálogo sobre
Derechos Humanos y Desarrollo

LUIS CARLOS BUOB CONCHA

Derecho al Agua: Entendiendo sus
Componentes Económico, Social y
Cultural como Factores de Desarrollo
para los Pueblos Indígenas

ANDREA SCHETTINI

Por un Nuevo Paradigma de
Protección de los Derechos
de los Pueblos Indígenas: Un Análisis Crítico
de los Parámetros Establecidos por la Corte
Interamericana de Derechos Humanos

**SERGES ALAIN DJOYOU KAMGA Y
SIYAMBONGA HELEBA**

¿Puede el Crecimiento Económico
Traducirse en Acceso a Derechos?
Desafíos de las Instituciones en Sudáfrica
para Garantizar que el Crecimiento
Conduzca a Mejores Estándares de Vida

ENTREVISTA CON SHELDON LEADER
Empresas Transnacionales y Derechos
Humanos

**ALINE ALBUQUERQUE Y DABNEY
EVANS**

Derecho a la Salud en Brasil:
Un Estudio sobre el Sistema de
Presentación de Informes para los
Comités de Monitoreo de Tratados

**LINDA DARKWA Y PHILIP
ATTUQUAYEFIO**

¿Matar para Proteger? Guardias de
la Tierra, Subordinación del Estado y
Derechos Humanos en Ghana

CRISTINA RĂDOI

La Respuesta Ineficaz de las
Organizaciones Internacionales con
Relación a la Militarización de la Vida de
las Mujeres

CARLA DANTAS

Derecho Individual de Petición dentro
del Ámbito del Sistema Global de
Protección de los Derechos Humanos

• **SUR 18, v. 10, n. 18, jun. 2013**

- INFORMACIÓN Y DERECHOS HUMANOS -

SÉRGIO AMADEU DA SILVEIRA

Aaron Swartz y las Luchas por la Libertad
del Conocimiento

ALBERTO J. CERDA SILVA

Internet Freedom no es Suficiente:
Hacia una Internet Fundada en los
Derechos Humanos

FERNANDA RIBEIRO ROSA

Inclusión Digital como Política
Pública: Disputas en el Campo de los
Derechos Humanos

LAURA PAUTASSI

Monitoreo del Acceso a la Información
desde los Indicadores de Derechos
Humanos

JO-MARIE BURT Y CASEY CAGLEY

Acceso a la Información, Acceso
a la Justicia: Desafíos para la
Transparencia en Perú

MARISA VIEGAS E SILVA

El Consejo de Derechos Humanos de las
Naciones Unidas: Seis Años Después

JÉRÉMIE GILBERT

Derecho a la Tierra como Derecho
Humano: Argumentos a favor de un
Derecho Específico a la Tierra

PÉTALLA BRANDÃO TIMO

Desarrollo a Costa de Violaciones:
Impacto de los Megaproyectos sobre los
Derechos Humanos en Brasil

**DANIEL W. LIANG WANG Y OCTAVIO
LUIZ MOTTA FERRAZ**

¿Llegar a los Más Necesitados? El Acceso
a la Justicia y el Papel de los Abogados
Públicos en Litigios en Materia de Derecho
a la Salud en la Ciudad de São Paulo

OBONYE JONAS

Derechos Humanos, Extradición y
Pena de Muerte: Reflexiones sobre
el Enfrentamiento entre Botsuana y
Sudáfrica

ANTONIO MOREIRA MAUÉS

Supralegalidad de los Tratados
Internacionales de Derechos Humanos e
Interpretación Constitucional

• **SUR 19, v. 10, n. 19, dic. 2013**

- POLÍTICA EXTERIOR Y DERECHOS HUMANOS -

DAVID PETRASEK

¿Nuevas potencias, nuevos enfoques?
Diplomacia en materia de derechos
humanos en el siglo XXI

ADRIANA ERTHAL ABDENUR

Y DANILO MARCONDES DE SOUZA NETO

La cooperación de Brasil en pro del
desarrollo en África: ¿Cuáles son sus
implicancias para la democracia y los
derechos humanos?

CARLOS CERDA DUEÑAS

Límites y avances de la incorporación
de las normas internacionales de
derechos humanos en México a partir de
la reforma constitucional de 2011

ELISA MARA COIMBRA

Sistema Interamericano de
Derechos Humanos: Desafíos para la
implementación de las decisiones de la
Corte en Brasil

CONOR FOLEY

La evolución de la legitimidad de las
intervenciones humanitarias

DEISY VENTURA

Salud pública y política exterior brasileña

CAMILA LISSA ASANO

Política exterior y derechos humanos
en países emergentes: Reflexiones a
partir del trabajo de una organización del
Sur Global

**ENTREVISTA CON MAJA DARUWALA
(CHRI) Y SUSAN WILDING (CIVICUS)**

La política exterior de las democracias
emergentes: ¿Qué lugar ocupan los
derechos humanos? Una mirada a India
y Sudáfrica

DAVID KINLEY

Encontrando la libertad en China:
Los derechos humanos en la economía
política

LAURA BETANCUR RESTREPO

La promoción y protección de los
derechos humanos a través de las
clínicas jurídicas y su relación con
los movimientos sociales: Logros y
dificultades en el caso de la objeción de

conciencia al servicio militar obligatorio en Colombia

ALEXANDRA LOPES DA COSTA

Inquisición contemporánea: Una historia de persecución criminal, exposición de la intimidad y violación de derechos en Brasil

ANA CRISTINA GONZÁLEZ VÉLEZ Y VIVIANA BOHÓRQUEZ MONSALVE

Estudio de caso sobre Colombia: Estándares sobre aborto para avanzar en la agenda del Programa de Acción de El Cairo

• SUR 20, v. 11, n. 20, jun/dic. 2014

PERFIL DE PEDRO PAULO POPPOVIC

"No creamos la Revista Sur porque teníamos certezas, sino porque estábamos llenos de dudas"

MALAK EL-CHICHINI POPPOVIC Y OSCAR VILHENA VIEIRA

Perspectivas sobre el movimiento internacional de derechos humanos en el siglo XXI: Las respuestas cambian

- LENGUAJE -

SARA BURKE

Qué nos dice una era de protestas globales sobre la efectividad de los derechos humanos como lenguaje para lograr el cambio social

VINODH JAICHAND

¿Qué le sigue al establecimiento de los estándares de derechos humanos?

DAVID PETRASEK

Tendencias globales y el futuro de la defensa y promoción de los derechos humanos

SAMUEL MOYN

El futuro de los derechos humanos

STEPHEN HOPGOOD

Desafíos al Régimen Global de Derechos Humanos: ¿Los derechos humanos todavía son un lenguaje efectivo para el cambio social?

EMILIO ÁLVAREZ ICAZA

Los derechos humanos como un medio eficaz para producir cambios sociales

ENTREVISTA CON RAQUEL ROLNIK

El Sistema de Procedimientos Especiales de la ONU está "controlado para que no surta efecto"

ENTREVISTA CON

PAULO SÉRGIO PINHEIRO

"Fuera de los derechos humanos no veo solución para atender a las víctimas"

ENTREVISTA CON KUMI NAIDOO

"El Estado de Derecho consolidó todas las injusticias previas a su introducción"

- TEMAS -

JANET LOVE

¿Estamos despolitizando el poder económico?:

La irresponsabilidad empresarial deliberada y la respuesta burocrática de los y las defensores de derechos humanos

PHIL BLOOMER

¿Son los derechos humanos una herramienta efectiva para el cambio social?: Una perspectiva sobre derechos humanos y empresas

GONZALO BERRÓN

Poder económico, democracia y derechos humanos: Un nuevo debate internacional sobre derechos humanos y empresas

DIEGO LORENTE PÉREZ DE EULATE

Retos y desafíos de las organizaciones y redes de migraciones y derechos humanos en Mesoamérica

GLORIA CAREAGA PÉREZ

La protección de los derechos LGBTI, un panorama incierto

ARVIND NARRAIN

Brasil, India, Sudáfrica: Las constituciones transformadoras y su papel en la lucha de la comunidad LGBT

SONIA CORRÊA

Potencias emergentes: ¿Puede la sexualidad y los derechos humanos ser un tema secundario?

CLARA SANDOVAL

La justicia de transición y el cambio social

- PERSPECTIVAS -

NICOLE FRITZ

Litigio en derechos humanos en África Austral: Dificultades para rebatir la opinión pública prevaleciente

MANDIRA SHARMA

Haciendo que las leyes funcionen: La experiencia de *Advocacy Forum* en la prevención de la tortura en Nepal

MARIA LÚCIA DA SILVEIRA

Derechos humanos y cambios sociales en Angola

SALVADOR NKAMATE

La lucha por la afirmación de los derechos humanos en Mozambique: Avances y retrocesos

HARIS AZHAR

La lucha por los derechos humanos en Indonesia: Avances a nivel internacional, bloqueo en el ámbito interno

HAN DONGFANG

Una mirada sobre el futuro democrático de China

ANA VALÉRIA ARAUJO

Desafíos de sostenibilidad de la agenda de derechos humanos en Brasil

MAGGIE BEIRNE

¿Estamos tirando la fruta sana con la podrida?: La dinámica Norte-Sur desde la perspectiva del trabajo en derechos humanos en Irlanda del Norte

ENTREVISTA CON

MARÍA-I. FAGUAGA IGLESIAS

"Las particularidades de Cuba no son siempre identificadas ni comprendidas por los activistas de derechos humanos de otros países"

- VOCES -

FATEH AZZAM

¿Por qué deberíamos "representar" a alguien?

MARIO MELO

Voces de la selva en el estrado de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

ADRIAN GURZA LAVALLE

Organizaciones no gubernamentales, derechos humanos y representación

JUANA KWEITEL

Experimentación e innovación en materia de accountability en las organizaciones de derechos humanos de América Latina

PEDRO ABRAMOVAY Y HELOISA GRIGGS

Minorías democráticas en las democracias del siglo XXI

JAMES RON, DAVID CROW Y SHANNON GOLDEN

La familiaridad con los derechos humanos y nivel socio-económico: Un estudio en cuatro países

CHRIS GROVE

Construir un movimiento global para hacer de los derechos humanos y la justicia social una realidad para todos

ENTREVISTA CON MARY LAWLOR Y ANDREW ANDERSON

"El papel de las organizaciones internacionales debería ser apoyar a los defensores locales"

- HERRAMIENTAS -

GASTÓN CHILLIER Y PÉTALLA BRANDÃO TIMO

El Movimiento Global de Derechos Humanos en el siglo XXI: Reflexiones desde la perspectiva de una ONG nacional de derechos humanos del Sur

MARTIN KIRK

Sistemas, cerebros y lugares silenciosos: Ideas sobre el futuro de las campañas de derechos humanos

ROCHELLE JONES, SARAH ROSENHEK Y ANNA TURLEY

Organización de "apoyo a los movimientos": La experiencia de la Asociación para los Derechos de las Mujeres y el Desarrollo (AWID)

ANA PAULA HERNÁNDEZ

Apoyar a las organizaciones locales: El trabajo del Fondo para los Derechos Humanos Mundiales en México

MIGUEL PULIDO JIMÉNEZ

Activismo en derechos humanos en tiempos de saturación cognitiva: Hablemos de herramientas

MALLIKA DUTT Y NADIA RASUL

Creando conciencia digital: Un análisis de las oportunidades y riesgos a los que se enfrentan los activistas de derechos humanos en la era digital

SOPHEAP CHAK

Influencia de las nuevas tecnologías de información y comunicación sobre el activismo en Camboya

SANDRA CARVALHO Y EDUARDO BAKER

Experiencias de litigio estratégico en el Sistema Interamericano de Protección de los derechos humanos

ENTREVISTA CON FERNAND ALPHEN

"Bajen del Pedestal"

ENTREVISTA CON MARY KALDOR

"Las ONG no son lo mismo que la sociedad civil pero algunas de ellas

pueden actuar como facilitadoras"

ENTREVISTA CON LOUIS BICKFORD

Convergencia hacia el centro mundial: "Quien define la agenda global y como" - MULTIPOLARIDAD -

LUCIA NADER

Organizaciones sólidas en un mundo líquido

KENNETH ROTH

Por qué apoyamos el trabajo en conjunto entre organizaciones de derechos humanos

CÉSAR RODRÍGUEZ-GARAVITO

El futuro de los derecho humanos: De la vigilancia a la simbiosis

DHANANJAYAN SRISKANDARAJAH Y MANDEEP TIWANA

Hacia una sociedad civil multipolar

ENTREVISTA CON EMILIE HAFNER-BURTON

"Evitar el uso del poder sería devastador para los derechos humanos"

ENTREVISTA CON MARK MALLOCH-BROWN

"El mundo es hoy en gran medida multipolar, pero compuesto no solo por Estados nación"

ENTREVISTA CON SALIL SHETTY

"Las organizaciones de derechos humanos deberían estar más involucradas con lo que ocurre sobre el terreno" O cómo perdimos el tren

ENTREVISTA CON LOUISE ARBOUR

"La solidaridad Norte-Sur es clave"

• SUR 21, v. 12, n. 21, ago. 2015

- DOSSIER SUR DROGAS Y DERECHOS HUMANOS -

RAFAEL CUSTÓDIO

Organizaciones no gubernamentales y política de drogas

CARL L. HART

Eslóganes vacíos, problemas reales

LUÍS FERNANDO TÓFOLI

Políticas de drogas y salud pública

LUCIANA BOITEUX

Brasil: reflexiones críticas sobre una política de drogas represiva

JUAN CARLOS GARZÓN & LUCIANA POL

El elefante en la habitación: drogas y derechos humanos en América Latina

GLORIA LAI

Ásia: promoviendo políticas de droga más humanas y eficaces

ADEOLU OGUNROMBI

África Occidental: ¿Una nueva frontera para las políticas de droga?

MILTON ROMANI GERNER

Avances en la política de drogas en Uruguay

ANAND GROVER

La ONU en 2016: un momento decisivo

- ENSAYOS -

VÍCTOR ABRAMOVICH

Poderes regulatorios estatales en el pluralismo jurídico global

GLENDA MEZAROBBA

Mentiras grabadas en mármol y verdades perdidas para siempre

JONATHAN WHITTALL

¿Es la acción humanitaria independiente de intereses políticos?

- IMÁGENES -

LEANDRO VIANA

Protestas globales: A través del lente de los fotógrafos

- EXPERIENCIAS -

KIN-MAN CHAN

Ocupando Hong Kong

- PANORAMA INSTITUCIONAL -

INÊS MINDLIN LAFER

Filantropía familiar en Brasil

- DIÁLOGOS -

KASHA JACQUELINE NABAGESERA

"Cada voz cuenta"

GERARDO TORRES PÉREZ & MARÍA LUISA AGUILAR

"Ellos tienen que entregarnos a nuestros compañeros con vida"

- VOCES -

ANTHONY D. ROMERO

La vigilancia masiva de los correos electrónicos: la próxima batalla

DOSSIÊ SUR SOBRE ARMAS E DIREITOS HUMANOS • BRIAN WOOD & RASHA ABDUL-RAHIM • JODY WILLIAMS • CAMILA ASANO & JEFFERSON NASCIMENTO • DANIEL MACK • MAYA BREHM • GUY LAMB • ANNA FEIGENBAUM • THOMAS NASH • MIRZA SHAHZAD AKBAR & UMER GILANI • HÉCTOR GUERRA & MARÍA PÍA DEVOTO • INFOGRÁFICOS • IMAGENS • FUNDAÇÃO MAGNUM • DIÁLOGOS • MARYAM AL-KHAWAJA • ENSAIOS • BONITA MEYERSFELD & DAVID KINLEY • KATHRYN SIKKINK • ANA GABRIELA MENDES BRAGA & BRUNA ANGOTTI • PANORAMA INSTITUCIONAL • KARENINA SCHRÖDER • EXPERIÊNCIAS • MAINA KIAI • VOZES • KAVITA KRISHNAN • SHAMI CHAKRABARTI

Publicado por



CONECTAS
DIREITOS HUMANOS