

v. 10 • n. 19 • dic. 2013
Semestral

Edición en Español

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



CONSEJO EDITORIAL

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

EDITORES

Pedro Paulo Poppovic
Oscar Vilhena Vieira

COMITÉ EJECUTIVO

Maria Brant - **Editora Ejecutiva**
Albertina de Oliveira Costa
Conrado Hubner Mendes
Glenda Mezarobba
Hélio Batista Barboza
Juana Kweitel
Laura Waisbich
Lucia Nader

EDICIÓN

Luz González
Ana Godoi

REVISIÓN DE LAS TRADUCCIONES

Carolina Fairstein (Español)
Ana Godoy (Portugués)
The Bernard and Audre Rapoport
Center for Human Rights and Justice,
University of Texas, Austin (Inglés)
Pedro Paulo Poppovic (Portugués e Inglés)

DISEÑO GRÁFICO

Oz Design

EDICIÓN DE ARTE

Alex Furini

DISTRIBUCIÓN

Luz González

IMPRESIÓN

Prol Editora Gráfica Ltda

CONSEJO CONSULTIVO

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

SUR – Revista Internacional de Derechos Humanos es una revista semestral publicada en inglés, portugués y español por Conectas Derechos Humanos. Disponible en Internet en <www.revistasur.org>.

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 A1 (Colombia) y A2 (Qualis, Brasil).

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

Semestral

ISSN 1806-6445

Edições em Inglês, Português e Espanhol.

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

CONTENIDOS

POLÍTICA EXTERIOR Y DERECHOS HUMANOS

DAVID PETRASEK	7	¿Nuevas potencias, nuevos enfoques? Diplomacia en materia de derechos humanos en el siglo XXI
ADRIANA ERTHAL ABDENUR Y DANILO MARCONDES DE SOUZA NETO	17	La cooperación de Brasil en pro del desarrollo en África: ¿Cuáles son sus implicancias para la democracia y los derechos humanos?
CARLOS CERDA DUEÑAS	39	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	59	Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Desafíos para la implementación de las decisiones de la Corte en Brasil
CONOR FOLEY	77	La evolución de la legitimidad de las intervenciones humanitarias
DEISY VENTURA	99	Salud pública y política exterior brasileña
CAMILA LISSA ASANO	121	Política exterior y derechos humanos en países emergentes: Reflexiones a partir del trabajo de una organización del Sur Global
CAMILA LISSA ASANO Y LAURA TRAJBER WAISBICH (CONECTAS DERECHOS HUMANOS)	141	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	151	Encontrando la libertad en China: Los derechos humanos en la economía política
LAURA BETANCUR RESTREPO	165	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	183	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	201	Estudio de caso sobre Colombia: Estándares sobre aborto para avanzar en la agenda del Programa de Acción de El Cairo

PRESENTACIÓN



Política exterior y derechos humanos

En los últimos años, el campo de los derechos humanos y el de la política exterior han dialogado con mayor frecuencia. Sin embargo, la convergencia de estos temas ha sido poco explorada por los círculos académicos del Sur Global, y muchas veces es considerada como secundaria por los activistas que actúan en el ámbito nacional. Esta edición de SUR, elaborada en colaboración con Asian Forum for Human Rights and Development, CIVICUS: Worldwide Alliance for Citizen Participation y Commonwealth Human Rights Initiative, por un lado, busca sensibilizar a los lectores sobre las diversas interfaces e interacciones entre el accionar internacional de sus países y la protección nacional de los derechos humanos y, por otro lado, busca explorar algunas de las dinámicas internacionales contemporáneas, sobre todo la emergencia de un mundo multipolar y su impacto en la protección global de los derechos humanos.

Un primer bloque temático aborda los cambios en el sistema internacional — principalmente el creciente y relevante papel que han desempeñado las llamadas potencias emergentes (tales como Brasil, Sudáfrica, India y China, entre otras) — y su impacto en la protección global de los derechos humanos.

La revisión de la política exterior practicada por estos países y su impacto en los derechos humanos incluye, por ejemplo, la evaluación de la amplitud del compromiso y de la participación de dichos países en los mecanismos regionales e internacionales de protección de los derechos humanos. En este sentido, el potencial de actuación de los países emergentes en materia de derechos humanos es analizado por David Petrasek en su artículo **¿Nuevas potencias, nuevos enfoques? Diplomacia en materia de derechos humanos en el siglo XXI**. En el texto, Petrasek sostiene que a pesar de la resistencia de las nuevas potencias para adoptar tácticas “tradicionales” tales como *naming and shaming*, y la imposición de conditionalidades en sus relaciones bilaterales, estos países tienen un papel importante en la protección internacional de los derechos humanos en cuanto a su accionar por la reglamentación (*estándar-setting*) en cuestiones específicas de derechos humanos, en foros multilaterales.

En **Política exterior y derechos humanos en países emergentes: Reflexiones a partir del trabajo de una organización del Sur Global**, Camila Lissa Asano, coordinadora del programa de Política Exterior y Derechos Humanos de Conectas, examina precisamente la actuación de los países

emergentes, particularmente Brasil, en los órganos internacionales y multilaterales. Partiendo de la experiencia de Conectas, el artículo ofrece aportes a otras organizaciones de la sociedad civil que deseen actuar junto a los formuladores e implementadores de política exterior, para promover políticas más respetuosas de los derechos. En sintonía con este artículo, SUR 19 trae una **entrevista doble con Maja Daruwala de Commonwealth Human Rights Initiative (India) y Susan Wilding de Civicus World Alliance for Citizen Participation (Sudáfrica)**, otras dos organizaciones que fiscalizan la actuación externa de sus países en cuanto a los derechos humanos. Tanto para Asano como para Daruwala y Wilding, el desempeño externo de sus países en lo que respecta a los derechos humanos, deja que desear en términos de coherencia.

Un subgrupo de artículos analiza más específicamente dos asuntos de política exterior brasileña: salud y cooperación internacional para el desarrollo. En **Salud Pública y Política Exterior Brasileña**, Deisy Ventura propone una reflexión sobre la diplomacia brasileña en el campo de la salud — en el ámbito regional e internacional — y analiza de qué forma la temática de los derechos humanos ha sido incluida en esta agenda de acción externa. Ventura, presenta el ideario solidario que fundamenta la diplomacia brasileña de salud, pero alerta sobre la multiplicación de contradicciones transversales — de carácter interno y externo que debilitan, en el contexto actual, la primacía de los derechos humanos y la propia eficacia de la cooperación brasileña en salud. Por otra parte en **La cooperación de Brasil en pro del desarrollo en África: ¿Cuáles son sus implicancias para la democracia y los derechos humanos?** Adriana Erthal Abdenour y Danilo Marcondes de Souza Neto evalúan la actuación y presencia de Brasil en el continente africano, analizando de qué forma y en qué medida el “modelo brasileño” de cooperación impacta directa o indirectamente, en las dimensiones de democracia y derechos humanos en el continente africano. Los autores señalan, a pesar de la retórica no intervencionista de la política exterior brasileña, un papel positivo del país — aunque cauteloso — en su relación con los países africanos. No obstante, resaltan que existe espacio para que Brasil sea un aliado más contundente y activo en el apoyo a la democracia y a los derechos humanos en el continente.

El dossier incluye también dos artículos sobre la implementación nacional de normas, decisiones y recomendaciones internacionales. La inclusión de dichos artículos busca superar el análisis normativo que suele pautar a los análisis sobre el tema, incluyendo la dimensión política que permea

la incorporación doméstica de instrumentos globales, ya que, en un mismo país encontramos casos de compromiso activo, de respeto limitado e incluso de insubordinación en relación a las normas internacionales. Estas dinámicas nos interesan por ejercer un impacto considerable sobre el alcance que tendrán los sistemas en la protección de las víctimas en cada contexto específico.

En este contexto, en *Límites y avances de la incorporación de las normas internacionales de derechos humanos en México a partir de la reforma constitucional de 2011*, Carlos Cerda Dueñas, analiza cómo la reforma constitucional de 2011 en México incluyó el respeto a los derechos humanos como precepto orientador de la política exterior del país y cuál fue el impacto de este proceso en la incorporación de normas internacionales en el país. A su vez, Elisa Mara Coimbra debate sobre la relación entre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y Brasil. En *Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Desafíos para la implementación de las decisiones de la Corte en Brasil*, la autora comenta el estatus de implementación de las decisiones de los cinco casos en los que Brasil fue condenado por el sistema regional.

A pesar de la variedad aquí expuesta, no pueden dejarse de mencionar, aunque sea resumidamente, las grandes cuestiones y agendas de investigación surgidas a lo largo del proceso de concepción y realización de este número de SUR, y que por una cuestión práctica no están íntegramente contempladas en esta edición. Se destacan, por ejemplo, los trabajos que exploran las dinámicas de transparencia, *accountability* y participación ciudadana en política exterior, aquellos que analizan el impacto de la diplomacia de los actores no estatales en los derechos humanos en la esfera nacional o global, o bien, los trabajos sobre política exterior comparada que analizan conjuntamente dos o más políticas de derechos humanos de países del Sur Global. Afortunadamente, como era de esperarse, este debate no se cerrará en esta edición y SUR está abierta para continuar con este diálogo.

Artículos generales

Como es de costumbre, más allá de los artículos temáticos, este número de SUR incluye otros cuatro artículos. El primero de ellos **Encontrando la libertad en China: Los derechos humanos en la economía política** escrito por David Kinley, aborda la cuestión de los derechos humanos en China desde la perspectiva de la economía política. Escapando

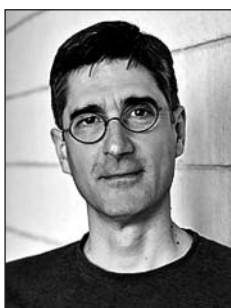
a los reduccionismos, el autor propone formas de pensar la relación entre el modelo económico chino y la realización de las libertades fundamentales en el país.

Laura Betancur Restrepo, en **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** presenta un análisis de los trabajos de la Corte Constitucional de Colombia sobre la cuestión de los objetores de conciencia en el caso específico del servicio militar obligatorio. A partir de un análisis del discurso, la autora busca comprender la traducción jurídica de las demandas sociales y sus impactos directos e indirectos en los movimientos sociales.

Finalmente, tenemos dos artículos que tratan sobre la cuestión de los derechos sexuales y reproductivos. El primero de ellos es **Inquisición Contemporánea: Una historia de la persecución criminal, exposición de la intimidad y violación de derechos**, escrito por Alexandra Lopes da Costa, que discute las implicaciones de la prohibición del aborto en Brasil, por medio de un relato casi periodístico de un caso ocurrido en el estado de Mato Grosso do Sul.

El segundo, **Estudio de caso sobre Colombia: Estándares sobre aborto para avanzar en la agenda del Programa de Acción de El Cairo**, de Ana Cristina González Vélez y Viviana Bohórquez Monsalve, analiza cómo Colombia, y más ampliamente, América Latina, han avanzado en la implementación del Programa de Acción de Cairo, que trata sobre el acceso al aborto y a la protección de otros derechos reproductivos.

Finalmente, nos gustaría resaltar que este número de la Revista Sur fue realizado con el apoyo de la Fundación Carlos Chagas (FCC). Conectas Derechos Humanos agradece la colaboración de las organizaciones aliadas en el transcurso de la elaboración del dossier temático de esta edición. Agradecemos igualmente a Amado Luiz Cervo, Bridget Conley-Zilkic, Celia Almeida, Daniela Riva Knauth, Deisy Ventura, Eduardo Pannunzio, Eloisa Machado de Almeida, Fernando Sciré, Gabriela Costa Chaves, Gilberto Marcos Antonio Rodrigues, Gonzalo Berrón, Guilherme Stolle Paixão e Casarões, Katia Taela, Jefferson Nascimento, Louis N. Brickford, Márcia Nina Bernardes, Renan Honório Quinalha, Renata Avelar Giannini, Salvador Tinajero Esquivel, Thomas Kellogg por su dictamen sobre los artículos publicados en esta edición.



DAVID PETRASEK

David Petrasek es profesor asociado de la Facultad de Asuntos Públicos e Internacionales de la Universidad de Ottawa (Canadá). Anteriormente fue asesor especial del secretario general de Amnistía Internacional. Ha trabajado ampliamente en temas de derechos humanos, cuestiones humanitarias y resolución de conflictos, por ejemplo para Amnistía Internacional, la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, el Consejo

Internacional de Políticas de Derechos Humanos y como director de Política en el Centro para el Diálogo Humanitario. Ha impartido cursos de Derechos Humanos Internacionales y de Derecho Humanitario en la Escuela de Derecho de Osgoode Hall (Canadá), en el Instituto Raoul Wallenberg de la Universidad de Lund (Suecia) y en la Universidad de Oxford. También ha trabajado como consultor y asesor de varias ONG y agencias de la ONU.

Email: David.Petrasek@uottawa.ca

RESUMEN

La forma en que las potencias emergentes tratarán las cuestiones de derechos humanos en su política exterior no resulta tan simple como se cree. Aunque tengan menos tendencia a emplear tácticas tales como la crítica pública y la condicionalidad, pueden servirse de otras tácticas, como los enfoques basados en el diálogo y la creación de normas específicas en la materia. Ante la puesta en entredicho del impacto de los enfoques de denuncia pública y descrédito (*naming and shaming*), ese cambio de estrategia presenta tanto riesgos como oportunidades para el objetivo de mantener y mejorar un régimen internacional eficaz para la protección de los derechos humanos.

Original en inglés. Traducido por Fernando Campos Leza.

Recibido en octubre de 2013. Aceptado en noviembre de 2013.

PALABRAS CLAVE

Naciones Unidas – Política exterior – Normas internacionales de derechos humanos – Consejo de Derechos Humanos – BRICS – Condicionalidad



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons*.

Este artículo está disponible en formato digital en <www.revistasur.org>.

¿NUEVAS POTENCIAS, NUEVOS ENFOQUES? DIPLOMACIA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS EN EL SIGLO XXI*

David Petrasek

¿Cómo tratarán las potencias emergentes los derechos humanos en su política exterior? La cuestión se plantea por una razón obvia: el mundo está cambiando. El poder económico y político se está desplazando desde el norte y el oeste hacia el sur y el este; las democracias liberales cada vez compartirán o cederán más poder mundial hacia regímenes autoritarios o potencias emergentes, que parecen preferir la soberanía y la no injerencia a manifestar su preocupación en torno al respeto de los derechos humanos en otros países. Hasta la fecha, al menos entre los defensores de los derechos humanos internacionales, el planteamiento consiste simplemente en insistir en que, a medida que surgen nuevas potencias mundiales, estas deben —no menos que las potencias existentes— utilizar su creciente influencia para hacer presión sobre los regímenes reacios al respeto de los derechos humanos.¹

Sin embargo, en un reciente foro en línea dedicado al tema de las potencias emergentes y los derechos humanos se han escuchado diversas opiniones sobre si dicha estrategia tiene sentido.² Algunos autores la aprobaron, con el argumento de que las nuevas potencias deben demostrar su preocupación acerca de las violaciones de los derechos humanos en otros países.³ Sin embargo, otros explicaron que era poco probable que las nuevas potencias hicieran eso,⁴ y algunos apuntaron que, incluso si estaban dispuestas y en condiciones de hacerlo, podría no ser adecuado para las nuevas potencias priorizar los derechos humanos en su política exterior.⁵ Aunque aparentemente contradictorias, las tres posiciones son en cierta manera válidas.

¿Por qué? Porque hay muchas maneras de defender los derechos humanos en la política exterior de un país. La táctica más obvia y visible es convertir la manifestación de preocupación en torno a cuestiones de derechos humanos en una parte clave de las relaciones bilaterales, vinculando los avances en esa materia a

* Una versión anterior de este trabajo se publicó bajo el título "New powers won't play by old rules". Disponible en: <<http://www.opendemocracy.net/openglobalrights/david-petrasek/new-powers-won't-play-by-old-rules>>. Visitado en: Nov. 2013.

ventajas en el ámbito comercial como en otros ámbitos, e incluso, de ser necesario, mediante votaciones en reuniones multilaterales para expresar desaprobación. Esta táctica —de la crítica pública y la condicionalidad— puede utilizarse respecto a algunos Estados, mientras que otras cuestiones de derechos humanos pueden tratarse de forma confidencial, mediante un diálogo permanente.

No obstante, además de este tipo de enfoque específico para cada país, los Estados pueden promover los derechos humanos en el mundo convocando la atención internacional respecto de temas específicos como por ejemplo aquellos relacionados con determinadas categorías de titulares de derechos (verbigracia, las mujeres, los migrantes o los sin tierra), o con ciertos tipos de derechos (como la libertad de asociación o la autodeterminación). Esto podría dar lugar a una diplomacia dirigida a reforzar las normas de derecho internacional o al reconocimiento de nuevos tipos de derechos humanos (por ejemplo, el derecho a la paz). Además, el enfoque adoptado tanto para tácticas específicas respecto a un país como ante un tema específico en las Naciones Unidas pueden diferir del que se considere adecuado en las organizaciones intergubernamentales regionales.

Las potencias emergentes usarán algunas de estas tácticas y evitarán otras —a veces por buenas razones—. La decisión de hacerlo se basará tanto en la naturaleza de la táctica propuesta como en la relación del Estado con el país cuyo desempeño en materia de derechos humanos está en cuestión. Y, en este sentido, aunque es probable que se preste menos atención a las tácticas específicas para cada país, el enfoque de las nuevas potencias en materia de derechos humanos en su política exterior, al menos en ciertos aspectos, se parece al de las antiguas potencias.

Como se argumentó en otro trabajo,⁶ aunque es razonable pedir que las nuevas potencias tengan en cuenta las cuestiones de derechos humanos en sus relaciones bilaterales (y hay dudas sobre este punto, como se verá más adelante), hay varias razones por las que tales potencias podrían negarse a hacerlo. La razón más clara es que muchas potencias emergentes, como China y Rusia, están ellas mismas bajo la acusación de abusos generalizados de los derechos humanos, por lo que difícilmente podrá esperarse que empleen ese argumento de buena fe respecto a otros países. Además, entre las potencias emergentes, también las democracias —principalmente Brasil, India y Sudáfrica— tienen graves problemas de derechos humanos, algo que puede afectar a su capacidad de promover en el extranjero los valores que irrespetan internamente. Por esa razón, muchos comentaristas sostienen que, a menos que mejoren significativamente su desempeño en materia de derechos humanos en sus propios países, será poco probable —y, en cualquier caso, ineficaz— que las nuevas potencias se erijan en defensoras de los derechos humanos en el extranjero.⁷

Sin embargo, esa aparente contradicción entre un historial nacional problemático en materia de derechos humanos y la promoción de los derechos humanos en el extranjero no es nueva. Las democracias occidentales, como Estados Unidos, Francia y Reino Unido, han criticado abiertamente los abusos de los derechos humanos en otros países, pese a que su historial nacional estaba lejos de ser perfecto. Además, países como India, Brasil y Sudáfrica ya tienen experiencia para tratar cuestiones de derechos humanos, al menos respecto a ciertos países. La India, por ejemplo, se mostró crítica respecto a Sri Lanka y votó dos veces en

el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para insistir en que Sri Lanka investigara adecuadamente las violaciones de derechos humanos ocurridas en el contexto de la guerra contra los Tigres de Liberación de Tamil Eelam (TLTE),⁸ pese a que la propia India está acusada de abusos en sus guerras contra los separatistas de Cachemira y los insurgentes maoístas.⁹

Es improbable que la acusación de hipocresía impida que las nuevas potencias señalen con el dedo en los casos en que juzguen importante hacerlo (al igual que las viejas potencias). Si lo hacen por sus propias razones políticas o por una preocupación real por las personas cuyos derechos están en riesgo, o por una combinación de ambas, eso es otro debate (pero, nuevamente, uno que se asemeja al que ya hacían las viejas potencias). Dicho esto, no cabe duda de que las nuevas potencias buscarán cada vez más manifestarse en favor de investigaciones relativas a casos específicos de un país determinado, al menos en el ámbito de la ONU, prefiriendo un planteamiento de diálogo y no confrontación. De ello hay ya claros ejemplos en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, donde es cada vez más difícil lograr una mayoría para resoluciones sobre países concretos, en que muchos gobiernos se oponen, en principio, al uso de resoluciones de denuncia pública y descrédito. Del mismo modo, continúa la presión sobre el sistema de “procedimientos especiales” (los relatores y grupos de trabajo) para que se adopten tácticas de menor confrontación, como las informes críticos, y para que se privilegie el diálogo con los Estados.

Sin embargo, el problema fundamental con la idea de que las nuevas potencias deberían (o podrían) denunciar los problemas de derechos humanos en el extranjero es que da por hecho que la condena y la presión por parte de cualquier gobierno extranjero, actuando a través de la ONU o de forma bilateral, es o seguirá siendo un medio eficaz para mejorar el respeto de los derechos humanos. Los datos al respecto no son concluyentes (HAFNER-BURTON, 2008). Parece que dicha presión en realidad solo funciona cuando el país sometido a examen tiene algo que ganar (o perder) del país o países que ejercen presión (FRANKLIN, 2008). Ese supuesto podría tener repercusiones muy diversas en un mundo cada vez más multipolar.

Fijémonos en los antecedentes. La estrategia de utilizar la política exterior y los foros multilaterales para presionar a los regímenes que cometen abusos en materia de derechos humanos cobró verdadera fuerza por primera vez a mediados de la década de 1970 y se aceleró en la década de 1980, precisamente en un momento en que el poder de Occidente ascendía y el poder soviético disminuía. Los países a que se dirigía esta nueva presión desde el extranjero —las dictaduras de Centroamérica y Sudamérica, el apartheid de Sudáfrica, los regímenes comunistas de Europa del Este— resistieron a dicha presión, o cambiaron sus políticas, según el caso, en gran parte en función del grado en que necesitaban de las relaciones comerciales, militares o de ayuda con las potencias occidentales que ejercían esa presión. En la década de 1990, en que Estados Unidos (y Occidente) ejercían un poder casi total, y por ende más países dependían de ese tipo de relaciones, probablemente había mucho más margen para promover los derechos humanos a través de la política exterior y la ONU. Por consiguiente, se produjo un aumento colosal tanto en el número de países sometidos a una u otra forma de investigación por parte de la ONU, como en los mecanismos disponibles para ello.

Además, consideremos los casos en que la presión de los gobiernos extranjeros cosechó resultados más tangibles y, inversamente, los casos en que este resultado fue insignificante. Tras la guerra fría, no hay duda de que el deseo de unirse a la Unión Europea o a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) motivó a los países del Este, del centro y del sudeste de Europa a prestar atención a los problemas de derechos humanos planteados por los miembros de tales alianzas. Del mismo modo, los países pequeños y medianos muy dependientes de la ayuda o del comercio y la inversión mejoraron en ciertos casos el respeto de los derechos humanos merced a la presión extranjera. Pero las críticas occidentales respecto a abusos de los derechos humanos han tenido un impacto insignificante en las grandes potencias, como China o Rusia, y en otros países medianos y pequeños que no dependen de Occidente, como Irán, Sudán, Sri Lanka y Zimbabue. Podrían citarse muchos otros ejemplos.

El oprobio moral ligado a ser blanco de críticas no suele, por sí solo, causar cambios. Lo que realmente produce resultados es el miedo a que las críticas, ya sean bilaterales o a través de resoluciones de la ONU, puedan acarrear repercusiones en otras áreas. Al respecto, probablemente las potencias emergentes diferirán de las potencias antiguas. Los países en desarrollo se han mostrado profundamente hostiles a tal condicionalidad, y en numerosos casos los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) se han opuesto a los intentos de vincular las relaciones comerciales o de ayuda, a los derechos humanos.¹⁰ Sea cual sea la razón de dicha hostilidad, es probable que veamos una mayor reticencia a aplicar la condicionalidad en materia de derechos humanos en las políticas de las instituciones internacionales —la ONU, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional— a medida que el peso del voto y la influencia de las potencias emergentes aumenta en tales organizaciones.

Asimismo, eso no permite suponer que las nuevas potencias no desearán posicionarse de forma pública y crítica respecto a la situación de los derechos humanos en otros países, y en algunos casos incluso recurrir a medios políticos, económicos y de ayuda para respaldar esa postura. Aunque no hay muchas muestras de ello en el ámbito de las Naciones Unidas, las nuevas potencias puede que actúen de otra manera en los organismos intergubernamentales regionales y subregionales. En tal sentido, se podría negar la pertenencia a organizaciones regionales a los regímenes represivos. La Unión Africana, por ejemplo, ha tratado de excluir a gobiernos que tomen el poder mediante golpes de Estado o por medios inconstitucionales. No obstante, no hay indicios claros al respecto. En la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), países como Indonesia han defendido, al menos en alguna ocasión, criterios más exigentes en materia de derechos humanos, algo no compartido por otros países. Por ejemplo, en la Organización de Estados Americanos (OEA) algunos países de Sudamérica han tratado de debilitar el papel de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).¹¹

La resistencia general de las nuevas potencias a utilizar enfoques específicos para cada país, cuyo éxito suele depender de cierta forma de condicionalidad, no significa, sin embargo, que la promoción de los derechos humanos esté ausente de su política exterior. Aunque la táctica de denuncia pública y descrédito sea la más visible, esta no constituye de ningún modo la única manera de promover los

derechos humanos en el extranjero. Gran parte de la labor diplomática en materia de derechos humanos, tanto en las Naciones Unidas como a nivel regional, no se centra en países específicos, sino en temas específicos. Esta labor puede tener por objetivo la identificación de políticas y prácticas para mejorar la protección de derechos humanos específicos, o asimismo el fortalecer los estándares internacionales para atender cierto problema de derechos humanos. Por supuesto, parte de esta tarea tiene carácter burocrático y, teniendo en cuenta los diversos problemas de las Naciones Unidas, no siempre resulta muy eficaz, oportuna y pertinente. Sin embargo, uno de los mayores logros de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos ha sido la elaboración de normas internacionales, tanto imperativas como no vinculantes, y este proceso está lejos de completarse. Aun cuando los tratados más importantes ya han sido adoptados, continúa el proceso por lograr un acuerdo internacional sobre su interpretación y sobre su puesta en práctica. Y así como a nivel nacional las reformas legislativas en materia de derechos humanos son un proceso continuo, lo mismo sucede a nivel internacional.

Las nuevas potencias participan de lleno y con posiciones progresistas en ese proceso de fijación de normas. Los países latinoamericanos, por ejemplo, estuvieron en la vanguardia de los esfuerzos para adoptar una nueva convención de la ONU contra las desapariciones forzadas, y muchos de ellos defendieron una protección más férrea en los tratados, que algunos países occidentales. Los países de África desempeñaron un papel clave en lograr la aprobación del Estatuto de Roma de creación de la Corte Penal Internacional (aunque algunos de ellos ahora se muestran muy críticos con la Corte). La Convención sobre los Derechos de los Migrantes la defienden países como México y Filipinas, pese a que algunos países occidentales se niegan a firmarla o ratificarla. Por su lado, Sudáfrica ha desempeñado un papel destacado para lograr una mayor atención y protección para los derechos de lesbianas, gais, bisexuales y personas transgénero. Y hay muchos más ejemplos que podrían citarse.

Esta labor de elaborar normas internacionales podría parecer menos virtuosa, y ciertamente pasa más desapercibida, pero a largo plazo no es menos impactante que la presión en torno a países concretos. De hecho, es puede ser más efectiva. Existen estudios que han puesto de manifiesto la considerable influencia de las normas internacionales para cambiar la conducta de los Estados, especialmente en los países en vías de democratización en que las normas internacionales pueden ser utilizadas por la sociedad civil local para presionar a favor de una reforma en la legislación y la política (SIMMONS, 2009). Esto puede tener un impacto mucho mayor que las resoluciones condenatorias en los órganos de las Naciones Unidas o las críticas de gobiernos extranjeros.

Vista así la situación, surge un panorama más complejo en materia de derechos humanos en la política exterior de las potencias emergentes, que hace pensar que, pese a que parezca haber menos tácticas “viejas” de crítica pública y condicionalidad, otras tácticas podrían ocupar un lugar destacado, entre ellas los planteamientos basados en el diálogo y la definición de normas sobre un tema específico. Si es así, surgen tanto riesgos como oportunidades para el objetivo de mantener y mejorar un régimen internacional eficaz para la protección de los derechos humanos. Una disminución en la atención específica a países concretos puede representar riesgos en

situaciones en que se cometen abusos a gran escala y se requiere un procedimiento ejecutivo urgente, por ejemplo por el Consejo de Seguridad. Por otro lado, casi no se han hecho intentos de lograr reformas en materia de derechos humanos a través del diálogo Sur-Sur o mediante un proceso más efectivo de Examen Periódico Universal (EPU). El reto podría radicar en centrarse estrictamente en obtener el apoyo de las nuevas potencias para emprender acciones específicas en países concretos en los casos extremos, y aceptar por otro lado que en un mundo cambiante el enfoque de la crítica pública y la condicionalidad tiene poco futuro.

Por último, hay que señalar que, aunque es importante, la cuestión de la diplomacia de los derechos humanos en un orden mundial cambiante difícilmente será determinante para el futuro de los derechos humanos. La emersión de nuevas potencias no es más que uno de los numerosos cambios globales trascendentales a que estamos asistiendo. Las enormes mejoras en educación, en particular en la educación secundaria y postsecundaria, junto con el crecimiento exponencial de la población urbana y la difusión del acceso móvil a internet (que llegará a cinco mil millones de personas en 2020), apuntan al surgimiento de una clase media creciente y más fuerte en docenas de países. Al respecto destacarán las potencias emergentes, como China e India, por supuesto, pero también Brasil, Indonesia, México, Nigeria, Sudáfrica, Turquía y otros. Esta clase media con mayor poder será un motor fundamental para el cambio, para bien o para mal. Es probable que el enfoque de este grupo respecto a los derechos humanos sea mucho más importante para las luchas globales en materia de derechos humanos que la política exterior de sus gobiernos.

REFERENCIA

Bibliografía y otras fuentes

- ASANO, Camila. 2013. Can Brazil promote change without changing itself? **Open Democracy**. Open Global Rights. 21 june. Disponible en: <<http://www.opendemocracy.net/openglobalrights/camila-asano/can-brazil-promote-change-without-changing-itself>>. Visitado en: Nov. 2013.
- CASON, Jeffrey. 2013. Brazil too 'traditional' to be a global human rights leader. **Open Democracy**. Open Global Rights. 12 july. Available at: <<http://www.opendemocracy.net/openglobalrights/jeffrey-cason/brazil-too-'traditional'-to-be-global-human-rights-leader>>. Visitado en: Nov. 2013.
- FRANKLIN, James C. 2008. Shame on you: The impact of human rights criticism on political repression Latin America. **International Studies Quarterly**, v. 52, n. 1, p. 187-211, march.
- GANGULY, Meenakshi. 2013. Can India be an international human rights leader? **Open Democracy**. Open Global Rights. 21 june. Disponible en: <<http://www.opendemocracy.net/openglobalrights/meenakshi-ganguly/can-india-be-an-international-human-rights-leader>>. Visitado en: Nov. 2013.

- www.opendemocracy.net/openglobalrights/meenakshi-ganguly/can-india-be-international-human-rights-leader>. Visitado en: Nov. 2013.
- HAFNER-BURTON, 2008. Emilie M. Sticks and stones: naming and shaming the human rights enforcement problem. **International Organization**, v. 62, n. 4, p. 689-716, fall.
- HUMAN RIGHTS WATCH. 2006. **Everyone Lives in Fear: Patterns of Impunity in Jammu and Kashmir**. 12 september. Disponible en: <<http://www.hrw.org/reports/2006/09/11/everyone-lives-fear-0>>. Visitado en: Nov. 2013.
- _____. 2012. **Between Two Sets of Guns: Attacks on Civil Society Activists in India's Maoist Conflict**. 30 july. Disponible en: <<http://www.hrw.org/reports/2012/07/30/between-two-sets-guns-0>>. Visitado en: Nov. 2013.
- MASHRU, Ram. 2013. A reformed role model – India, a reluctant rights promoter. **Open Democracy**. Open Global Rights. 19 july. Disponible en: <<http://www.opendemocracy.net/openglobalrights/ram-mashru/reformed-role-model-india-reluctant-rights-promoter>>. Visitado en: Nov. 2013.
- PETRASEK, David. 2013. New powers won't play by old rules. **Open Democracy**. Open Global Rights. 24 june. Disponible en: <<http://www.opendemocracy.net/openglobalrights/david-petrasek/new-powers-won-t-play-by-old-rules>>. Visitado en: Nov. 2013.
- PRAKASH, Aseem. 2013. Misplaced priorities? Global leadership and India's domestic neglect of human rights. **Open Democracy**. Open Global Rights. 9 july. Disponible en: <<http://www.opendemocracy.net/openglobalrights/aseem-prakash/misplaced-priorities-global-leadership-and-india-s-domestic-neglect-o>>. Visitado en: Nov. 2013.
- ROTH, Ken; HICKS, Peggy. 2013. Encouraging stronger engagement by emerging powers on human rights. **Open Democracy**. Open Global Rights. 20 june. Disponible en: <<http://www.opendemocracy.net/openglobalrights/kenneth-roth-peggy-hicks/encouraging-stronger-engagement-by-emerging-powers-on-huma>>. Visitado en: Nov. 2013.
- SANDAL, Nukhet A. 2013. Turkey and the neo-Ottoman approach to human rights. **Open Democracy**. Open Global Rights. 17 june. Disponible en: <<http://www.opendemocracy.net/openglobalrights/nukhet-sandal/turkey-and-neo-ottoman-approach-to-human-rights>>. Visitado en: Nov. 2013.
- SHETTY, Salil. 2013. Challenges and opportunities in a changing world. **Open Democracy**. Open Global Rights. 17 june. Disponible en: <<http://www.opendemocracy.net/openglobalrights/salil-shetty/challenges-and-opportunities-in-changing-world>>. Visitado en: Nov. 2013.
- SIMMONS, Beth A. 2009. *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- UNITED NATIONS. Human Rights Council. 2012. Promoting reconciliation and accountability in Sri Lanka, UN Doc A/HRC/RES/19/2. 3 april. Disponible en: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G12/126/71/PDF/G1212671.pdf?OpenElement>>. Visitado en: Nov. 2013.

_____. 2013. Human Rights Council. **Promoting reconciliation and accountability in Sri Lanka**, Un Doc A/HRC/RES/22/1. 9 april. Disponible en: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/127/55/PDF/G1312755.pdf?OpenElement>>. Visitado en: Nov. 2013.

VALJI, Nahla; TLADI, Dire. 2013. South Africa's foreign policy: between idealism and the realpolitik of being an emerging power. **Open Democracy**. Open Global Rights. 19 june. Disponible en: <<http://www.opendemocracy.net/openglobalrights/nahla-valji-dire-tladi/south-africa's-foreign-policy-between-idealism-and-realpolit>>. Visitado en: Nov. 2013.

NOTAS

1. Véase, por ejemplo, Ken Roth y Peggy Hicks (2013) y Salil Shetty (2013).

2. El foro fue organizado por la web openGlobalRights. Disponible en: <<http://www.opendemocracy.net/openglobalrights>>. Visitado en: Nov. 2013.

3. Véase, por ejemplo, Meenakshi Ganguly (2013); y Nahla Valji and Dire Tladi (2013).

4. Véase, por ejemplo, Jeffrey Cason (2013).

5. Véase, por ejemplo, Ram Mashru (2013), y Aseem Prakash (2013).

6. Véase David Petrusek (2013).

7. Véase Camila Asano (2013) y Nükhet A. Sandal (2013).

8. Las resoluciones pertinentes son "A reformed role model – India, a reluctant rights promoter" (UNITED NATIONS, 2013) y "Misplaced priorities? Global leadership and India's domestic neglect of human rights" (UNITED NATIONS, 2012).

9. Véase, por ejemplo, Human Rights Watch, "Everyone Lives in Fear: Patterns of Impunity in Jammu and Kashmir", septiembre de 2006,

y Human Rights Watch, "Between Two Sets of Guns: Attacks on Civil Society Activists in India's Maoist Conflict", julio de 2012.

10. Por ejemplo, en negociaciones de comercio bajo los auspicios de la Organización Mundial del Comercio (OMC), donde los BRICS y muchos otros países en desarrollo se opusieron al establecimiento de cualquier ligación entre comercio y derechos laborales, y muchos países en desarrollo han sido hostiles a la adopción de parámetros contundentes de derechos humanos por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

11. En un proceso de examen iniciado en 2011, Ecuador, Venezuela, Bolivia y Nicaragua abogaron por medidas que hubieran debilitado la independencia y las funciones de control de la CIDH. Aunque no fueron adoptadas, una resolución de compromiso adoptada por la OEA en marzo de 2013 mantiene abierta la posibilidad de volver a abrir ese debate. Para más información, véase: <<http://www.ijrcenter.org/2013/03/24/oas-concludes-formal-inter-american-human-rights-strengthening-process-but-dialogue-continues-on-contentious-reforms/>>. Visitado en: Nov. 2013.

RESUMO

Determinar em que medida potências emergentes incorporarão questões de direitos humanos à sua política externa é mais complexo do que geralmente se supõe. Embora estas potências possam estar menos dispostas a adotar certas estratégias tais como criticar publicamente outros países ou condicionar a sua relação com outras nações ao seu grau de proteção aos direitos humanos, elas podem usar outras táticas, como a promoção do diálogo e a elaboração de normas internacionais ligadas a determinados temas. Como o impacto de estratégias de nomear certos países e constrangê-los publicamente por sua situação de direitos humanos tem sido contestado, esta mudança traz consigo riscos e oportunidades para a manutenção e melhoria de um regime internacional eficaz para a proteção de direitos humanos.

PALAVRAS-CHAVE

Nações Unidas – Política externa – Parâmetros internacionais de direitos humanos – Conselho de Direitos Humanos – BRICS – Condicionamento

ABSTRACT

The extent to which emerging powers will pursue human rights issues in their foreign policy is more complex than commonly assumed. Although they may be less willing to pursue tactics such as public criticism and conditionality, they may embrace other tactics, including dialogue-driven approaches and thematic-specific standard-setting. As the impact of naming and shaming approaches is in any case contested, such a shift presents both risks and opportunities for the goal of maintaining and improving an effective international regime for the protection of human rights.

KEYWORDS

United Nations – Foreign policy – International human rights standards – Human Rights Council – BRICS – Conditionality



ADRIANA ERTHAL ABDENUR

Adriana Erthal Abdenur tiene un PhD de la Universidad de Princeton y BA de la Universidad de Harvard. Es profesora de Relaciones Internacionales en la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro (PUC-Rio) y Coordinadora General del BRICS Policy Center.

Email: abdenur@puc-rio.br



DANILO MARCONDES DE SOUZA NETO

Danilo Marcondes de Souza Neto es doctorando en el Departamento de Política y Estudios Internacionales (POLIS) de la Universidad de Cambridge, Reino Unido. Fue profesor titular de la PUC-Rio y asesor educativo de la oficina de la Comisión Fulbright en Río Janeiro.

Email: dm595@cam.ac.uk

RESUMEN

En los últimos diez años, las élites de la política exterior de Brasil le dieron un lugar prioritario a la cooperación económica, política y militar con África, como parte del énfasis puesto por Brasil en la expansión de las relaciones dentro del Sur Global. Si bien hay cada vez más estudios que analizan las normas y prácticas que implica esta cooperación, es poca la investigación que actualmente se centra en examinar su relevancia para la política africana. En el presente artículo, consideramos las implicancias que tiene la cooperación de Brasil para la democracia y los derechos humanos en África haciendo eje en tres aspectos: el alcance y contenido de los programas brasileños de promoción de la democracia; las implicancias de la cooperación (oficial y no oficial) de Brasil para la democracia y los derechos humanos; y sus respuestas a las crisis políticas de África.

Original en inglés. Traducido por Florencia Rodríguez.

Recibido en mayo de 2013. Aceptado en octubre de 2013.

PALABRAS CLAVE

Brasil – África – Cooperación – Política exterior – Democracia – Derechos humanos



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons*.

Este artículo está disponible en formato digital en www.revistasur.org.

LA COOPERACIÓN DE BRASIL EN PRO DEL DESARROLLO EN ÁFRICA: ¿CUÁLES SON SUS IMPLICANCIAS PARA LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS?

Adriana Erthal Abdenur y
Danilo Marcondes de Souza Neto

1 Introducción

En los últimos diez años, las élites de la política exterior de Brasil le dieron un lugar prioritario a la cooperación económica, política y militar con África, como parte del énfasis puesto por Brasil en la expansión de las relaciones dentro del Sur Global. El gobierno brasileño no sólo considera al continente como un mercado promisorio para la inversión y las exportaciones de Brasil, sino que además ve a los Estados africanos como socios políticos cruciales en el intento de Brasil de convertirse en un jugador mundial. Los esfuerzos por fortalecer la asociación económica, política y de defensa con África incluyen un programa de cooperación Sur-Sur que crece rápidamente y cuyo discurso enfatiza la solidaridad y la horizontalidad, como así también la promoción de experimentos brasileños de políticas públicas en áreas como agricultura, educación y salud.

Si bien se producen cada vez más estudios académicos y políticos que analizan las normas y prácticas que implica esta cooperación, es poca la investigación que actualmente se centra en examinar su relevancia para la política africana. En el presente artículo, consideramos las implicancias que tiene la cooperación de Brasil para la democracia y los derechos humanos en África haciendo eje en tres aspectos: el alcance y contenido de los programas brasileños de promoción de la democracia; las implicancias de la cooperación (oficial y no oficial) de Brasil para la democracia y los derechos humanos; y sus respuestas a los acontecimientos en África que ponen en peligro a la democracia y los derechos humanos. Se trata de un trabajo exploratorio en el sentido de que traza algunos de los patrones clave

Ver las notas del texto a partir de la página 36.

de la cooperación brasileña a fin de orientar una agenda de investigación de más largo plazo sobre las implicancias de la cooperación brasileña para la democracia y los derechos humanos en África.

Es importante analizar la cooperación brasileña a la luz de la política africana no sólo porque el papel que desempeña Brasil en África cobró mayor importancia en los últimos diez años sino también porque dicha participación plantea nuevos interrogantes respecto de las normas y principios sobre los que se basa la cooperación de Brasil. Por ejemplo, algunos analistas cuestionan por qué un país democrático formalmente comprometido con los derechos humanos en su política exterior busca estrechar lazos con regímenes sobre los que recae la fuerte condena de los Estados del Norte y de las entidades de la sociedad civil por sus violaciones de los derechos humanos. Los analistas también suelen señalar el contraste que se observa entre esta política exterior y los recientes esfuerzos del gobierno en materia de derechos humanos a nivel interno, que incluyen la creación de una Comisión de la Verdad (aprobada en septiembre de 2011) dedicada a sacar a la luz las violaciones de los derechos humanos cometidas durante el régimen militar (1946–1988). Otros adoptan una perspectiva pragmática según la cual, a pesar de la identidad democrática de Brasil, en las relaciones exteriores “los negocios son negocios”, sugiriendo la voluntad de subordinar los principios no económicos como la democracia y los derechos humanos al deseo de ampliar las relaciones económicas del país. Esta postura también recalca que, a pesar de su fuerte retórica en favor de la democracia y los derechos humanos, las democracias liberales han apoyado a regímenes autoritarios cuando ello les convino desde el punto de vista político o económico (incluido el pasado gobierno militar de Brasil).

Otros defensores de la reciente orientación de la política exterior brasileña también insisten en que en su trato con estos países Brasil busca promover el diálogo y no adopta una política de “denuncia y humillación”, que suele asociarse a las estrategias de las ONG estadounidenses y europeas, y que mediante la interacción y no el aislamiento es posible ir llevando a regímenes autoritarios hacia la democracia y los derechos humanos.¹ Mientras que algunos donantes del Norte adoptan una postura de ese tipo, el gobierno brasileño hace hincapié en la necesidad de llegar a una solución diplomática de los conflictos antes de la intervención multilateral (FRAYSINET, F. 2011), señalando que tales intervenciones suelen terminar en cambios de regímenes con resultados inciertos o resultados que benefician principalmente a los países de la OTAN, como en los casos de Irak y Afganistán. Este debate, que se inició en parte por la activa diplomacia del presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2011) en África, resurgió con el impulso que la presidenta Dilma Rousseff (2011–presente) siguió dando a las relaciones con países cuyos gobiernos estaban identificados con violaciones de los derechos humanos, y con el cuestionamiento más abierto que Brasil comenzó a hacer de las intervenciones militares, incluso en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas al votar sobre las crisis de Libia y Siria.

Nuestro análisis sugiere que las iniciativas en materia de democracia y derechos humanos de Brasil en el extranjero, llevadas a cabo según un discurso que enfatiza la no intervención, se limitan a regímenes transicionales que han solicitado

asistencia explícitamente para cuestiones de gobernabilidad, y a miembros de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP), una organización basada en parte en el compromiso de sus miembros para con la cooperación en materia de democracia y gobernabilidad. En términos más generales, nuestro análisis sugiere que la cooperación de Brasil en África efectivamente tiene implicancias para los sistemas políticos locales, ya sea impulsando instituciones democráticas o, por el contrario, apoyando regímenes autoritarios. Asimismo, la cooperación brasileña con África comenzó a llamar la atención de las entidades de la sociedad civil de Brasil, incluidas aquéllas que colaboran con pares africanas, y surgieron mayores objeciones respecto de algunas de las prácticas de Brasil de cooperación con otros países.

El artículo está estructurado de la siguiente manera: luego de referirnos en términos generales a los puntos de contacto entre la cooperación para el desarrollo y la promoción de la democracia, incluido el rol de Brasil, analizamos el discurso oficial de Brasil sobre democracia y derechos humanos en lo que respecta a la política exterior del país, incluida la que se aplica a África en particular. En segundo lugar, examinamos algunas de las prácticas de la cooperación brasileña con África, analizando la medida en que se respetan esos principios. Por último, consideramos las posturas del gobierno brasileño respecto de las crisis políticas clave sufridas por África, y la relación que tienen con sus prácticas de cooperación y su enfoque respecto de la democracia y los derechos humanos. En la conclusión, nos referimos a algunas de las implicancias de la cooperación de Brasil para la política africana.

2 Cooperación brasileña con África, democracia y derechos humanos

2.1 *Democracia y cooperación para el desarrollo en África*

Aunque existen definiciones divergentes de la “promoción de la democracia”, tomaremos la de Carothers (2009), que considera a la promoción de la democracia como *programas de cooperación que contienen un elemento de apoyo a la difusión de la democracia dentro de un determinado país, región u otro contexto geográfico*. Si bien la transición hacia la democracia es en gran medida endógena, las relaciones internacionales pueden afectar el proceso –conduciendo a la adopción o abandono de la democracia (BROWN, 2005). En África, el alcance y la diversidad de la ayuda y la cooperación (de donantes de la OCDE –Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos– y otros socios) hacen que existan complejos elementos internacionales que influyen sobre los tipos de regímenes. La Primavera Árabe también muestra la importancia de los factores internacionales en la promoción de la democracia a diversos niveles, incluidos los procesos estatales, la sociedad civil y las redes sociales que atraviesan fronteras, con una amplia diversidad de resultados. Si bien los trabajos de investigación sobre la promoción de la democracia se centran en la ayuda proveniente de los países del Norte, hay una creciente necesidad de analizar el rol de las potencias emergentes. Aunque muchas hacen hincapié en la

soberanía nacional y la no intervención en sus políticas exteriores, las potencias democráticas emergentes a menudo incorporan la dimensión de la construcción del Estado en sus iniciativas de cooperación. Si bien dichas iniciativas no son necesariamente llamadas de promoción de la democracia, difunden normas, tecnologías y prácticas que son relevantes a nivel político.

Durante la Guerra Fría, la ayuda prestada por Estados Unidos a otros países era más anticomunista y antirrevolucionaria que prodemocrática (LOWENTHAL, 1991). En el período posterior a la Guerra Fría, los donantes estadounidenses y europeos comenzaron a imponer más condiciones políticas a la ayuda e invirtieron significativamente en programas diseñados específicamente para promover la democracia, con resultados muy variables (BROWN, 2005 and BRATTON; VAN DE WALLE, 1997). África experimentó una ola parcial de democratización en la década de 1990, y las iniciativas de promoción de la democracia implicaron avances y también retrocesos; Lynch and Crawford (2011) concluyen que “por lo general, aunque no en todos los casos, los países del África subsahariana son más democráticos hoy que a fines de la década de 1980”. Sin embargo, África sigue sufriendo significativos problemas económicos, sociales y políticos que obstaculizan la democratización, incluidos los legados coloniales, la política clientelar y una compleja dinámica etnopolítica. Desde 2001, la importancia que Estados Unidos y Europa comenzaron a dar a la seguridad ha tenido un peso mayor en el diseño y asignación de la ayuda, con un mayor apoyo a los países que acordaban colaborar en la “guerra contra el terrorismo”, independientemente del tipo de régimen que tuvieran. En la última década, el papel creciente que desempeñan las potencias emergentes en África, en particular China, le ha sumado aún más complejidad al panorama de la ayuda y la cooperación. Aunque los estudios sobre cooperación Sur-Sur exploran algunos de los efectos que está teniendo la cooperación de China sobre la democracia en África (ESTEBAN, 2009), se ha escrito poco hasta el momento sobre las implicancias políticas de los crecientes lazos de cooperación de Brasil con África. Es necesario hacer ese análisis no sólo por el rol cada vez mayor que desempeña Brasil en África sino también porque el actual ministro de Relaciones Exteriores, Luiz Alberto Figueiredo, ha dado señales de su intención de otorgar a los derechos humanos un mayor espacio dentro de la política exterior de Brasil.²

2.2 Política exterior brasileña y derechos humanos

Para comprender la importancia de la cooperación brasileña para la democracia y los derechos humanos en África hace falta tener en cuenta las propias experiencias del país con la democracia. En primer lugar, Brasil recibió tanto ayuda que promovía el poder autocrático como ayuda que promovía la democracia —en el caso de Estados Unidos, del mismo proveedor. Esto puede ayudar a explicar el tono cauteloso que adoptan las élites de la política exterior brasileña en relación con la democracia y los derechos humanos en otros países.³ En segundo lugar, las propias experiencias políticas de Brasil, incluida la transición gradual del gobierno militar (1964-1985) a la democracia, tuvieron efectos profundos y duraderos sobre

la formulación de su política exterior (SANTORO, 2012). Por ejemplo, el papel que desempeñó la sociedad civil (local e internacional) en la vuelta de Brasil a la democracia ayuda a explicar el énfasis puesto en los consejos de política pública en los distintos niveles de gobierno, desde el federal al municipal, como así también los recurrentes llamados a una más amplia participación de la sociedad civil. Asimismo, la sociedad civil brasileña ha pasado a ser una parte importante de la cooperación entre Brasil y África, tanto por su colaboración con la cooperación oficial como por sus cuestionamientos a las iniciativas de cooperación. El gobierno brasileño ha reconocido la importancia de los contactos de los actores no estatales con África; por ejemplo, el entonces ministro de Relaciones Exteriores Antonio Patriota aseveró que África es de interés genuino no sólo para el gobierno brasileño sino también para las empresas privadas y las organizaciones de la sociedad civil (BRASIL, 2011a). Si bien las entidades de la sociedad civil como ONG, sindicatos y cámaras empresariales a menudo han tenido que luchar por ampliar el espacio que se les da en el ámbito de la política exterior brasileña, su papel en el área de la cooperación internacional ha ido creciendo tanto por su participación como por sus cuestionamientos.

La transición del gobierno militar al gobierno civil también trajo aparejado un compromiso formal con la democracia y los derechos humanos dentro y fuera de las fronteras de Brasil. La Constitución de Brasil de 1988 establece los principios que deben guiar a la política exterior del país: independencia nacional; prevalencia de los derechos humanos; autodeterminación de los pueblos; no intervención; igualdad entre los Estados; defensa de la paz; resolución pacífica de los conflictos; repudio del terrorismo y del racismo; cooperación; y otorgamiento de asilo político. Dentro de la política exterior, el compromiso de Brasil con los derechos humanos ha tenido su mayor visibilidad en iniciativas regionales tales como la Organización de los Estados Americanos, que impone sanciones a los Estados miembros en los que peligre la democracia (por ejemplo, por un golpe de Estado) (SANTISO, 2002 and CAROTHERS; YOUNGS, 2011).

En sus relaciones bilaterales, Brasil a menudo defendió los principios democráticos. Por ejemplo, la diplomacia brasileña jugó un papel crucial en la crisis de Paraguay de abril de 1996, ayudando a mantener la democracia en aquel país (SANTISO, 2002). Por otro lado, luego de la renuncia del presidente haitiano Jean-Bertrand Aristide en 2004, Brasil dio un lustre de legitimidad a una intervención que “tenía más que ver con la conveniencia política que con la protección de la democracia” (BURGES; DAUDELIN, 2007). Esas ambigüedades e incongruencias a menudo han sembrado dudas sobre el compromiso de la política exterior de Brasil para con la democracia y los derechos humanos.

En 2003, cuando Lula inició su primer mandato, el gobierno presentó un concepto adicional que guiaría a la política exterior brasileña: la idea de la no indiferencia. La no indiferencia buscaba equilibrar la no intervención, lo que significaba que Brasil intervendría en otro país sólo cuando lo invitaran las partes involucradas y si consideraba que podría desempeñar un papel positivo. Desde entonces, se ha invocado este principio para justificar la cooperación para el desarrollo con las naciones africanas, como así también el aporte de

tropas de Brasil a la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) en 2004.⁴

La asunción de la presidenta Rousseff en enero de 2010 generó expectativas respecto del papel que tendrían los derechos humanos en la política exterior brasileña, especialmente a la luz de la historia de militancia de Rousseff en contra del régimen militar, incluida su experiencia de detención y tortura. En 2011, el entonces ministro de Relaciones Exteriores Antonio Patriota presentó los logros de Brasil en cuanto a la reducción de la pobreza como un éxito en términos de la situación de los derechos humanos a nivel nacional, pero también reconoció que había áreas que necesitaban mejoras, como la violencia urbana, los derechos de la mujer, la educación y la población carcelaria.⁵ En otras ocasiones, el gobierno brasileño rechazó lo que considera la estigmatización de las naciones pobres como las únicas violadoras de los derechos humanos, recalcando que los países desarrollados también suelen cometer graves violaciones de los derechos. Esto conduce a una reticencia a señalar a determinados países como violadores de los derechos humanos, aunque dentro del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Brasil muchas veces apoyó resoluciones de condena a Estados que violan sistemáticamente los derechos humanos.

En enero de 2011, Patriota declaró que el gobierno denunciaría toda violación de los derechos humanos, donde fuera que se produjeran,⁶ y el Asesor de Política Exterior Marco Aurelio Garcia afirmó que el gobierno de Rousseff pondría énfasis en los derechos humanos dentro del país y en el extranjero, en parte debido a la historia personal de la presidenta.⁷ En febrero de 2011, Brasil, que se desempeñaba como facilitador en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, presentó una propuesta para que se investigaran las violaciones de los derechos humanos sin trato especial ni consideraciones ideológicas. Las organizaciones de la sociedad civil consideraron la propuesta como el primer paso concreto del gobierno de Rousseff para dar a los derechos humanos un lugar central de la política exterior brasileña.⁸ No obstante, al evaluar la política de derechos humanos de Rousseff, algunos analistas⁹ sostienen que la posibilidad de un aporte de Brasil a los derechos humanos quedó subexplorada durante el primer año de gobierno de Rousseff, y que su política exterior en general se ha centrado en los aspectos económicos y comerciales de las relaciones internacionales de Brasil en detrimento de su compromiso con la democracia y los derechos humanos.¹⁰

La redemocratización de Brasil también dio forma a su política exterior dando mayor prominencia a los temas de política social dentro de la concepción de la democracia y en toda la agenda de cooperación internacional del país. Por ejemplo, además de establecer los principios que deben regir la política exterior de Brasil, la Constitución de 1988 consagró a la salud, la educación y la seguridad social como derechos de los ciudadanos, impulsando la educación pública y conduciendo a la creación de instituciones como el sistema de atención de la salud financiado con fondos públicos, el *Sistema Único de Saúde* (SUS). A mediados de la década de 1990, la creación de un sistema de voto electrónico (con tecnología de empresas brasileñas y extranjeras) amplió la participación de los ciudadanos analfabetos y discapacitados en los procesos electorarios, otra clara señal de la

preocupación del país por el acceso como componente clave de la democracia.

A pesar de que su implementación puede calificarse como menos que adecuada, los derechos establecidos en la legislación brasileña representaron logros significativos en el sentido de que se reconocen formalmente los derechos de las personas a acceder a la salud y la educación, entre otros (CARDOSO JR. 2009). La expansión de los esquemas de redistribución del ingreso (como el programa de transferencias condicionadas *Bolsa Família*, que se inició durante el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso y fue ampliado por el presidente Lula) y los enfoques desarrollados para la seguridad alimentaria y la salud pública se convirtieron en características distintivas del desarrollo social de Brasil y luego de sus iniciativas de cooperación internacional (SANTORO, 2012 and ABDENUR; SOUZA NETO, 2013). Así, en los últimos diez años, la reducción de la pobreza y de la desigualdad social, impulsada por un mayor crecimiento económico y por las políticas redistributivas, también ha puesto de relieve los aspectos sociales y económicos de la democracia brasileña. Asimismo, la creación en 2011 de una Comisión de la Verdad y los juicios por corrupción a nivel de la Corte Suprema de altos funcionarios del gobierno son parte de los esfuerzos por consolidar la democracia en el país. La capacidad de Brasil de obtener resultados económicos aceptables para la población constituye una importante fuente de legitimidad para el gobierno, lo que ayuda a explicar por qué su política exterior tiende a mencionar a la democracia junto con los derechos económicos y sociales.

Son varias las razones por las que es necesario examinar las iniciativas de promoción de la democracia de Brasil en África. En primer lugar, este tipo de análisis permite entender la medida en que las potencias emergentes cuestionan los principios dominantes de la asistencia para el desarrollo proveniente del Norte. Los gobiernos de Estados Unidos y de los países europeos instan a las democracias emergentes a asumir un rol más activo en la promoción de los derechos humanos y la democracia, como también lo han hecho algunas entidades de la sociedad civil dentro y fuera de los Estados que participan de la cooperación Sur-Sur. En segundo lugar, los cuestionamientos respecto de la influencia de Brasil en la política africana aumentaron con los recientes votos de Brasil en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Durante su período como miembro no permanente, Brasil se alineó con la mayoría de los países que junto con él componen el BRICS (Sudáfrica apoyó la resolución 1973 sobre Libia, pero luego expresó su arrepentimiento) y se abstuvo en el caso de la resolución de 2011 de apoyo a la acción militar en Libia, aunque apoyó la expulsión de Libia del Consejo de Derechos Humanos. Para explicar el comportamiento de Brasil en cuestiones de democracia y derechos humanos dentro de los diferentes ámbitos, hace falta llevar a cabo un análisis de sus vínculos concretos en materia de cooperación.

Por último, la diversidad de los actores brasileños que participan de la cooperación para el desarrollo en África requiere de un mayor análisis, que incluya su impacto en la política local. Además de las organizaciones de la sociedad civil, hay multinacionales brasileñas que operan en varias naciones de África, en especial en el área de minería e infraestructura, a veces con el respaldo del Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) de Brasil. Muchas de dichas empresas

han reforzado sus normas de responsabilidad social, aunque en algunos contextos sus operaciones han generado tensión a nivel local.¹¹ Asimismo, los esfuerzos del gobierno brasileño por expandir la industria de defensa de Brasil, que incluyen proyectos en África, pueden contribuir a dar impulso a regímenes no democráticos. Brasil se ha convertido en el segundo mayor exportador de armas pequeñas del hemisferio occidental.¹² El uso y movimiento de dichas armas es difícil de rastrear dentro y fuera de las fronteras (durante las manifestaciones de la Primavera Árabe se utilizaron armas brasileñas no letales como gas lacrimógeno contra los manifestantes en Bahréin).

2.3 Las iniciativas de Brasil de promoción de la democracia y los derechos humanos

Los proyectos destinados explícitamente a promover la democracia y los derechos humanos no siempre son una parte altamente visible de las iniciativas de cooperación oficial de Brasil. Entre los proyectos contenidos en la base de datos de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), ninguno menciona a la democracia en su título y sólo uno hace referencia explícita a los derechos humanos: se trata de una asociación entre la Secretaría de Derechos Humanos (SDH) y la ABC para colaborar en la lucha contra la explotación de niños y adolescentes en Togo. Sin embargo, la democracia y los derechos humanos suelen aparecer como componentes de programas de cooperación más amplios, a menudo mediante la participación de instituciones relacionadas con los derechos humanos en Brasil, especialmente la SDH. Por ejemplo, la SDH y el Ministerio de Justicia aunaron esfuerzos para fortalecer las instituciones relacionadas con los derechos humanos como los registros civiles en Guinea-Bisáu. Hay también programas más amplios relacionados con la democracia y los derechos humanos que incluyen acuerdos con países en distintas regiones del mundo con esquemas multilaterales Sur-Sur.

Muchas de estas iniciativas apuntan a los estados de nivel subnacional, especialmente las ciudades. Este enfoque refleja la dimensión descentralizada de la propia experiencia de Brasil con la democratización, en la que los gobiernos municipales y las comunidades fueron pioneros. Las ciudades también fueron el centro de importantes experimentos democráticos, incluido el modelo de Presupuesto Participativo implementado en Porto Alegre, que fue adaptado con ciertas modificaciones por otros 1.500 gobiernos municipales de todo el mundo (GANUZA; BAIOCCHI, 2012 and AVRITZER, 2002). Los Foros Sociales Mundiales, que tuvieron lugar en un principio en Porto Alegre, han sido catalizadores cruciales, permitiendo que activistas y entidades de la sociedad civil de todo el mundo recibieran información sobre la experiencia con el presupuesto participativo en Brasil. Asimismo, organizaciones internacionales como el Banco Mundial, el PNUD y ONU-Habitat promovieron los modelos de presupuesto participativo como forma de alentar un gasto más equitativo desde el punto de vista social.¹³ La ABC coordinó varios proyectos destinados a promover los presupuestos participativos en el extranjero, incluso mediante una asociación con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ABC,

2013). Varias ciudades sudafricanas adaptaron partes de ese modelo, inspiradas en el caso de Porto Alegre.

Además del rol de las ciudades, la cooperación brasileña en materia de democracia y derechos humanos a menudo incluye entidades de la sociedad civil como ONG, sindicatos y cámaras empresariales. Estas organizaciones participan de proyectos relacionados con las negociaciones de Brasil por la deuda externa, la creación del Mercosur, y los acuerdos de libre comercio. Las conferencias de las Naciones Unidas dedicadas a cuestiones sociales también generaron nuevos incentivos para la participación de feministas, ambientalistas y movimientos indígenas (ALVES, 2002). Más recientemente, algunas entidades de la sociedad civil de Brasil comenzaron a cuestionar el papel de Brasil en agrupaciones como el G-20 y el BRICS, incluidos los planes de este último de financiar proyectos de infraestructura de gran escala en África a través del Banco de Desarrollo del BRICS que se planea crear.

La base de datos de proyectos de la ABC revela que la mayoría de los programas de cooperación oficial de Brasil en África referidos a la democracia o los derechos humanos se centran en cooperación electoral o judicial. Brasil brindó ayuda a varios países africanos con sus elecciones y el Tribunal Superior Electoral (SEC) promovió activamente el sistema de voto electrónico del país en el extranjero. En África, expertos brasileños visitaron Angola, Mozambique, Sudáfrica, Túnez, y Guinea-Bisáu, y en un reciente taller en Ciudad del Cabo se presentó el sistema de voto electrónico a representantes de Sudáfrica, Namibia, Mozambique, Botsuana, Zambia, Zimbabue, Tanzania, y Madagascar.¹⁴ Es difícil medir el impacto exacto de esta cooperación, ya que la tecnología que se promueve no siempre es adoptada por los socios de la cooperación, a veces debido a falta de recursos o de confianza en la integridad del sistema. No obstante, a través de estos intercambios, Brasil puede contribuir a impulsar el debate en África sobre los aspectos procedimentales de la democracia electoral.

Este tipo de intercambios también ha tenido lugar en Brasil. La cooperación con Sudán, por ejemplo, es intensa desde 2010. Ha incluido visitas de funcionarios del Parlamento sudanés al Tribunal Superior de Brasil (TSE) y también un acuerdo entre el Colegio de Abogados de Brasil y su contraparte de Sudán¹⁵ para promover la protección de los derechos humanos; la protección de los derechos de los abogados; e intercambios profesionales entre abogados de ambos países, incluyendo actividades de perfeccionamiento profesional y una colaboración conjunta para garantizar el respeto de la legislación de derechos humanos a nivel nacional e internacional.¹⁶

La promoción por parte de Brasil del sistema de voto electrónico también se realiza por canales multilaterales. El 3 de octubre de 2011, las autoridades de los tribunales electorales de Brasil, Angola, Mozambique, Islas de Cabo Verde, Santo Tomé y Príncipe, Timor Oriental y Portugal firmaron la "Carta de Brasilia," en la que los Estados reafirmaron su "compromiso con la democracia y su confianza en el proceso democrático libre y justo basado en las normas establecidas en sus sistemas jurídicos y los derechos humanos universalmente aceptados". A través de este acuerdo, los países también expresaron su intención de mejorar la gestión y la administración de sus sistemas electorales a través de

programas de cooperación en educación cívica, desarrollo de capacidades para jueces y funcionarios electorales, cobertura mediática de elecciones, rendición de cuentas de los partidos políticos, y sistemas de voto electrónico.

2.4 La cooperación brasileña para el desarrollo

Aunque la democracia y los derechos humanos siguen siendo nichos en la cooperación de Brasil con África, el impacto más general de Brasil en la política africana puede surgir de programas de cooperación que carezcan de una referencia explícita a esos principios. El gobierno brasileño dice haber contribuido activamente a mejorar la vida de los africanos con sus programas oficiales de cooperación, principalmente al compartir modelos de programas sociales que fueron esenciales para la estabilización de la democracia del propio Brasil. La cartera de proyectos en África de la ABC incluye decenas de proyectos llamados de "Desarrollo Social", muchos de los cuales están destinados a mejorar la gobernabilidad y las instituciones. Algunos de estos proyectos se llevan a cabo en colaboración con actores no estatales que desempeñaron un papel decisivo en la ampliación de los derechos humanos y sociales en Brasil, como la *Pastoral da Criança* (Pastoral de los Niños), una división de la Conferencia Episcopal de Brasil dedicada a los derechos y el bienestar de los niños.

Más allá de la cooperación oficial, hay intentos de tomar la propia experiencia de Brasil con la democratización, incluido el surgimiento de una sociedad civil robusta y bien articulada, para cooperar en materia política y social. Las ONG brasileñas han analizado el impacto de los proyectos de cooperación técnica y el papel desempeñado por las multinacionales brasileñas de minería y construcción en África. Por ejemplo, FASE se asoció a entidades mozambiqueñas, incluido el Sindicato Nacional de Campesinos de Mozambique (UNAC), para cuestionar la instrumentación del Programa Triangular de Cooperación para el Desarrollo Agrícola de la Sabana Tropical (Pro-SAVANA), que está emprendiendo Brasil con Japón para impulsar la productividad agrícola del corredor de Nacala (MELLO, 2013). También en Mozambique, sindicatos brasileños colaboraron con sus pares locales para monitorear denuncias de violaciones de los derechos humanos por parte de multinacionales brasileñas, y la ONG de derechos humanos Conectas de San Pablo está colaborando con ONG sudafricanas y nigerianas para fortalecer sus posiciones en los debates sobre derechos humanos y política exterior. Asimismo, hay un cada vez mayor escrutinio local respecto de la cooperación brasileña por parte de prominentes ONG de derechos humanos, como Human Rights Watch y Amnistía Internacional, entre otras.

2.5 Posturas brasileñas frente a los asuntos políticos de África

Por último, Brasil tiene un efecto indirecto sobre la democracia y los derechos humanos en África tanto a través de las posturas oficiales que adopta el gobierno brasileño respecto de los temas centrales y las crisis políticas de África, como del uso de la cooperación para el desarrollo (su continuidad o suspensión) para influenciar sobre las autoridades locales. En 2007, Brasil había expresado su

preocupación por la falta de respeto del gobierno zimbabuense por los derechos fundamentales, argumentando que era necesario un diálogo entre todos los partidos para garantizar el respeto por el Estado de derecho y el desarrollo armónico de la sociedad zimbabuense (SITUAÇÃO..., 2007, p. 284). En 2008, el entonces ministro de Relaciones Exteriores Amorim fue uno de los primeros dignatarios extranjeros en visitar Zimbabue en la época de la crisis política (VISITA..., 2008, p. 247), y se reunió con el presidente Mugabe y representantes de los partidos políticos, incluida la oposición (Brasil había participado de una misión observadora durante la primera ronda de elecciones en marzo de 2008 y también en julio de 2013, por invitación del gobierno de Zimbabue). Con esa visita, el gobierno brasileño demostró su voluntad de entablar un diálogo con Mugabe aún cuando la comunidad internacional lo aislaba. La actitud de Brasil contrastaba fuertemente con la de Estados Unidos y la Unión Europea, quienes impusieron sanciones que incluían el cese de todos los préstamos y donaciones que había recibido el gobierno de Zimbabue a través de canales bilaterales y multilaterales.¹⁷

El gobierno brasileño también adoptó posturas oficiales respecto de los acontecimientos de la Primavera Árabe en Túnez, Egipto y Libia. En febrero de 2011, en referencia a Egipto, la presidenta Rousseff declaró que Brasil no podía opinar sobre los asuntos internos de otro país.¹⁸ El gobierno brasileño expresó su esperanza de que la crisis llegara a su fin mediante una solución democrática que implicara una mayor inclusión social y prosperidad, y el entonces ministro Patriota señaló que Egipto era un socio comercial importante y que, para el gobierno brasileño, las protestas en aquel país se debían a la frustración por la situación económica y la falta de inclusión social (GODOY, 2011). Al poco tiempo, durante el XVI Período de Sesiones del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la ministra de Derechos Humanos de Brasil Maria do Rosário criticó abiertamente a los regímenes de Medio Oriente y África del Norte por sus prácticas autoritarias, denunciando el uso de la fuerza contra la población civil (O GLOBO, 2011). En 2011, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD (2012)– apoyó la visita de políticos y empresarios egipcios a Brasil y Chile, identificando a los dos países como ejemplos de la transición a la democracia con una reforma de la constitución incluida, que podrían servir de inspiración para Egipto. Durante una visita del entonces presidente Morsi en mayo de 2013, Brasil y Egipto acordaron cooperar en pos del desarrollo económico en un entorno democrático y con justicia social (BRASIL, 2013a). Brasil expresó preocupación ante el derrocamiento de Morsi a principios de julio de 2013 y los proyectos de cooperación negociados durante la visita del entonces presidente aún no han sido implementados.¹⁹

Asimismo, las autoridades brasileñas han hecho repetidas referencias a la democracia en declaraciones relacionadas con el continente africano. En 2009, Lula condenó el asesinato del presidente de Guinea-Bisáu, João Bernardo “Nino” Vieira, y del jefe de las Fuerzas Armadas del país, General Tagme Na Waié, diciendo que Brasil no podía “permanecer callado ante otro ataque contra una democracia incipiente que estaba en proceso de construcción” (LUSA, 2009).

Durante una visita de Estado a Angola en 2011, Rousseff pronunció un discurso ante la Asamblea Nacional en el que hizo referencia a un futuro de progreso económico, justicia social, paz y democracia para Angola, y consideró a la nueva constitución de Angola como un paso clave hacia la profundización de la democracia en el país. Rousseff (BRASIL, 2012) también se refirió a los esfuerzos conjuntos de Angola y Brasil para contribuir al proceso de estabilización de Guinea-Bisáu, elogiando a Angola como ejemplo de reconstrucción nacional con libertades democráticas, una evaluación muy positiva si se la compara con la de la Unión Europea (EUROPEAN UNION, 2010). Otros funcionarios del gobierno brasileño apoyaron abiertamente la democracia y los derechos humanos en África. Durante el 50° aniversario de la Unión Africana, los diplomáticos brasileños encomiaron la contribución de la Unión a la democracia en África, especialmente su política de tolerancia cero a los golpes de Estado.²⁰

Por otro lado, en sus relaciones bilaterales, Brasil a menudo se mostró reticente a condenar o acusar en forma directa a los países violadores de los derechos humanos, extendiendo la cooperación y las relaciones comerciales con esos regímenes. Durante los gobiernos de Lula y Rousseff, Brasil profundizó los lazos con Guinea Ecuatorial, vendiéndole equipamiento de defensa, importando petróleo y ayudando a las empresas constructoras de Brasil a participar de la construcción de la nueva capital del país. Brasil también apoyó al país en su intento por convertirse en miembro pleno de la CPLP, una decisión muy cuestionada por los movimientos de la sociedad civil debido a la mala trayectoria de Guinea Ecuatorial en materia de democracia y derechos humanos. Al abstenerse de antagonizar con ciertos países por violadores de los derechos humanos, el gobierno brasileño ha argumentado que todos los países cometen violaciones, tanto los desarrollados como los en vías de desarrollo. En consecuencia, el gobierno brasileño se ha negado a aceptar informes sobre derechos humanos elaborados por países individuales, incluidos los que evalúan el desempeño de Brasil en esta materia, argumentando que Naciones Unidas es el único organismo con legitimidad para monitorear e informar sobre los derechos humanos.²¹

Brasil también está firmemente a favor de que los actores locales y regionales den respuesta a las crisis, incluso durante las crisis en Costa de Marfil, Sudán y Mali, siempre que dichas acciones sean complementarias y no contradictorias con el sistema de seguridad de las Naciones Unidas. Por ejemplo, Brasil sostuvo que la Unión Africana puede abordar legítimamente las crisis en el continente, y que la comunidad internacional debería trabajar en conjunto con ella. En cuanto a las misiones de mantenimiento de la paz en África, los últimos aportes de tropas de Brasil fueron a Mozambique y Angola a mediados de la década de 1990, pero el país tiene observadores en prácticamente todas las misiones de las Naciones Unidas en el continente, y en 2013 el General brasileño Santos Cruz, un ex Comandante de la Fuerza de la misión en Haití, fue designado Comandante de la Fuerza de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC).

A principios de 2003, Brasil participó del grupo Brazzaville, una iniciativa organizada por las naciones africanas y la CPLP por la inestabilidad política

en Santo Tomé y Príncipe. La iniciativa llevó a la firma, en julio de 2003, de un memorándum de entendimiento entre el presidente de STP y el líder del grupo rebelde de las Fuerzas Armadas, que permitiría que el país restaurara la democracia.²² En noviembre de 2003, en una parada en Santo Tomé y Príncipe como parte de su primera visita a África, Lula ofreció el apoyo brasileño para los esfuerzos de consolidación de la democracia.²³

El caso de Guinea-Bisáu ilustra las formas en las que se entrecruzan estas posturas y la acción concreta de Brasil en África. Hace mucho tiempo que Brasil señala la recurrente inestabilidad política de Guinea-Bisáu y, en 2007, asumió la presidencia de la configuración encargada de Guinea-Bisáu en la Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas. A través de este puesto y en su calidad de miembro de la CPLP, Brasil implementó una serie de iniciativas de cooperación para fortalecer las instituciones del país, por ejemplo, capacitación a las fuerzas policiales, fortalecimiento del sistema judicial y apoyo al parlamento (ABDENUR; SOUZA NETO, 2013). En 2008, Brasil condenó el intento de las Fuerzas Armadas de desestabilizar el gobierno de Guinea-Bisáu, reiterando su apoyo al gobierno electo.²⁴ Un golpe de Estado en abril de 2012 provocó la interrupción de los programas de cooperación de Brasil en el país, y Brasil puso al retorno a la democracia como condición para la reanudación de las iniciativas de cooperación. En junio de 2013, junto con otros países miembro de la CPLP, Brasil hizo un llamado a elecciones libres y justas para restaurar la democracia en Guinea-Bisáu (BRASIL, 2013c). Si bien no todas las posturas oficiales de Brasil respecto de las crisis políticas en África se relacionan directamente con sus programas de cooperación, como en el caso de Guinea-Bisáu, el ejemplo muestra la voluntad de Brasil de trabajar para la promoción de la democracia y los derechos humanos en África combinando el apoyo o la condena discursivos con las acciones concretas.

3 Conclusión

A medida que se profundizan los lazos de Brasil con África, la cooperación para el desarrollo tiene mayores implicancias para la política local, sea el socio de la cooperación una democracia o un régimen autoritario violador de los derechos humanos. En este artículo, hemos analizado tres vías emergentes para este impacto: los programas de promoción de la democracia y los derechos humanos, la cooperación para el desarrollo en general, y las posturas oficiales frente a asuntos políticos importantes de África. El análisis sugiere que, aunque en su política exterior adopta una retórica fuerte de no interferencia, el gobierno brasileño se ha ocupado activamente de asuntos relacionados con la democracia y los derechos humanos en África, en forma directa e indirecta. El gobierno brasileño se ocupa de la democracia y los derechos humanos en forma directa sólo cuando hay una demanda claramente identificable de parte del gobierno del socio africano respecto de tales temas, o cuando se produce un golpe de Estado en un país comprometido con un mecanismo de la CPLP que enfatice la importancia de la democracia, como es el caso de Guinea-Bisáu. Al mismo tiempo, aún cuando la democracia

y los derechos humanos no sean temas explícitos de la cooperación, el creciente papel de Brasil en el continente –impulsado no sólo por el gobierno sino por la sociedad y los actores del sector privado de Brasil– tiene consecuencias políticas, ya sea contribuyendo a la democracia vía la construcción de instituciones o, como en el caso de Guinea Ecuatorial, impulsando regímenes autoritarios mediante una mayor cooperación económica.

La mayor visibilidad de Brasil en el ámbito internacional ha dado lugar a pedidos de un mayor involucramiento del país en la promoción de la democracia y los derechos humanos en el extranjero, tanto por parte de los donantes del Norte como por actores del Sur Global (PATRICK, 2010). Esto tiene particular importancia para las relaciones de Brasil con África, dado que en ese continente Brasil suele promover su imagen como modelo de justicia económica y social. No obstante, la forma en que el gobierno brasileño prefiere promover la democracia y los derechos humanos en África –basándose predominantemente en una diplomacia discreta— sigue estando marcada por una cautela que puede ser desproporcionada a la luz de su propia experiencia con la democracia. Al tratar de equilibrar su compromiso con los derechos humanos y el principio de no intervención, Brasil ha despertado preocupación en relación no sólo con la coherencia de su enfoque sino también con sus futuras posturas respecto de la democracia y los derechos humanos en otros países. Algunos analistas expresaron su preocupación en el sentido de que los crecientes vínculos de Brasil con potencias emergentes no democráticas, en particular a través del BRICS, puedan llevar a su política exterior hacia la defensa de la soberanía incondicional (CASTAÑEDA, 2010). Aunque esta postura quizás sobreestime la importancia que la política exterior de Brasil le asigna al BRICS, señala la necesidad de que Brasil transite un camino más coherente. Si bien es poco probable que un enfoque brasileño respecto a los derechos humanos y el desarrollo implique una aceptación acrítica de las posturas de Estados Unidos y Europa respecto de la democracia y los derechos humanos, tampoco debería implicar apoyar automáticamente regímenes que soslayan por completo esos principios. En el caso de África, hay motivos pragmáticos por los que Brasil podría dar señales de una mayor voluntad de apoyar la democracia y los derechos humanos, incluido el hecho de que la ruptura del orden democrático en los Estados africanos podría generar una inestabilidad que perjudicara los intereses económicos de Brasil y sus iniciativas de cooperación.

Brasil también puede brindar un mayor apoyo a la democracia y los derechos humanos en África cooperando con terceros países. Sudáfrica ofreció un modelo de una iniciativa tal organizando el primer foro de diálogo UE-Sudáfrica sobre democracia y derechos humanos.²⁵ Las cumbres interregionales, como las iniciativas de África y Sudamérica y de Países Árabes y Sudamérica, también podrían convertirse en espacios importantes para una influencia positiva de Brasil en las naciones africanas en relación con la democracia y los derechos humanos.

A nivel multilateral, el Foro de Diálogo IBSA entre India, Brasil y Sudáfrica, a diferencia del BRICS, se basa en la identidad común de estos países como democracias grandes y diversas. Brasil se mostró dispuesto a usar esta plataforma para el debate de temas relacionados con la democracia, como en el

foro celebrado en Nueva Delhi en abril de 2013 bajo el título “Profundización de la Democracia mediante el Gobierno Local”.²⁶ En ese foro, las tres naciones del IBSA reconocieron el rol común que desempeñan como representantes de una “alianza democrática única del Sur Global”. En el BRICS, si bien el debate sobre derechos humanos y democracia se ve dificultado por la inclusión de países autoritarios como Rusia y China, Brasil podría impulsar normas y prácticas, por ejemplo a través de la iniciativa del Banco de Desarrollo del BRICS, que prioricen la reducción de la pobreza y la desigualdad en lugar de centrarse simplemente en infraestructura y política industrial.

Por último, no debe subestimarse la posibilidad de que Brasil aprenda de los países africanos en materia de democracia y derechos humanos, incluyendo el posible aprendizaje sobre iniciativas de reconciliación en países como Ruanda y Sudáfrica. La Comisión Nacional de la Verdad de Brasil podría aprender de la experiencia sudafricana en relación con el rol de los actores estatales y no estatales en las violaciones de los derechos humanos y construcción de la memoria. Al abrir la posibilidad de aprender sobre democracia y derechos humanos de las experiencias –positivas o negativas– de los países africanos, Brasil podría refinar su propio enfoque de la democracia y los derechos humanos en el país y en África.

REFERENCIA

Bibliografía y otras fuentes

- ABDENUR, Adriana Erthal; SOUZA NETO, Danilo M. de. 2013. South-South cooperation and democracy in Africa: Brazil's role in Guinea-Bissau. *Africa Review*, v. 5, n. 2, p. 1-14, 2 dec.
- ALVES, José Augusto L. 2002. *Relações Internacionais e Temas Sociais: a década das conferências*. Brasília: FUNAG/IBRI. Disponible en: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/textos/livro_lindgren_alves_decada_conferencias_onu.pdf>. Visitado el: 13 Jun. 2013.
- AVRITZER, Leonardo. 2002. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- BRASIL. 2011a. Ministério das Relações Exteriores. Discurso proferido pelo Ministro Antonio de Aguiar Patriota durante solenidade em comemoração do Dia da África, Brasília, 25 de maio de 2011.
- _____. 2011b. Palácio do Planalto. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na sessão solene na Assembleia Nacional – Luanda/Angola. 20 de outubro de 2011. Disponible en: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-sessao-solene-naassembleia-nacional-luanda-angola>>. Visitado el: 13 Jun. 2013.

- _____. 2013a. Ministério das Relações Exteriores. Comunicado Conjunto emitido por ocasião da Visita de Estado do Presidente da República Árabe do Egito, Mohamed Morsi, ao Brasil -. Nota à Imprensa, Brasília, n. 147, 8 de maio de 2013.
- _____. 2013b. Ministério das Relações Exteriores. Situation in Egypt. Nota n. 232, 3 de julho de 2013
- _____. 2013c. Ministério das Relações Exteriores. Comunicado da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) sobre a formação de novo Governo na Guiné-Bissau. Nota n. 208, 12 de junho de 2013.
- _____. 2013d. Tribunal Supremo Eleitoral. Juiz auxiliary do TSE apresenta sistema eleitoral na África do Sul, marzo 2013.
- BRATTON Michael; VAN DE WALLE, Nicholas. 1997. Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective. Cambridge: Cambridge University Press.
- BROWN, Stephen. 2005. Foreign Aid and Democracy Promotion: Lessons from Africa. **The European Journal of Development Research**, v. 17, n. 2, p. 179-198, june. Disponible en: <http://aix1.uottawa.ca/~brown/pages/Stephen_Brown_EJDR.pdf>. Visitado el: 13 Jun. 2013.
- BURGES, Sean; DAUDELIN, Jean. 2007. Brazil: how realists defend democracy. In LEGLER, Thomas; LEAN, Sharon F.; BONIFACE, Dexter S. (eds). **Promoting Democracy in the Americas**. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- CAROTHERS, Thomas. 2009. Democracy Assistance: Political vs. Developmental. **Journal of Democracy**, v. 20, n. 1, p. 5-6, jan. Disponible en: <<http://www.journalofdemocracy.org/articles/gratis/Carothers-20-1.pdf>>. Visitado el: 13 Jun. 2013.
- CAROTHERS, Thomas; YOUNGS, Richard. 2011. **Looking for help**: Will rising democracies become international democracy supporters? Carnegie Endowment for International Peace, The Carnegie Papers, Democracy and the Rule of Law, July. Disponible en: <http://carnegieendowment.org/files/Rising_democracies_final.pdf>. Visitado el: 13 Jun. 2013.
- CASTAÑEDA, Jorge G. 2010. Not ready for Prime Time. Why including emerging powers at the helm would hurt global governance. **Foreign Affairs**, v. 89, n. 5, p. 109-122. Disponible en: <http://media.jorgecastaneda.org/files/Not_Ready_for_Prime_Time_Castaneda.pdf>. Visitado el: 13 Jun. 2013.
- COMUNICADO à imprensa sobre o fim da sublevação militar em São Tomé e Príncipe (23 de julho de 2003). 2003. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, Ministério das Relações Exteriores, ano 30, n. 93, p. 278, 2o semestre. Disponible en: <<http://www.itamaraty.gov.br/divulg/documentacao-diplomatica/publicacoes/resenha-de-politica-exterior-do-brasil/resenhas/resenha-n93-2sem-2003>>. Visitado el: 30 Jan. 2014.

- DISCURSO do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do almoço oferecido pelo Presidente da República Democrática de São Tomé e Príncipe, em 2 de novembro de 2003. 2003. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, Ministério das Relações Exteriores, ano 30, n. 93, p. 185, 2o semestre. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/divulg/documentacao-diplomatica/publicacoes/resenha-de-politica-exterior-do-brasil/resenhas/resenha-n93-2sem-2003>>. Last accessed: 30 Jan. 2014.
- DREYFUS et al. 2010. **Small Arms in Brazil: Production, Trade, and Holdings**. Rio de Janeiro: Viva Rio / ISER.
- ENGSTROM, Par. 2012. Brazilian Foreign Policy and Human Rights: Change and Continuity under Dilma. **Critical Sociology**, v. 38, n. 6, p. 835-849.
- ESTEBAN, Mario. 2009. The Chinese Amigo: Implications for the development of Equatorial Guinea. **The China Quarterly**, China and Africa: Emerging patterns in globalization and development, ed. by Jualia C Staruss and Marta Saavedra, Cambridge University Press, v. 199, p. 667-685, sept.
- EUROPEAN UNION. 2010. **Capitalisation Study of EIDHR Projects Programme in Angola** (Report). 23 March. Disponível em: <http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/documents/angola_eidhr_capitalization_study_2010_en.pdf>. Visitado el: 13 Jun. 2013.
- FIGUEIREDO, Janaína; FABRINI, Fábio. 2011. Dilma: Brasil não pode ter opinião sobre tudo. **O Globo**, Mundo, 31 de janeiro de 2011. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/mundo/brasil-nao-pode-ter-opinioao-sobre-tudo-diz-dilma-2830436>>. Visitado el: 13 Jun. 2013.
- FOLEY, Conor. 2011. The West's Gift to Robert Mugabe. **The Guardian**, 15 August 2011. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/aug/15/west-mugabe-sanctions-zanu-pf-zimbabwe>>. Visitado el: 13 Jun. 2013.
- FRAYSINET, Fabiana. 2011. Brazil Opposed to Military Options in Libya Crisis. **Inter Press Service**, 2 february, 2011. Disponível em: <<http://www.ipsnews.net/2011/03/brazil-opposed-to-military-options-in-libya-crisis/>>. Visitado el: 15 Jun. 2013.
- GANUZA, Ernesto; BAIOCCHI, Gianpaolo. 2012. The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe. **Journal of Public Deliberation**, v. 8, n. 2. Disponível em: <<http://www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1229&context=jpd>>. Visitado el: 13 Jun. 2013.
- GIRALDI, Adriana. 2013. Dilma viaja à Etiópia para comemorações dos 50 anos da União Africana. **Agência Nacional**, 23 de maio de 2013. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-05-23/dilma-viaja-etioopia-para-comemoracoes-dos-50-anos-da-uniao-africana>>. Visitado el: 13 Jun. 2013.
- GODOY, Fernanda. 2011. Desigualdade alimenta revolta, diz Patriota. 2011. **O Globo**, 11 de fevereiro de 2011.
- HUMAN RIGHTS WATCH. 2013. "What is a house without food?" Mozambique's coal mining boom and resettlements (Report). United States

- of America: Human Rights Watch. Disponible en: <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mozambique0513_Upload_0.pdf>. Visitado el: Nov. 2013.
- INDIA. 2013. Ministry of External Affairs; Institute of Social Sciences. India Brazil South Africa Local Governance Forum.
- INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP (n.d.). Disponible en: <<http://www.internationalbudget.org/themes/PB/>>. Visitado el: 13 Jun. 2013.
- KLEIN, Cristian. 2012. O Brasil precisa aprender a manipular a China. Entrevista com Matias Spektor. **Valor Econômico**, 2 de janeiro de 2012, Especial, p. A16. Disponible en: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/468733/noticia.htm?sequence=1>>. Visitado el: 13 Jun. 2013.
- LOWENTHAL, Abraham F. (ed.). 1991. **Exporting Democracy: The United States and Latin America**. Baltimore, MD and London: Johns Hopkins University Press.
- LUSA (Agência de Notícias de Portugal). 2009. Lula lamenta atentado contra democracia na Guiné-Bissau. **Uol Notícias**, 2 de março de 2009. Disponible en: <<http://noticias.uol.com.br/ultnot/lusa/2009/03/02/ult611u80762.jhtm>>. Visitado el: 13 Jun. 2013.
- LYNCH, Gabrielle; CRAWFORD, Gordon 2011. Democratization in Africa 1990-2010: An Assessment. **Democratization**, v. 18, n. 2, p. 275-310, 28 mar.
- MELLO, Fátima. 2013. O que quer o Brasil com o ProSavana? FASE–Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, Rio de Janeiro. 21 de março.
- NOGUEIRA, Rui; PARAGUASSU, Lisandra. 2011. Brasil negocia ação diplomática junto à Síria. Entrevista com Antonio Patriota, **O Estado de São Paulo**, 17 July 2011.
- O ESTADO DE SÃO PAULO. 2011. **Onde o Itamaraty acerta**, Opinião, 11 de outubro de 2011.
- O GLOBO. 2011. **Brasil reafirma diplomacia e preocupa Irã**, Editorial, 2 de março de 2011.
- _____. 2013. **Brasil quer ação mais forte em direitos humanos**, Caderno País, p. 8, 22 de outubro de 2013.
- OLIVEIRA, Eliane. 2011. Contra violações, Brasil quer rigor sem ideologia. **O Globo**, 15 de fevereiro de 2011.
- ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. 2011. **Ordens de Advogado do Brasil e Sudão firmam protocolo para cooperação**. Disponible en: <http://www.oab.org.br/noticia/20279/ordens-de-advogados-do-brasil-e-sudao-firmam-protocolo-para-cooperacao>. Visitado el: 13 Jun. 2013.
- O QUE muda e o que não muda na política externa com Dilma. Entrevista com Marco Aurélio Garcia. 2011. **Versus**–Revista de Ciências Sociais Aplicadas do CCJE/UFRJ, ano 2. n. 6, Jun.

- PATRICK, Stewart. 2010 Irresponsible stakeholders? The difficulty of integration rising powers. **Foreign Affairs**, Council on Foreign Relations, nov./dec. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/node/66774>>. Visitado em: 13 Jun. 2013.
- PEREIRA, Paulo Celso. 2011. Continuar não é repetir. Entrevista com Antonio Patriota. **Veja**, n. 2199, 12 January 2011.
- RELATÓRIO da chancelaria da Suécia (9 de março de 2007). (2007). **Resenha de Política Exterior do Brasil**, Ministério das Relações Exteriores, ano 34, n. 100, p. 259, 1º semestre.
- SANTISO, Carlos. 2002. Promotion and protection of democracy in Brazilian foreign policy. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 397-431. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292002000200002&script=sci_arttext>. Visitado em: 13 Jun. 2013.
- SANTORO, Maurício. 2012. Democracia e Política Externa no Brasil. **Revista Estudos Políticos**, n. 4, p. 95-105. Disponível em: <<http://revistaestudospoliticos.com/wp-content/uploads/2012/05/4p95-105.pdf>>. Visitado em: 13 Jun. 2013.
- SAPA (2013). SA, EU launch human rights dialogue. **News24**, May 5, 2013.
- SITUAÇÃO no Zimbábue (18 de março de 2007). 2007. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, Ministério das Relações Exteriores, ano. 34, n. 100, p. 84. 1º semestre.
- SITUAÇÃO na Guiné-Bissau (11/8/2008). (2008). **Resenha de Política Exterior do Brasil**, Ministério das Relações Exteriores, n. 103, p. 198, 2º semestre.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM. 2012. **Transição democrática e políticas brasileiras são exemplo para o Egito**. 18 de abril de 2012.
- VISITA do Ministro Celso Amorim ao Zimbábue e à Zâmbia (17 a 19 de outubro de 2008). 2008. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, Ministério das Relações Exteriores, n. 103, p. 247, 2º semestre.

NOTAS

1. Éste fue el argumento esgrimido por Brasil para sustentar su apoyo al ingreso de Guinea Ecuatorial a la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP) a pesar de las críticas de las organizaciones de la sociedad civil de Brasil y Portugal en el sentido de que el gobierno de Guinea Ecuatorial no era democrático y cometía violaciones de los derechos humanos. Por el momento, GE sigue siendo país observador de la CPLP y no ha obtenido el estatus de miembro pleno.
2. Ver *O Globo* (2013, p. 8)
3. Aunque la democracia y los derechos humanos no son lo mismo, la postura de Brasil respecto de los derechos humanos se superpone significativamente con sus posturas y discurso sobre la democracia en el extranjero.
4. La participación de Brasil en Haití también fue justificada por las autoridades brasileñas invocando la herencia africana común. Las autoridades brasileñas argumentaron que, como Brasil ya estaba siendo no indiferente respecto de las naciones africanas, no podría abstenerse de hacer lo mismo en Haití.
5. Ver entrevista con Antonio Patriota publicada en *O Estado de São Paulo* (NOGUEIRA; PARAGUASSU, 2011).
6. Ver entrevista con Antonio Patriota publicada en *Veja* (PEREIRA, 2011).
7. Sobre este tema, ver entrevista con el Profesor Marco Aurélio García titulada "O que muda e o que não muda na política externa com Dilma" (2011) publicada en *Revista de Ciências Sociais Aplicadas do CCJE/UFRJ*.
8. Sobre este tema, ver artículo firmado por Eliane Oliveira (2011) publicado en *O Globo*.
9. Ver entrevista de Cristian Klein a Matias Spektor (2012), titulada "O Brasil precisa aprender a manipular a China", publicada en *Valor Econômico*.
10. La intención de Rousseff de concentrarse en los aspectos económicos y comerciales de la política exterior de Brasil puede ilustrarse haciendo referencia al anuncio del ministro de Relaciones Exteriores Patriota en el sentido de que más diplomáticos y recursos del ministerio se concentrarían en temas como controversias comerciales y la creación de nuevos mercados para los productos brasileños. Patriota anunció que Brasil duplicaría la cantidad de diplomáticos asignados a la Sección de Controversias Comerciales del Ministerio de Relaciones Exteriores como así también la creación de oportunidades de capacitación en la Misión de Brasil ante la OMC y seminarios y estudios sobre controversias económicas y comerciales. Ver: "Onde o Itamaraty acerta", *O Estado de São Paulo* (2011).
11. La empresa minera brasileña Vale y el gobierno de Mozambique han sido blanco de críticas de Human Rights Watch y actores locales por sus acciones en la región de Tete en Mozambique, en particular por las políticas de reasentamiento (HUMAN RIGHTS WATCH, 2013).
12. Ver Informe Especial de Dreyfus et al. (2010).
13. Ver International Budget Partnership (n.d.).
14. Para información sobre el sistema brasileño de voto, ver Brasil (2013d).
15. Para acceder al texto completo del acuerdo, ver Ordem dos Advogados do Brasil – OAB (2010).
16. Ibid.
17. Sobre este tema, ver Foley (2011).
18. Sobre este tema, ver Figueiredo and Fabrini (2011) en el artículo titulado "Dilma: Brasil não pode ter opinião sobre tudo" publicado en *O Globo*.
19. Para acceder a la declaración del ministro de Relaciones Exteriores de Brasil el 3 de julio de 2013 (BRASIL, 2013b), ingresar a: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/situacao-no-egito-2>>. Visitado en: Nov. 2013.
20. Sobre este tema, ver artículo de Adriana Giraldi (2013).
21. Ver "Relatório da chancelaria da Suécia..." (2007).
22. Ver "Comunicado à imprensa sobre o fim da sublevação militar em São Tomé e Príncipe..." (2003).
23. Ver "Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do almoço oferecido pelo Presidente da República Democrática de São Tomé e Príncipe, em 2 de novembro de 2003" (2003).
24. Ver "Situação na Guiné-Bissau 11/08/2008" (2008).
25. Ver Sapa (2013).
26. Ver India (2013).

RESUMO

Nos últimos dez anos, elites responsáveis pela política externa brasileira puseram cooperação econômica, política e militar com a África entre as prioridades máximas do país, como parte da política de estreitar suas relações com o Sul Global. Embora uma crescente literatura especializada tenha tentado analisar as normas e práticas que esta cooperação implica, apenas uma pequena parcela da literatura atual tem examinado a relevância desta cooperação para a política africana. Neste artigo, consideramos os efeitos da cooperação brasileira para a democracia e os direitos humanos na África em três aspectos: o alcance e o conteúdo dos programas brasileiros para promoção da democracia; as consequências desta cooperação (oficial e não-oficial) para a democracia e para os direitos humanos; e as respostas do Brasil a crises políticas na África.

PALAVRAS-CHAVE

Brasil – África – Cooperação – Política externa – Democracia – Direitos humanos

ABSTRACT

Over the past ten years, Brazil's foreign policy elites have made economic, political, and military cooperation with Africa one of the country's top priorities, as part of Brazil's emphasis on expanding relations within the Global South. While a growing research literature has sought to analyze the norms and practices this cooperation entails, little of the current scholarship has examined its relevance for African politics. In this article, we consider the implications of Brazilian cooperation for democracy and human rights in Africa along three lines: the scope and content of Brazil's democracy promotion programs; the implications of its cooperation (official and non-official) for democracy and human rights; and its responses to political crises in Africa.

KEYWORDS

Brazil – Africa – Cooperation – Foreign policy – Democracy – Human rights



CARLOS CERDA DUEÑAS

Carlos Cerda Dueñas es abogado por la Universidad de Guadalajara; Maestro en Estudios Diplomáticos por el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y Doctor en Derecho por la Universidad de Buenos Aires.

Actualmente es Profesor e Investigador en el Tecnológico de Monterrey, Campus Guadalajara. Profesor Visitante en el Programa de Doctorado en

Ciencias Penales en la Universidad San Carlos de Guatemala.

Email: carlos.cerda@itesm.mx

RESUMEN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue objeto de una reforma integral en materia de derechos humanos que se encuentra vigente desde junio de 2011. Con dicha enmienda, se estableció de forma más nítida cómo las normas internacionales de derechos humanos quedan posicionadas en la pirámide jerárquica de las normas dentro del sistema jurídico mexicano. Este artículo pretende analizar y comentar las implicancias que conlleva la reforma señalada, haciendo especial énfasis en el devenir histórico para el reconocimiento de dichas normas; la reforma constitucional y sus pendientes, visualizando también su dimensión tanto en lo doméstico como en el escenario internacional.

Original en español.

Recibido en junio de 2013. Aceptado en octubre de 2013.

PALABRAS CLAVE

Incorporación de normas – Derechos humanos – Reforma constitucional – Política exterior – México



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons*.

Este artículo está disponible en formato digital en <www.revistasur.org>.

LÍMITES Y AVANCES DE LA INCORPORACIÓN DE LAS NORMAS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2011

Carlos Cerda Dueñas

1 Introducción

El 10 de junio de 2011 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación una serie de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 en materia de derechos humanos, una amplia reforma que, finalmente, introdujo la referencia explícita de tales derechos, cambió la denominación del primer capítulo, estableció la supremacía de los tratados de la materia e incorporó otros importantes aspectos en relación a ellos.¹

En la vigente Constitución mexicana de 1917 no fue sino hasta su reforma de 1992 que se hizo referencia explícita a los derechos humanos creándose la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CDH) y estableciendo la correlativa facultad de las entidades federativas de crear las propias. Lo anterior, no quiere decir que los derechos fundamentales no estuvieran contemplados en el máximo instrumento constitucional, lo estuvieron desde el Acta de Reformas de 1847 al crearse un capítulo de garantías individuales y, en éste, un catálogo de derechos fundamentales.

La falta de claridad respecto de las normas específicas de derechos humanos y su posición jerárquica, según algunos académicos, mantenía a México en un sistema de derechos humanos incompleto e impreciso, particularmente acusando debilidad normativa por la ausencia del concepto de derechos humanos y del sistema de recepción del Derecho Internacional relacionado con el mismo (GUERRERO, 2008, p. 43).

La reforma de junio de 2011 viene a resolver algunas de estas cuestiones. No obstante, quedan muchos pendientes para consolidar dichos cambios constitucionales, pues como bien señala Alejandro Anaya (2013, p. 786), estos avances “no han coincidido con un cambio favorable en los niveles de vigencia de

Ver las notas del texto a partir de la página 56.

los derechos humanos en el país”. Los rezagos y los indicadores aún tienen las luces encendidas en rojo, pero, de ninguna manera, se soslaya lo hasta ahora realizado, de manera particular, la reforma que se comenta.

2 La emergencia de los derechos humanos en la agenda social y gubernamental mexicana

Los derechos humanos fueron considerados un asunto doméstico por el gobierno mexicano, señalando una y otra vez que cualquier escrutinio proveniente del exterior sobre la observancia de los mismos, sería considerado un acto intervencionista.

La posición nacionalista y defensiva que anteponía la protección de la soberanía frente al régimen internacional de derechos humanos fue dando paso lenta y progresivamente a la postura internacionalista y colaborativa que caracteriza a la política exterior de México hoy día.

(SALTALAMACCHIA ZUCCARDI; COVARRUBIAS VELASCO, 2011, p. 3).

Asimismo,

independientemente de cuál haya sido la verdadera situación de los derechos humanos en México durante los años de la Guerra Fría, es cierto que aquélla no fue motivo de preocupación internacional por la falta de una fuente creíble de información sobre el tema que no fuera el mismo gobierno mexicano.

(COVARRUBIAS, 1999, p. 437).

Aunque fue en la administración del presidente José López Portillo (1976-1982) cuando se suscribieron y ratificaron importantes tratados en materia de derechos humanos,² no fue sino hasta la asunción de Carlos Salinas de Gortari, en 1988, que se produjo un cambio en la política gubernamental de los derechos humanos, y quizá no *motu proprio*, sino como producto de la preocupación sobre el impacto negativo que podría tener una negativa imagen externa de México en el tema de los derechos humanos para la aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte o para el ingreso que se estaba negociando tanto en el Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC) como en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Fue así que, entre otras cosas, se crearon la Comisión Nacional de Derechos Humanos y comisiones locales en cada entidad federativa.

Se ha señalado que:

Hasta principios de los años noventa los derechos humanos figuraron en la agenda de la política exterior de México, fundamentalmente mediante la participación del país en los organismos internacionales especializados en la materia. En muy contadas ocasiones el Estado mexicano introdujo este asunto como parte de sus relaciones bilaterales con otros países e interactuó poco con actores internacionales no estatales interesados en los derechos humanos.

(SALTALAMACCHIA ZUCCARDI; COVARRUBIAS VELASCO, 2011, p. 4).

En el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) presenta un giro en materia de derechos humanos, particularmente en la segunda parte de su sexenio, lo cual responde a diferentes hipótesis: una podría ser que la impactante crisis económica de diciembre de 1994 le obligó a concentrarse en ella y relegar algunos temas que habían venido cobrando importancia como el de los derechos humanos.

Rosario Green, Secretaria de Relaciones Exteriores en esa segunda mitad de la administración de Zedillo, señala en sus memorias que:

(c)uando llegué a la Cancillería me encontré con un déficit tanto de firmas como de ratificaciones de instrumentos internacionales que me parecían básicos para sostener la imagen de México en el exterior, así que me propuse ponernos al corriente. Para lograrlo me decidí por una estrategia progresiva, llevando primero a acuerdo con el señor Presidente aquellos tratados que, como la Convención de Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos Humanos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, habían obedecido a una propuesta de México, se encontraban suscritos y solo faltaba su ratificación por parte del Senado de la República.

(GREEN, 2013, p. 266).

También se ha argumentado que la emergencia del tema se da en el contexto del conflicto armado en Chiapas, cuando organizaciones no gubernamentales internacionales de derechos humanos; organismos especializados en derechos humanos en el Sistema de Naciones Unidas y el Interamericano, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), así como gobiernos de algunos países, comenzaron a monitorear la situación de manera más sistemática y a ejercer presión sobre el gobierno de México.

Susana Núñez (2001) considera que seguramente mucho tuvieron que ver y fueron determinantes, entre otros, los informes emitidos en 1996 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, principalmente con relación al incidente de la matanza de Aguas Blancas, Guerrero, donde fuerzas policíacas del gobierno del Estado atacaron a miembros de la Organización Campesina de la Sierra del Sur con saldo de diecisiete muertos. También refiere el caso del General Gallardo, militar hostigado por altos mandos del Ejército e incluso sometido a procedimientos judiciales y privado de su libertad sin que se le hayan probado los hechos por los que se le acusaba.

Finalmente, Alejandro Anaya argumenta que la:

Tendencia hacia una creciente presión transnacional sobre el gobierno de México se intensificó de manera considerable después de diciembre de 1997, cuando un grupo de civiles armados presuntamente vinculados con el PRI, entonces en el poder tanto en Chiapas como en el gobierno federal, perpetró el más brutal acto de violencia del conflicto en el Sureste de México: la masacre de 45 indígenas tzotziles (la mayoría mujeres y niños) en la comunidad de Acteal, municipio de Chenalhó, Chiapas. Ciertamente, la masacre de Acteal atrajo aún más la atención de la comunidad internacional sobre la situación de los derechos humanos en el país, propiciando un rechazo unánime y explícito a nivel global.

(ANAYA, 2012, p. 52).

Por las diversas razones expuestas, cierto es que en la administración de Zedillo se tomó la decisión de invitar a organizaciones internacionales para observar la situación de los derechos humanos en el país, destacando las visitas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de la Alta Comisionada de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, Mary Robinson, también del Relator Especial sobre la cuestión de la tortura. Sin embargo, de mayor trascendencia y destaque debe ser la medida de dicho gobierno para reconocer la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sobre esto último, Rosario Green (2013, p. 266-267) señala que:

*con la autorización del presidente, y después de cuidadosas conversaciones con los secretarios de Gobernación y de la Defensa Nacional, aceptó la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, o Corte de San José.*³

La alternancia, es decir, la llegada al poder de un partido diferente al que había gobernado por 69 años consecutivos (el Partido Revolucionario Institucional), implicó un cambio más señalado en la política de derechos humanos, reconociéndose:

De manera abierta que el país tenía problemas en materia de derechos humanos y aceptando sin mayores límites ni condiciones el monitoreo, el escrutinio y la cooperación de actores internacionales, incluyendo a las organizaciones no gubernamentales tanto nacionales como extranjeras.

(ANAYA, 2012, p. 61).

En 2003, la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, a través de su representante Anders Kompass, presentó un documento titulado *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México* (el Diagnóstico) en cuya elaboración participaron académicos, expertos y representantes de la sociedad civil involucrados en la materia. En dicho documento se elaboraron diversas propuestas, la primera de las cuales señalaba que era necesario reformar la Constitución para incorporar el concepto de derechos humanos como eje fundamental de la misma, y reconocer a los tratados de derechos humanos una jerarquía superior a los órdenes normativos federal y locales, con el señalamiento expreso de que todos los poderes públicos se someterán a dicho orden internacional cuando éste confiriera mayor protección a las personas que la Constitución o los ordenamientos derivados de ella. Además, se proponía establecer un programa para el retiro de las reservas y declaraciones interpretativas y ratificar los tratados internacionales pendientes en materia de derechos humanos. La segunda recomendación, en su primera parte exhorta a promulgar leyes generales reglamentarias de todos los derechos humanos que están constitucionalmente reconocidos y que garanticen su protección con el mismo estándar para todos los habitantes de este país frente a los gobiernos federal y locales (NACIONES UNIDAS, 2003, p. VII).

El Diagnóstico también recomendaba:

continuar con la política de apertura que ha seguido la administración actual [se refiere al gobierno de Vicente Fox] en materia de derechos humanos. En este sentido, promover la visita de relatores y grupos de trabajo especializados en temas de derechos humanos locales.

(NACIONES UNIDAS, 2003, p. 3).

En la segunda parte de la alternancia, el gobierno de 2006 a 2012, se genera el proceso de reforma constitucional en materia de derechos humanos, pero también se dan significativos retrocesos en la materia al crearse, al amparo de la denominada “guerra contra el narcotráfico”, figuras como el arraigo, y al aumentar de forma considerable el número de personas desaparecidas y ser más recurrentes las violaciones de derechos humanos por parte de las fuerzas armadas.

No obstante, la política de apertura en materia de derechos humanos continuó. Volver “a la política soberanista, por lo contrario, habría causado demasiados costos al gobierno de Calderón, facilitando el desarrollo de un contexto mucho más propicio para provocar más presión” (ANAYA, 2013, p.784).

Lo mismo aplicaría para el Gobierno de Enrique Peña Nieto, procedente del Partido Revolucionario Institucional, que tendría que asumir un altísimo costo político que, adicionalmente, dañaría la imagen internacional de México. Ciertamente es que el tema de los derechos humanos ha bajado en el perfil del nuevo gobierno que se está concentrando en reformas de carácter educativo, hacendario y energético. No obstante como debe ser sabedor de la irreversibilidad del tema en el ámbito interno y en su proyección hacia el exterior, al recibir a los jueces miembros de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que sesionaron en México del 7 al 11 de octubre de 2013, el presidente de México destacó su compromiso de colaboración plena con la CIDH en virtud del papel fundamental que desempeña este tribunal en México y en la región, y refrendó el compromiso del país con la plena instrumentación de la reforma constitucional en esa materia (PEÑA NIETO, 2013b).

3 La reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos

La Constitución mexicana vigente contenía, en su redacción original, un capítulo de garantías individuales, así como derechos agrarios y laborales en artículos fuera de dicho capítulo. Este catálogo se siguió ampliando a través de diversas reformas, por ejemplo, se incorporaron el Derecho a la Salud y el Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa (1983); Derechos Indígenas (28 de enero de 1992 que fueron ampliados significativamente en 2001); el Derecho al Medio Ambiente Adecuado (1999); el Derecho de Acceso a la Cultura (2009); el Derecho a la Cultura Física y Práctica del Deporte y el Derecho a la Alimentación (2011) y; el Derecho al Agua (2012).

Sin embargo es la reforma de 2011 la que amplía, de forma más exhaustiva, el catálogo de derechos humanos al considerar todos aquellos contenidos en los tratados en los que el Estado mexicano sea parte. Asimismo, la reforma señalada modifica la denominación del Capítulo Primero del Título Primero para incorporar

la frase Derechos Humanos; obliga al Estado a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos de una ley que deberá expedirse para tal efecto; establece que la educación que imparta el Estado deberá fomentar los derechos humanos; establece el derecho de solicitar refugio o asilo político; obliga a que el sistema penitenciario se organice sobre la base de respeto a los derechos humanos; prohíbe la restricción de ciertos derechos en caso de suspensión de derechos decretada por la autoridad competente y obliga a que se legisle en la materia; concede a los extranjeros la posibilidad de impugnar su expulsión; se introduce el principio normativo de política exterior el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos; estableció también la obligatoriedad de los funcionarios públicos para justificar su negativa a recomendaciones formuladas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la dotación a este órgano de la facultad de investigar violaciones graves de derechos humanos y para interponer acciones de inconstitucionalidad.

La reforma ha implicado introducir para el Estado las obligaciones de prevenir, investigar y sancionar las violaciones de derechos humanos adoptando medidas de carácter jurídico, particularmente, expedir una serie de leyes secundarias a cuya mandata la citada enmienda, así como de carácter político y administrativo necesarias, implicando no descuidar el aspecto del trato debido a las víctimas. Por otra parte, esta reforma fue muy bien recibida en la opinión pública mexicana, salvo grupos pequeños que llegaron incluso a argumentar que México cedía soberanía con dichas reformas y que su interpretación quedaba sujeta a criterios impuestos por entes supranacionales como las Naciones Unidas (SCALA, 2011, p. 1), así como en algunos sectores del Poder Judicial Federal, lo que quedaría de manifiesto con la jurisprudencia del 3 de septiembre de 2013 que se comentará más adelante.

4 La Suprema Corte de Justicia y su posición sobre las normas de derechos humanos

La reforma constitucional en materia de derechos humanos clarifica la posición jerárquica de los tratados en la materia dentro del sistema jurídico mexicano. Si bien, el artículo 133 de la Constitución ha establecido, desde su redacción original, que todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión, es decir, estaban considerados, pero al no establecerse su jerarquía, éstos podían entrar en colisión con una ley sin saber que disposición prevalecería.

Precisamente en un caso así fue que, el 11 de mayo de 1999, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió el amparo en revisión 1475/98 promovido por el Sindicato Nacional de Controladores del Tránsito Aéreo (MÉXICO, 1999a) en un conflicto de libre sindicalización, un derecho social, por la contradicción habida entre una ley federal y un tratado suscrito bajo el patrocinio de la Organización Internacional del Trabajo. De esa resolución deriva la tesis 192,867 que establece que: “los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la ley fundamental y por encima del derecho federal y

el local” (MÉXICO, 1999b). Esto fue ratificado en el Amparo 815/2006 (MÉXICO, 2007) y 13 más, en los cuales la SCJN ratificó el 13 de febrero de 2007, que jerárquicamente los tratados internacionales están por debajo de la Constitución, pero arriba de las leyes federales, estatales y del Distrito Federal.

Por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en noviembre de 2009, emitió la sentencia condenatoria para México en el caso Rosendo Radilla (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2009). Misma que fue objeto de análisis del pleno de la Suprema Corte por la supuesta falta de disposición expresa sobre el valor que tendrían en el sistema jurídico mexicano las sentencias de la Corte Interamericana. El máximo órgano judicial mexicano, en sesión del 14 de julio de 2011, por unanimidad, resolvió que es posible que en una acción de inconstitucionalidad la Corte acuda al análisis de tratados internacionales aun cuando el demandante no los haya invocado. Esta sentencia se expidió debiéndose ya tomar en cuenta la reforma constitucional en materia de derechos humanos, que para esa fecha sólo tenía 13 días de vigencia. En el dictamen de la sentencia del Caso Rosendo Radilla (MÉXICO, 2011b), el Pleno de la Suprema Corte estableció: a) Las sentencias de la Corte Interamericana son obligatorias para todos los órganos y Poderes del Estado; b) todos los jueces del país están obligados a ejercer un control de convencionalidad y c) los criterios interpretativos contenidos en la jurisprudencia de la CIDH son “orientadores” para el Poder Judicial de la Federación.⁴ Queda la duda sobre si la Corte hubiera decidido en sentido adverso ¿Podría México simplemente señalar que no cumpliría la sentencia porque la Corte había establecido su no obligatoriedad? Debe recordarse que se trata de un asunto que involucra al Estado mexicano y, en consecuencia, a todos los órganos y no sólo a la autoridad administrativa, lo que implica, que a todos corresponde hacer su parte en lo que toca a la observancia y efectividad de los derechos humanos.

A partir de esa fecha, no se dudaba de que las normas internacionales de derechos humanos contenidas en tratados de los que México fuera parte, pertenecían a su sistema jurídico con una jerarquía similar a la de las normas establecidas en la Constitución. Sin embargo, el 3 de septiembre de 2013, el Tribunal Pleno de la SCJN resolvió la contradicción de tesis 293/2011 (MÉXICO, 2013), por la cual, definió el criterio que debe prevalecer respecto del lugar constitucional de los tratados de derechos humanos de fuente internacional, dando así certeza a los juzgadores sobre la manera de ejecutar la reforma constitucional en materia de derechos humanos. El Tribunal Pleno resolvió por mayoría de diez votos, que del artículo 1º constitucional se desprende un conjunto de normas de derechos humanos, de fuente tanto constitucional como convencional, que se rigen por principios interpretativos, entre los cuales no se distingue la fuente de la que derivan dichos derechos. La mayoría determinó que los derechos humanos de fuente internacional a partir de la reforma al artículo 1º constitucional tienen la misma eficacia normativa que los previstos en la Constitución, es decir, se les reconoce el mismo rango constitucional. De esta manera, se interpretó que la reforma en materia de derechos humanos, amplía el catálogo constitucional de los mismos, pues permite armonizar a través del principio pro persona, las normas nacionales y las internacionales garantizando así la protección más amplia a la persona.

Sin embargo, también determinó que cuando hubiera una restricción expresa en la Constitución al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, es decir, reconoce restricciones al ejercicio de los derechos humanos y le vuelve a dar supremacía a las normas constitucionales, cuando se desprendía de la reforma, que estaban en el mismo plano. Esta disposición en particular no ha sido bien recibida por organizaciones de la sociedad civil que la han calificado de regresiva. Afortunadamente, en la misma resolución, el Tribunal Pleno estableció que toda la jurisprudencia de la Corte Interamericana, incluyendo aquella en los casos de litigios en los que México no fue parte, resulta obligatoria para los jueces Mexicanos, siempre que sea más favorable a la persona.

5 Los pendientes de la reforma

Es indubitable que la reforma en si misma representa un avance en materia de derechos humanos en México. Sin embargo, se deben tomar en cuenta ciertos aspectos y resolver cuestiones pendientes sin cuya consecución, difícilmente, se podrá proyectar al interior y al exterior una política idónea de derechos humanos. Es por ello que enseguida se plantean algunos de estos aspectos que debieran ser considerados.

La reforma de 2011 estableció la obligación para el Estado de emitir una serie de leyes reglamentarias que pudieran hacer más efectiva la aplicación de las nuevas normas contenidas en la Constitución, fijándose plazos para ello que no se cumplieron, pues la fecha límite era el 10 de junio de 2012. La legislación pendiente es la siguiente:

a) Reparaciones por violaciones a los derechos humanos

El artículo 1º, en su tercer párrafo ahora estipula que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. Esta ley no se ha expedido.

b) Ley de Asilo

En este caso particular sí se ha trabajado, a partir de la Ley de Refugiados y Protección Complementaria.⁵ Con el compromiso de cumplir el transitorio tercero del Decreto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, el presidente Felipe Calderón envió una iniciativa al Senado el 9 de octubre de 2012 para incorporar en esta ley las cuestiones relativas al Asilo, de forma tal que la nueva legislación se titularía “Ley de Refugio, Protección Complementaria y Asilo”. El Senado la dictaminó en Comisiones en abril de 2013 incluyendo las recomendaciones formuladas por la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. La nueva legislación, sin embargo, sigue pendiente de la conclusión del procedimiento legislativo.

c) Suspensión o restricción del ejercicio de derechos y garantías

El artículo 29 constitucional relativo a la suspensión o restricción de garantías, también será objeto de una ley reglamentaria la cual también se encuentra pendiente de expedición. Cabe aclarar que no todos los derechos y garantías son susceptibles de restricción o suspensión, quedando expresamente delimitados los que no lo son. Además, cualquier limitación al ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por la Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

Finalmente, como parte de la reforma en materia de derechos humanos, el transitorio octavo señala que el Congreso de la Unión adecuaría la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en un plazo máximo de un año, contado a partir del inicio de la vigencia del decreto de reforma constitucional publicado el 10 de junio de 2011. En este caso, el 15 de junio de 2012, se publicaron las reformas a la ley señalada. Con dicha adecuación se le otorgó a la CNDH la facultad de investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiera el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, o las legislaturas de las entidades federativas.⁶ Asimismo, se dispuso que cuando las recomendaciones emitidas por la CNDH no sean aceptadas o cumplidas, la autoridad o servidor público de que se trate deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa, y atender los llamados que le haga el Legislativo para comparecer a explicar el motivo de su negativa. Si persistiese la negativa, la CNDH podrá denunciar ante el Ministerio Público o la autoridad administrativa que corresponda, a los servidores públicos señalados en la recomendación como responsables. Esta es la legislación que sí se ha cumplido de todas las señaladas por el Decreto de reforma en materia de derechos humanos.

Durante su intervención en la ceremonia del XCVI Aniversario de la Promulgación de la Constitución, el 5 de febrero de 2013, el presidente Enrique Peña señaló que:

Finalmente, la vertiente más importante de esta Conmemoración: Cumplir la Constitución. El mejor homenaje que podemos y debemos hacer de nuestra Ley Suprema es, precisamente, como aquí ya lo expresaron quienes me antecedieron en el uso de la palabra, es precisamente cumplirla. Guardar y hacer guardar sus preceptos.

(PEÑA NIETO, 2013a).

Agregando que en el marco de dicha ceremonia era:

necesario reconocer que hay leyes reglamentarias de artículos constitucionales que aún no se han presentado, aprobado y publicado. Materias fundamentales, como derechos humanos, seguridad y justicia penal, amparo, delitos contra periodistas, educación, agua, o el interés superior de la niñez, aún aguardan a ser reglamentadas en la ley secundaria. Es obligado que los Poderes trabajemos para materializar los ordenamientos pendientes.

(PEÑA NIETO, 2013a).

Por otra parte, Javier Hernández Valencia, representante en México de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en el segundo aniversario de la promulgación de la reforma, exhortó a los legisladores mexicanos para que elaboraran la legislación reglamentaria de la reforma en la materia, recordando que ya había vencido el plazo de un año indicado en los transitorios para que se contara con la nueva normatividad. Dijo que hay que entender que la reforma de derechos humanos:

No se acabó solo con su publicación en el Diario Oficial, hay artículos transitorios y plazos que suponían la producción de leyes secundarias que no hemos cumplido y ya estamos fuera de plazo y, por lo tanto exige que todos, desde la ciudadanía, participen y visibilicen que están comprometidos con que la reforma se complete y se consolide.

(OTERO, 10 de junio de 2013).

En el proceso legislativo mexicano la facultad de iniciativa de ley la poseen el Ejecutivo, los legisladores federales y las legislaturas estatales, por lo que no debiera considerarse que la obligación corresponde exclusivamente al Ejecutivo, toda vez que los transitorios no le otorgaron la responsabilidad de forma expresa. En consecuencia, cualquiera de los quinientos diputados, ciento veintiocho senadores, o de las treinta y una legislaturas locales podrían también presentar una iniciativa para atenuar este rezago legislativo que, por otra parte, tampoco prevé sanciones por su incumplimiento.

Otra asignatura pendiente en el rubro de las cuestiones jurídicas es la suscripción y/o ratificaciones de tratados en materia de derechos humanos de los cuales el Estado mexicano no sea aún parte, y el retiro de reservas formuladas a los ya ratificados que contradigan o entorpezcan el entero cumplimiento de los derechos humanos. En el primer caso se tiene por ejemplo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado por la Resolución A/RES/63/117 del 10 de diciembre de 2008 (NACIONES UNIDAS, 2008), el cual no ha sido ratificado por México no obstante su activa participación en el proceso de negociación y adopción. En cuanto al retiro de reservas, un ejemplo muy significativo es la relativa a la expulsión de extranjeros comentada anteriormente que no obstante la reforma constitucional, no ha sido aún retirada. Debe recordarse que por una reforma del año 2007, ahora el retiro de cualquier reserva debe ser consentida por el Senado de la República.

Finalmente, debe señalarse que:

El sistema de recepción de normas y estándares internacionales en materia de derechos humanos es especialmente deficiente debido a que sólo se reconocen a los tratados como fuente de los mismos, dejando fuera a otras fuentes del Derecho Internacional, como la costumbre, los principios generales del derecho o las decisiones de los órganos judiciales internacionales.

(GUERRERO, 2008, p. 43).

Para no dejar afuera otras fuentes del derecho hubiera sido muy conveniente

que al realizarse la reforma se hubiera optado por referirse a “instrumentos internacionales” en lugar de hacerlo de forma exclusiva a los tratados siguiendo por ejemplo el sistema adoptado por la Constitución de Bolivia.⁷ Entre las consecuencias negativas que puede tener esta opción restrictiva a los tratados adoptado por la Reforma puede señalarse por ejemplo que la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (NACIONES UNIDAS, 2007a) reviste la forma jurídica de Resolución y por lo tanto en el caso de una interpretación constitucional no se le consideraría Ley Suprema de la Unión en términos del artículo 133 constitucional, por no ser un tratado internacional.

Está también el caso de la Corte Penal Internacional (CPI), de la cual México es Estado Parte, después de un prolongado camino que va desde las negociaciones previas a la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Establecimiento de una Corte Penal Internacional (Roma, junio y julio de 1998) (NACIONES UNIDAS, 1998) hasta el depósito de su instrumento de ratificación (octubre de 2005).

Sin embargo, por disposición constitucional, el reconocimiento de su jurisdicción ha quedado sujeto a la potestad del poder Ejecutivo que deberá expresarse caso por caso, así como a la ratificación por parte del Senado de la decisión ejecutiva en sentido afirmativo. El enunciado es muy breve: “El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional”. Dicha disposición es desafortunada, pues va en contra del espíritu del Estatuto de Roma (Estatuto) que señala que “el Estado que pase a ser Parte en el presente Estatuto acepta por ello la competencia de la Corte respecto de los crímenes a que se refiere el artículo 5”,⁸ complica el procedimiento para que un sujeto sea entregado a la CPI, y menoscaba el hecho de que un tribunal penal permanente (y no *ad hoc* como era en el pasado) inhiba las conductas que serán por él sancionadas. La jurisdicción de la CPI en el caso mexicano se ha politizado al darle participación a un órgano que además dependerá de la correlación de fuerzas existentes en el momento de la discusión del caso de que se trate.

El argumento de que se adoptó esta fórmula para salvaguardar la situación jurídica de los nacionales mexicanos no es válida y además denota estrechez de miras o desconocimiento de lo que es la CPI, pues México debería entregar a presuntos delincuentes internacionales independientemente de su nacionalidad. Si se pretendía examinar el caso para aprobar su procedencia y garantizar las garantías de los presuntos individuos responsables de la comisión de este tipo de delitos, mexicanos y no mexicanos que tentativamente se entregarían a la CPI cabe preguntarse porqué se estableció un órgano político y no un órgano judicial.

El texto constitucional en lo que se refiere a la CPI, como lo señala Manuel Becerra Ramírez, es una suerte de “reserva encubierta”, aclarando que el Estatuto no admite reservas y que de admitirlas, la que nos ocupa va en contra del objeto y fin del tratado (BECERRA, 2006, p. 951-954). En tanto la situación se adecuaba, si se presentara un caso se esperaría ver a un Ejecutivo y un Senado mexicanos a la altura que exige el combate a la impunidad y la sanción de los delitos competencia de la CPI.

6 La Corte Interamericana de Derechos Humanos

La jurisdicción de la Corte Interamericana debe entenderse como un acto hacia el exterior pero con consecuencias internas innegables, y no necesariamente favorables, cuando se trate del reconocimiento de la culpabilidad del Estado en violaciones de derechos humanos (COVARRUBIAS, 1999, p. 451).

Desde que México reconoció la jurisdicción a 2012, el gobierno de México ha sido condenado en cinco casos. Aclarando que la excepción preliminar *ratione temporis* que presentó en el primero de los casos, *Martín del Campo Dodd vs. Estados Unidos Mexicanos* (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2004), le resultó favorable y, en el Caso de Jorge Castañeda Gutman, fue absuelto de algunos de los cargos que tenían que ver con derechos políticos y no con los de acceso a la justicia. El gobierno mexicano, en ningún caso, ha tomado la postura de allanarse a la demanda, reconociendo los errores de funcionarios que han violado los derechos humanos, queriendo siempre obtener una sentencia favorable para mantener sin menoscabo el prestigio y la imagen del país, sin considerar que el reconocimiento llano de los hechos podría ser, por una parte, bien recibido y, en consecuencia, México ser considerado como un país comprometido con los derechos humanos. Además, la experiencia ante este Tribunal señala que es un ejercicio muy largo y complejo defender a funcionarios mexicanos que han violado los derechos humanos de ciudadanos mexicanos, con el hecho adicional de que México ha perdido la mayoría de los juicios y, en consecuencia, ha debido pagar indemnizaciones a las víctimas o sus familiares. El dinero que se podría ahorrar pudiera ser destinado a programas de promoción y defensa de los derechos humanos. Existen algunos antecedentes en que se decidió negociar con las víctimas antes de comenzar el juicio, pero fue a solicitud del gobierno del estado de Oaxaca, no por iniciativa del Gobierno Federal. En octubre de 2012, la titular de la Procuraduría General de la República (PGR), ofreció una disculpa pública en nombre del Estado mexicano a los familiares de Jesús Ángel Gutiérrez Olvera, víctima de desaparición forzada en marzo de 2002, en hechos atribuidos a integrantes de la extinta Agencia Federal de Investigaciones (AFI) y de la Procuraduría capitalina. La admisión de responsabilidad por parte del gobierno de México en la desaparición de Gutiérrez Olvera se dio como parte de un Acuerdo de Solución Amistosa a que llegaron en el seno de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos representantes del Estado y familiares del desaparecido quienes, con el apoyo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), acudieron ese órgano para denunciar la impunidad en que se encuentra el caso. Salvo estos dos casos, la postura de México ha sido de desconfianza frente a las acciones y recomendaciones de la CIDH, así como de la Corte, a la que incluso en dos ocasiones, ha pretendido desacreditar señalándola como parcial.

7 Examen Periódico Universal

El Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal (EPU), establecido de conformidad con la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos del 18 de junio de 2007 (NACIONES UNIDAS, 2007b), examinó a México en el marco de

su cuarto período de sesiones del 2 al 13 de febrero de 2009. En la tercera sesión, celebrada el 10 de febrero de 2009, el Secretario de Gobernación de México, Fernando Gómez Montt, presentó el informe nacional y explicó que México participa en el mecanismo del EPU porque está convencido de que la promoción y la protección de los derechos humanos es una obligación irrenunciable y un imperativo ético universal y que la cooperación con los mecanismos internacionales de derechos humanos es un instrumento inapreciable para favorecer los cambios estructurales internos (NACIONES UNIDAS, 2009, p. 3).

Algunas de las recomendaciones formuladas por el Grupo de Trabajo tras la revisión y que tienen relación directa a la modificación de la legislación general en materia de derechos humanos son:

1. Considerar la posibilidad de retirar paulatinamente sus reservas a los instrumentos internacionales de derechos humanos (Brasil);
2. Proseguir las reformas emprendidas para que todos sus ciudadanos disfruten plenamente de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular la armonización de la legislación interna con sus compromisos internacionales (Marruecos);
3. Completar sus esfuerzos institucionales para que las normas internacionales de derechos humanos adoptadas por México tengan rango constitucional y se apliquen como ley suprema en los procesos judiciales (España);
4. Incorporar efectivamente a la legislación nacional las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos (Azerbaiyán);
5. Armonizar la legislación federal y estatal con los instrumentos internacionales de derechos humanos (Bolivia, España, Guatemala, Turquía, Uruguay), a fin de garantizar la aplicación efectiva de esos instrumentos (Turquía) (NACIONES UNIDAS, 2009, p. 21-22).

Finalmente, cabe señalar que la guerra contra el narcotráfico emprendida por el gobierno de Calderón, pero cuyos efectos se han prolongado en el presente sexenio, generó un número incierto de personas desaparecidas (incierto por la discordancia entre las estadísticas que presentan las autoridades) y México está considerado uno de los países más peligrosos para ejercer el periodismo. Recientemente se han creado fiscalías especiales, la Unidad para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y otra para investigar los delitos en contra de la libertad de expresión, pero aún es prematuro para ver sus resultados.

8 Conclusiones

Es innegable el hecho de que la reforma constitucional de junio de 2011 dio una dimensión diferente a las normas de derechos humanos en México. Su explicitación en la Constitución es un gran avance y su posicionamiento en la pirámide jerárquica del sistema jurídico mexicano clarifica en mucho las obligaciones a que debe estar

sujeto el Estado mexicano en la materia. Si bien hay voces reticentes y detractoras que no lo asimilan del todo, es un paso en la construcción de una mejor imagen como país observador de los derechos fundamentales, aunque para serlo de forma precisa y amplia aún tiene tareas pendientes y urgentes que adoptar.

Cumplimentar los ejemplos aquí señalados de lo que se considera pendiente, contribuiría de forma congruente con el fortalecimiento de la política e imagen mexicana en materia de derechos humanos, así como, de forma indubitante, al respeto, promoción y defensa de los mismos. De manera complementaria, la transversalización de la agenda de derechos humanos en los espacios de diálogo multilateral y bilateral permitiría extender este enfoque en diversas temáticas, al tiempo que brindaría la oportunidad de aprovechar esos espacios para crear alianzas y difundir la posición y la imagen de México (PADILLA RODRÍGUEZ; FERNÁNDEZ LUDLOW, 2012, p. 91-92).

Los retos pasan por el hecho de que se debe ser congruente con la observancia de los derechos humanos en el ámbito doméstico y con la actuación en el escenario internacional respecto de esta materia. Una política idónea en materia de derechos humanos reclama compromisos en lo interno y en lo externo. El reconocimiento que hiciera el mismo presidente de la República en su alocución del XCVI aniversario de la Constitución de que “hay derechos que para una gran parte de los mexicanos sólo existen en el papel” (PEÑA NIETO, 2013a), podría hacerse extensivo no sólo a los derechos, sino a todas las disposiciones normativas contendidas en la Constitución, como los principios rectores de la política exterior. El recientemente incorporado principio del respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos, será letra muerta si México no adopta una firme política para cumplimentar las tres asignaturas contenidas en la reforma, en sus dos dimensiones: la doméstica y la internacional.

REFERENCIA

Bibliografía y otras fuentes

ANAYA HERNÁNDEZ, Alejandro. 2012. *El país bajo presión*. México: CIDE.

_____. 2013. Política Exterior y Derechos Humanos durante el Gobierno de Felipe Calderón. *Foro Internacional*, México, v. LIII, n. 3-4, p. 771-793, julio/diciembre.

BECERRA RAMÍREZ, Manuel. 2006. México ratifica el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional, después de reformar la Constitución. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, v. VI, p. 951-954. Disponible en: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/estrev/derint/cont/6/pim/pim39.htm>>. Visitado el: 10 Jun. 2013.

BOLIVIA. 2009. *Constitución Política del Estado*. República de Bolivia. Cochabamba: Ediciones Nacionales Serrano.

- COVARRUBIAS, Ana. 1999. El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior. **Foro Internacional**, México, v. 39, n. 4, p. 429-452, octubre-diciembre. Disponible en: <<http://www.aleph.org.mx/jspui/bitstream/56789/22372/1/39-158-1999-0429.pdf>>. Visitado el: 10 Jun. 2013.
- GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso. 1988. Elevación a rango constitucional de los principios de política exterior. **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**, México, n. 63, p. 1156-1167, septiembre-diciembre. Disponible en: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/63/el/el7.pdf>>. Visitado el: 10 Jun. 2013.
- GREEN, Rosario. 2013. **La Canciller**. Memorias y algo más. México: Editorial Planeta.
- GUERRERO ROSALES, Humberto Francisco. 2008. La reforma integral en materia de derechos humanos: asignatura pendiente. **El Cotidiano**, México, v. 23, n. 150, p. 41-46, julio-agosto. Disponible en: <<http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/15006.pdf>>. Visitado el: 10 Jun. 2013.
- MARTÍNEZ BULLÉ-GOYRI, Víctor M. 2011. Reforma constitucional en materia de derechos humanos. **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**, México, n. 130, p. 405-425, enero-abril. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/pdf/427/42719904012.pdf>>. Visitado el: 10 Jun. 2013.
- MÉXICO. 1847. **Acta Constitutiva y de Reformas**, 18 de mayo. Disponible en: <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf>>. Visitado el: 10 Jun. 2013.
- _____. 1999a. Suprema Corte de Justicia de la Nación. **Resolución del Amparo en Revisión 1475/98 (Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo)**, 11 mayo 1999.
- _____. 1999b. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis 192,867. Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente encima de las Leyes Federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal. **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**, México, n. X, p. 46, nov. 1999. Disponible en: <http://www.ilce.edu.mx/documents/Jurisprudencia%20_Tratados-por-encima-de-leyes.pdf>. Visitado el: 3 Sept. 2013.
- _____. 2006. Cámara de Diputados. **Gaceta Parlamentaria**, año X, n. 2157-I, jueves 21 de diciembre de 2006. Disponible en: <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2006/dic/20061207-I.html>>. Visitado el: 10 Jun. 2013.
- _____. 2007. Suprema Corte de Justicia de la Nación. **Amparo en revisión 815/2006 (Sociedad Anónima de Capital Variable)** 13 febrero 2007. Disponible en: <<http://200.38.163.175:50470/juridica/engroses/publico/06008150.102.pdf>>. Visitado el: 3 Sept. 2013.
- _____. 2008. Cámara de Senadores. **Gaceta del Senado**, LX Legislatura, Primer Periodo Ordinario, n. 313, Jueves 11 de diciembre de 2008.
- _____. 2009. Cámara de Diputados. **Gaceta Parlamentaria**, año XII, n. 2743-XVI, jueves 23 de abril de 2009. Disponible en: <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2009/abr/20090423-XVI.pdf>>. Visitado el: 10 Jun. 2013.

- _____. 2010a. Cámara de Diputados. **Gaceta Parlamentaria**, año XIV, n. 3162-IV, miércoles 15 de diciembre de 2010. Disponible en: <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2010/dic/20101215-IV.html#DictamenesaD>>. Visitado el: 10 Jun. 2013.
- _____. 2010b. Cámara de Senadores. **Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado respecto la minuta “Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos”**, 7 de abril de 2010.
- _____. 2011a. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. Cd. Nezahualcóyotl: Editorial PACJ.
- _____. 2011b. Suprema Corte de Justicia de la Nación. **Expediente varios 912/2010**. Relativo a la instrucción ordenada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución del siete de septiembre de dos mil diez, dictada en el expediente varios 489/2010. Relacionado con la sentencia emitida el veintitrés de noviembre de dos mil nueve, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 14 de julio. Disponible en: <<http://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantesPub.aspx?ID=121589&SeguimientoID=225>>. Visitado el: 3 Sept. 2013.
- _____. 2013. Suprema Corte de Justicia de la Nación. **Comunicado de Prensa 166**. Contradicción de tesis 293/2011, 3 de septiembre. Disponible en: <<http://www2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=2683>>. Visitado el: 3 Sept. 2013.
- NACIONES UNIDAS. 1998. Asamblea General. **Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional**. Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional, Doc. ONU A/CONF.183/9, 17 July 1998. Disponible en: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/234/15/PDF/N9823415.pdf?OpenElement>>. Visitado el: 10 Jun. 2013.
- _____. 2003. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. **Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México**. Disponible en: <<http://www.hchr.org.mx/files/doctos/Libros/8diagnosticoCompleto.pdf>>. Visitado el: 10 Jun. 2013.
- _____. 2007a. **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**, Resolución A/RES/61/295, 13 septiembre 2007. Disponible en: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/512/10/PDF/N0651210.pdf?OpenElement>>. Visitado el: 10 Jun. 2013.
- _____. 2007b. Consejo de Derechos Humanos. **Resolución 5/1**. Construcción institucional del Consejo de Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.cc.gob.gt/documentoscc/ddhh/IEPU1.pdf>. Visitado el en: 10 Jun. 2013.
- _____. 2008. **Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, Resolución A/RES/63/117, 10 diciembre

2008. Disponible en: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/63/117&Lang=S>. Visitado el: 10 Jun. 2013.
- _____. 2009. Consejo de Derechos Humanos. **Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal México**, A/HRC/11/27, 11 Periodo de Sesiones, Tema 6 de la Agenda. Disponible en: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7984.pdf?view=1>>. Visitado el: 10 Jun. 2013.
- NÚÑEZ PALACIOS, Susana. 2001. El Estado Mexicano acepta la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Anuario Mexicano de Derecho Internacional**, México, v. I, p. 447-460. Disponible en: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/estrev/pdf/derint/cont/1/cmt/cmt13.pdf>>. Visitado el: 10 Jun. 2013.
- OTERO, Silvia. 2013. ONU urge a México completar reforma de derechos humanos. **El Universal**, México, 10 de junio. Disponible en: <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/928817.html>>. Visitado el: 10 Jun. 2013.
- PADILLA RODRÍGUEZ, Liliana; FERNÁNDEZ LUDLOW, Gisèle. 2012. Hacia un nuevo momento en la política exterior de derechos humanos de México. **Revista Mexicana de Política Exterior**, México, n. 95, p. 71-92, marzo-junio. Disponible en: <<http://www.sre.gob.mx/revistadigital/images/stories/numeros/n95/arrieta.pdf>>. Visitado el: 10 Jun. 2013.
- PEÑA NIETO, Enrique. 2013a. **Discurso oficial pronunciado en la Ceremonia del XCVI Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917**, 5 de febrero. Disponible en: <<http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/ceremonia-del-xcvi-aniversario-de-la-promulgacion-de-la-constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos-de-1917/>>. Visitado el: 10 Jun. 2013.
- _____. 2013b. **Comunicado Oficial**. Refrenda el presidente Peña Nieto a la CIDH el compromiso pleno de México con los derechos humanos, 11 de octubre. Disponible en: <<http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/refrenda-el-presidente-pena-nieto-a-la-cidh-el-compromiso-pleno-de-mexico-con-los-derechos-humanos/>>. Visitado el: 11 Oct. 2013.
- RABASA, Emilio O. (Coordinación e Introducción), s/f, **Los siete principios fundamentales de la Política Exterior de México**. México: Partido Revolucionario Institucional. Comisión Nacional de Asuntos Internacionales.
- _____. (Coord.) 2005. **Los siete principios básicos de la política exterior de México**. México: UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1588>>. Visitado el: 11 oct. 2013.
- REVISTA JURÍDICA DE BUENOS AIRES. 1998. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Bs. As., n. I-II, p. 176.
- SALTALAMACCHIA ZUCCARDI, Natalia; COVARRUBIAS VELASCO, Ana. 2011. La dimensión internacional de la reforma de derechos humanos: antecedentes históricos. In: CARBONELL, M.; SALAZAR, Pedro (Coords.). **La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma**. IIJ-UNAM: México. p. 1-38.

SCALA, Jorge. 2011. **Análisis a la reforma constitucional de México sobre derechos humanos**. Disponible en: <<http://bloqueoalareforma.wordpress.com/2011/05/04/analisis-a-la-reforma-constitucional-de-mexico-sobre-derechos-humanos/>>. Visitado en: Nov. 2013.

Jurisprudencia

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. 2004. **Martín del Campo Dodd vs. Estados Unidos Mexicanos**, Sentencia de 03 de septiembre. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_113_esp1.pdf>. Visitado el: 3 Sept. 2013.

_____. 2009. **Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos**, Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf>. Visitado el: 3 Sept. 2013

NOTAS

1. Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y de amparo llevaron incluso a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a considerar que constituyen para nuestro país, un paradigma, toda vez que generan cambios normativos que establecen nuevas obligaciones en relación con el respeto y protección de los derechos. Es así que, por la trascendencia de las mismas, decidió que el 4 de octubre de 2011 diera inicio la Décima Época, para la publicación de la jurisprudencia del Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los Tribunales Colegiados de Circuito.
2. A finales de 1980, el Senado mexicano ratificó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales; la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención sobre Asilo Territorial y; la Convención Americana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer.
3. También hay que señalar que en algunos informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se recomendaba el reconocimiento de la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana.
4. En el dictamen de la sentencia del Caso Rosendo Radilla, el Pleno de la Suprema Corte (2011b)

también estableció que cuando a un civil se le hayan violado sus derechos humanos por parte de las fuerzas armadas, la jurisdicción será la del fuero común y no la jurisdicción militar.

5. El 27 de enero de 2011 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de Refugiados y Protección Complementaria que inició su vigencia al día siguiente y cuyo Reglamento fue expedido el 21 de febrero de 2011.
6. Esta facultad antes era de la Suprema Corte de Justicia de la Nación pero no tenía consecuencias ya que ésta consideraba que estaba limitada a emitir una declaración y no abarcaba la ejecución de actos concretos que dieran respuesta directa a los hechos que hubieran originado la violación grave de garantías.
7. La Constitución de Bolivia, en el primer párrafo de su Artículo 256 establece que "Los tratados y otros 'instrumentos internacionales' en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, que contengan normas más favorables a la Constitución, se aplicarán de manera preferente a la disposición constitucional correspondiente" (BOLIVIA, 2009).
8. Apartado 1. del artículo 12 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (REVISTA JURÍDICA DE BUENOS AIRES, 1998, p. 176)

RESUMO

A Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos foi objeto de uma reforma integral no que se refere aos direitos humanos e se encontra vigente desde junho de 2011. Com essa emenda, estabeleceu-se de forma mais nítida como as normas internacionais de direitos humanos se posicionam na pirâmide hierárquica das normas do sistema jurídico mexicano. Este artigo pretende analisar e comentar as implicações que essa reforma acarreta, com especial ênfase no devir histórico para o reconhecimento dessas normas, bem como a reforma constitucional e suas pendências, abordando também sua dimensão tanto no cenário doméstico como no internacional.

PALAVRAS-CHAVE

Incorporação de normas – Direitos humanos – Reforma constitucional – Política exterior – México

ABSTRACT

A major overhaul of the human rights provisions of the Mexican Constitution led to the incorporation in the revised Constitution of a series of key amendments that have been in force since June 2011. As a result, it is now clearer to see how international human rights standards dovetail with the Mexican legal system's hierarchy of norms. This article aims to analyze and discuss the implications of the constitutional reform, highlighting its significance on the domestic and international fronts while drawing attention to a number of pending issues, and reviewing the prospects for the future application of these new human rights standards in Mexico.

KEYWORDS

Incorporation of standards – Human rights – Constitutional reform – Foreign policy – Mexico



ELISA MARA COIMBRA

Elisa Mara Coimbra es abogada de *Financiadora de Estudos e Projetos* (FINEP) y está cursando su maestría en Derecho Constitucional y Teoría del Estado en la PUC-Rio de Janeiro, ex becaria del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (sus siglas en portugués - CNPq).

Email: elisacoimbra775@yahoo.com.br

RESUMEN

El objetivo del presente estudio es analizar el proceso de cumplimiento de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), particularmente las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en Brasil. Ante la previa constatación de la existencia de *déficits* generalizados en las ejecuciones de las sentencias de la Corte IDH, se abordan los casos en los que fuera emitida sentencia contra el Estado brasileño y, a partir del análisis comparativo de los mismos, se evalúa el proceso institucional interno para su cumplimiento. En este contexto, se problematizan las dificultades del derecho clásico para responder a las expectativas de eficacia jurídica, en un contexto de producción e implementación plurales de la norma.

Original en portugués. Traducido por Maité Llanos

PALABRAS CLAVE

Cumplimiento – Sentencias – Corte IDH – Brasil



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons*.

Este artículo está disponible en formato digital en www.revistasur.org.

SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS: DESAFÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS DECISIONES DE LA CORTE EN BRASIL*

Elisa Mara Coimbra**

1 Introducción

Las interacciones recíprocas ente el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) y el Sistema Jurídico Nacional, más que una promesa, constituyen actualmente una realidad que, sin embargo, precisa ser mejorada. Frente a la creciente proliferación de normas jurídicas y a la modificación de las estructuras clásicas del Derecho, los derechos humanos representan un esfuerzo por un “derecho común” (DELMAS-MARTY, 2004), cuyo propósito no es comprometer la identidad cultural y jurídica de cada Estado, así como tampoco vaciarlos completamente de soberanía, puesto que se trata de importantes actores globales. Por el contrario, el “derecho común” responde a la necesidad de coordinar la regulación impuesta por la globalización, resguardando el pluralismo y poniendo en primer plano el carácter protector de los derechos humanos, al tornar visibles a grupos marginados por las estructuras nacionales. De esta forma, “el SIDH proporciona bases institucionales para la construcción de una esfera pública transnacional¹ que puede contribuir en la ampliación de la democracia brasileira” (BERNADES, 2011, p. 137).

*Este artículo fue producido con el apoyo de la segunda edición del Programa de Incentivo a la Producción Académica en Derechos Humanos, en el primer semestre de 2013, en una asociación entre Conectas Derechos Humanos y la Fundación Carlos Chagas. Para más informaciones: <http://www.conectas.org/pt/acoes/sur/noticia/conectas-e-fundacao-carlos-chagas-divulgam-selecionados-para-o-programa-de-incentivo-a-producao-academica-em-direitos-humanos>. Último acceso: Agosto 2013.

**Agradezco a la profesora Marcia Nina Bernades por haber despertado mi interés por el tema, a la profesora Deisy Ventura, por las sugerencias y también al Programa Conectas/Fundación Carlos Chagas y a CNPq por el incentivo.

De esta forma, el perfeccionamiento de los mecanismos de implementación de las decisiones del SIDH se vincula a un movimiento en el seno de las estructuras formales del Estado, al viabilizar políticas públicas para aquellos grupos más vulnerables, en ocasiones invisibilizados en el ámbito interno, sean cuales fueren. “Asuntos que no encuentran espacios en la agenda política nacional pueden ser tematizados en esos espacios transnacionales y, luego, pueden ser nuevamente incluidos en la agenda política doméstica en una nueva configuración de poder” (BERNADES, 2011, p. 137). Se trata del formato bumerang de presión, según el cual si existieran bloqueos en el ámbito interno para que se efectivice una política de alcance nacional, puede volverse necesario algún movimiento en las esferas internacionales para presionar al respectivo Estado (KECK et al. 1998, p. 12).

El cumplimiento de las decisiones del SIDH representa un desafío. Se pueden considerar dos importantes estudios cuantitativos sobre la efectividad del SIDH (BASH et al., 2010; GONZALEZ-SALZBERG, 2010). El primero incluye en su análisis el cumplimiento de decisiones tanto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), mientras que el segundo se enfoca sólo en el cumplimiento de las decisiones de la Corte. En ambos estudios se concluye que es necesario elevar el grado de cumplimiento de las decisiones, sobre todo perfeccionado (o mejorando) los mecanismos nacionales de su implementación, principalmente en el contexto actual en el que se discute la reforma del SIDH.²

Dicho esto, el objetivo del presente trabajo es investigar eventuales obstáculos para la ejecución o cumplimiento de las decisiones, a través de un análisis comparativo entre los cinco casos relativos a Brasil que fueron juzgados por la Corte IDH, identificando posteriormente potenciales articulaciones institucionales capaces de implementarlas efectivamente. Con este fin, se efectuó un análisis documental de las sentencias de mérito de la Corte IDH y de las eventuales supervisiones de las sentencias, correspondientes a los casos mencionados.

Para una comprensión adecuada del problema, el trabajo se estructura en dos momentos. En el primero, se presenta un debate inicial sobre necesidades y tendencias respecto a un derecho moderno globalizado – las que, si no son tomadas en consideración, dificultarán aún más el proceso de interacción entre el derecho interno y el SIDH. En base a los artículos 68.1 y 68.2 del Pacto de San José de Costa Rica, se presupone que en algunas situaciones o circunstancias, determinados agentes estarían en mejores condiciones que otros para tomar decisiones. En esa discusión, los Estados Nacionales estarían mejor posicionados que un juez internacional para determinar los mecanismos de cumplimiento de una decisión, en este caso, de la Corte IDH. En un segundo momento, se presenta la pregunta: ¿Cómo aplicar ese criterio, de modo que potencie la implementación de las decisiones del SIDH, considerando las nuevas tendencias del derecho? En este sentido, se describen los casos de forma comparativa, buscando identificar eventuales dificultades en el cumplimiento y, finalmente, teniendo en vistas este marco, se evalúa el proyecto de ley n° 4.667-C de 2004 tratado en la Cámara de Diputados y actualmente en tratamiento en el Senado, bajo el número 170 de 2011.

2 Órdenes jurídicas internacionales y nacionales

En su obra *Por un derecho común*, Mireille Delmas-Marty (2004) defiende la necesidad de superación del derecho clásico, del derecho estatal y no globalizado, asentado en la premisa de unidad y de organización jerárquica. La tesis que defiende se desprende de los cambios en la coyuntura mundial, resultantes de la globalización, que a través de una reducción temporal y espacial, introdujeron una realidad incompatible con la noción ortodoxa del Estado-Nación, modo de organización clave del derecho clásico. En ese sentido, el Estado-Nación dejó de ser autosuficiente para la solución de problemas originalmente estatales, como por ejemplo las cuestiones ambientales y económicas, surgiendo así, según la autora, un “espacio desestatizado” donde actúan organismos supraestatales y la sociedad civil, y un “tiempo desestabilizado” en el que conviven simultáneamente fuentes permanentes y temporarias (a diferencia de las codificaciones antiguas, cuya pretensión era de estabilidad). Esos dos factores inviabilizarían la clásica organización jurídica piramidal kelseniana. En este sentido, el debate sobre la prevalencia ya sea del derecho internacional sobre el derecho interno (teorías monistas), ya sea del derecho interno sobre el derecho internacional (teorías dualistas), se vuelve un asunto antiguo.

¿Cómo se estructuraría entonces una nueva organización jurídica? Pregunta que es posteriormente profundizada por Delmas-Marty (2012) en la obra *Résister, responsabiliser, anticiper*. Según la autora, la fragmentación jurídica resultante del proceso de globalización exigiría un esfuerzo interactivo, ya sea vertical (sistema nacional e internacional) u horizontal (Derecho Penal, Derecho Constitucional, entre otros), cada vez más acentuado y complejo, con el fin de garantizar mínimamente la coherencia normativa. La propuesta es considerar a los derechos humanos como herramientas político-democráticas en el proceso de globalización, capaces de reequilibrar las fuerzas entre Estados, a partir de la identificación de contradicciones en términos de esos derechos en la *performance* de los Estados (derechos económicos y derechos sociales, derecho ambiental y derecho al desarrollo, entre otros), ocasionando la atribución de responsabilidad y la anticipación de los riesgos inherentes al proceso.

Se presenta aquí el desafío de la convivencia entre sistemas jurídicos distintos y relativamente autónomos, o sea, no asentados en la clásica estructura piramidal jerarquizada. Es decir, emprender una convivencia no siempre armoniosa, pero necesaria para el fortalecimiento de las garantías democráticas, hasta hace poco tiempo inexistentes y sin efectividad en la historia de América Latina. Este es el caso de la relación observada entre el SIDH y el orden jurídico interno.

El SIDH está compuesto por la CIDH y por la Corte IDH, órganos especializados y, de alguna forma, vinculados a la Organización de Estados Americanos (OEA). Se trata de un sistema regional que obedece a la lógica interestatal. La CIDH se originó en una resolución, no en un tratado: la resolución VIII de la V Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores, aprobada en Santiago en 1959, a pesar de que posteriormente adquiriera *status* convencional. La Corte IDH, a su vez, surgió con la firma de un tratado internacional, en 1969 – Convención Americana de los Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica – que entró en vigor en 1978, cuando fue depositado el 11º instrumento de ratificación. A pesar de sus distintas trayectorias de

constitución, los dos órganos gozan de autonomía en relación a los sistemas jurídicos nacionales. Los Estados crearon estos órganos a pesar de que en caso de que violen los derechos humanos pueden ser condenados por ello. Por un lado, son promotores porque ratifican los tratados de protección de los derechos humanos y a ellos incumbe el cumplimiento de las decisiones del SIDH. Por otro lado, son violadores porque las condenas por violación de derechos humanos por parte del SIDH recaen sobre ellos. No se trata, por lo tanto, de una discusión sobre la prevalencia de un sistema en relación a otro, y sí de una complementación de estructuras que por sí solas, no harían efectivos los derechos básicos para una sociedad democrática.

La época de la creación del SIDH coincide con un período autoritario de la historia de América Latina, configurándose como una iniciativa contradictoria ante la violación reiterada de los derechos humanos en el ámbito nacional. En la medida en que esas contradicciones, más allá de identificadas, se volvieron banderas de lucha de movimientos sociales, el cierre de las esferas nacionales y regionales comenzó a problematizarse, poniendo en juego la noción de margen, en base al artículo 68.1 del Pacto de San José de Costa Rica. Es decir, el criterio a través del cual se atribuye un espacio exclusivo de actuación para los individuos integrantes del Estado, fomentando un proceso de codeterminación. Por codeterminación se entiende el proceso de densificar el contenido normativo de la sentencia, a través de la participación de los individuos, colaborando tanto en la identificación de los mecanismos institucionales necesarios para propiciar una reparación integral, como en la valoración de los resultados alcanzados por los mecanismos de reparación, o sea, si la violación de los derechos humanos fue íntegramente reparada.

De esa forma, el Estado y la sociedad civil, en el Sistema Regional Americano, tendrían un lugar privilegiado en el fenómeno, lo que significa decir que el Estado debe buscar una estructura institucional adecuada, no obstante sin abstenerse o ignorar la interpretación internacional.

Con esto en mente y con el objetivo de identificar los obstáculos institucionales existentes, cabe analizar los casos presentados ante la Corte IDH contra el Estado Brasileño.

3 Anamnesis de los cinco casos

La primera condena a Brasil establecida por la Corte IDH fue conocida como Caso *Ximenes Lopes vs. Brasil*. En octubre de 2004, la CIDH presentó ante la Corte IDH una demanda contra la República Federativa de Brasil, en virtud de los alegados ataques de empleados de la *Casa de Reposo Guararapes*, clínica de tratamiento psiquiátrico registrada en el Sistema Único de Salud (SUS) en Sobral, estado de Ceará, en perjuicio de Damião Ximenes Lopes, una persona con discapacidad mental, que lo llevaron a la muerte. El cuatro de julio de 2006, fue emitida la sentencia, condenando a Brasil por las violaciones de los artículos 1.1 (Obligación de respetar los derechos) en relación al artículo 4 (Derecho a la vida), 5 (Derecho a la integridad personal), 8 (Garantías judiciales) y 25 (Protección judicial) de la Convención Americana de Derechos Humanos. Entre otras medidas, el Estado debería: a) en un plazo razonable, garantizar que el proceso interno destinado a investigar y sancionar a los responsables por los

hechos de este caso surtiera sus debidos efectos; b) publicar párrafos de la sentencia en el Diario Oficial u otro periódico de amplia circulación; c) desarrollar un programa de formación y capacitación para el personal médico, de psiquiatría y psicología, de enfermería, entre otros, en especial sobre los principios que deben regir el trato de las personas que padecen de discapacidad mental, conforme los parámetros internacionales sobre la materia y aquellos dispuestos en la sentencia; d) pagar indemnización a las partes afectadas. El 2 de mayo de 2008, en el procedimiento de supervisión de la sentencia, la Corte IDH emitió una sentencia, declarando cumplidas las medidas de publicación y de indemnización y declarando no cumplidas las demás medidas.

El 21 de septiembre, también en procedimiento de supervisión de la sentencia, pero en otra resolución, las medidas remanentes continuaban siendo declaradas como no cumplidas. Finalmente, en la última resolución, del 17 de mayo de 2010, de igual forma, la Corte IDH decidió mantener el procedimiento de supervisión en relación a esos aspectos, siendo aún considerados no cumplidos.

El segundo caso, conocido como *Nogueira de Carvalho e outros vs. Brasil*, se desprende de la presentación, en enero de 2005, de una demanda por la supuesta falta de diligencia en el proceso de investigación y sanción de los responsables por la muerte de Francisco Nogueira de Carvalho, abogado, defensor de Derechos Humanos que se dedicó a denunciar crímenes de un supuesto grupo de exterminio compuesto incluso por policías civiles, que actuaba en Rio Grande do Norte, conocido como “*meninos de ouro*”. El 28 de noviembre de 2006, fue emitida la sentencia de archivo del caso, en razón del insuficiente soporte fáctico para demostrar las alegadas violaciones a los derechos a las Garantías Judiciales y a la Protección Judicial. Por ese motivo, el caso no será objeto de comparación con los demás.

El tercer caso, *Escher e outros vs. Brasil*, sometido por la CIDH ante la Corte IDH, el 20 de diciembre de 2007, contra la República Federativa de Brasil, por las supuestas interceptaciones telefónicas ilegales a miembros de las organizaciones COANA (*Cooperativa Agrícola de Conciliação Avante Ltda.*) y ADECON (*Associação Comunitária de Trabalhadores Rurais*) que, en tesis, violarían los artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) en relación al artículo 11 (derecho a la vida privada y el derecho a la honra y la reputación), 16 (derecho a la libertad de asociación), 8 (garantías judiciales) y 25 (protección judicial), además de la violación del artículo 28 (cláusula federal, que no fue reconocida por la sentencia) de la Convención Americana de Derechos Humanos en perjuicio de Arlei José Escher, Dalton Luciano de Vargas, Luciano Vargas y otras 32 personas integrantes de esas organizaciones. El 20 de noviembre de 2009, fue emitida la sentencia. Entre las medidas condenatorias el Estado debería: a) investigar los hechos que generaron las violaciones del caso; b) publicar párrafos de la sentencia en el Diario Oficial u otro periódico de amplia circulación y en periódico de amplia circulación en el estado de Paraná; c) pagar indemnización a las partes afectadas. En cuanto al primer ítem, hubo un procedimiento de interpretación de sentencia, a pedido de Brasil, a fin de aclarar la extensión de la investigación de los hechos. Además, el 17 de mayo de 2010, en procedimiento de supervisión de sentencia, fue declarada la inexistencia de error en la descripción de la sentencia, sobre cómo el Estado debe publicarla, debiendo cumplir con ese deber en los formatos previstos por la orden judicial. De esta forma,

la publicación de la sentencia ocurrió en el periódico *O Globo*, el día 23 de julio de 2010, año LXXXV, nº28.109.

El 24 de diciembre de 2007, la CIDH sometió a la Corte una demanda (caso *Garibaldi vs. Brasil*) contra la República Federativa de Brasil, por el incumplimiento de la obligación de investigar y sancionar a los responsables de la muerte de Sétimo Garibaldi, ocurrida el 27 de noviembre de 1998, durante una operación extrajudicial de desalojo de las familias de trabajadores sin tierra que ocupaban una hacienda localizada en el municipio de Querencia, al norte de Paraná, violando por lo tanto los artículos 8 (garantías judiciales) y 25 (Protección Judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en perjuicio de Iracema Cioato Garibaldi, viuda de Sétimo Garibaldi, y sus seis hijos. En este cuarto caso, el 23 de septiembre de 2009, fue emitida la sentencia, previendo entre las medidas condenatorias que el Estado brasileiro debía: a) publicar párrafos de la sentencia en el Diario Oficial de la Unión y en un periódico de amplia circulación del estado de Paraná; b) conducir de forma eficaz y dentro de un plazo razonable la investigación y cualquier proceso que llegara a abrirse en consecuencia de éste para identificar, juzgar y eventualmente, sancionar a los autores de la muerte del señor Garibaldi; c) indemnizar a las partes lesionadas.

El 22 de febrero de 2011, por medio del procedimiento de supervisión de sentencia, fue declarada cumplida la obligación de reparación y declarados no cumplidos tanto el deber de investigación como el pago de las indemnizaciones. En la resolución del 20 de febrero de 2012, por otro lado, fue declarado cumplido el deber de indemnización y no cumplido el deber de investigación, a pesar de los progresos realizados en su desarrollo.

En relación al último caso de condena de Brasil, conocido como *Gomes Lund e outros ("Guerrilha de Araguaia") vs. Brasil*, la sumisión de la demanda de la CIDH a la Corte IDH contra la República Federativa de Brasil por las supuestas detenciones arbitrarias, torturas y desaparición forzosa de 70 personas, entre miembros del Partido Comunista y campesinos de la región, en perjuicio de los familiares de las personas desaparecidas durante la Guerrilla de Araguaia, en los años de la dictadura militar brasileira, ocurrió el 26 de marzo de 2009, bajo el alegato de violación de los artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos), 2 (deber de adoptar disposiciones dentro del derecho interno), 4 (derecho a la vida), 7 (derecho a la libertad personal), 8 (garantías judiciales), 13 (libertad de pensamiento y de expresión) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana de Derechos Humanos. El 24 de noviembre de 2010, fue emitida la sentencia, condenando a Brasil a: a) investigar los hechos, juzgar y, si fuera el caso, castigar a los responsables y determinar el paradero de las víctimas; b) tomar medidas de rehabilitación (atención médica y psicológica a los familiares de las víctimas desaparecidas o ejecutadas), medidas de satisfacción (publicación de la sentencia, acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional, institución del día de los desaparecidos políticos en Brasil y memorial), y garantías de no repetición (educación en derechos humanos para las Fuerzas Armadas; tipificación del delito de desaparición forzada; acceso, sistematización y publicación de documentos en poder del Estado; creación de una comisión de la Verdad); c) pagar indemnizaciones, costos y gastos. Por tratarse del caso más reciente, aún no hubo supervisión de sentencia sobre su cumplimiento.

4 Posibilidades comparativas

Conforme el estudio de González-Salzberg (2011), anteriormente mencionado, la dificultad de articulación institucional interna para garantizar el cumplimiento de las medidas condenatorias no es un problema sólo brasileño, sino generalizado, puesto que incumbe a los Estados nacionales elegir la forma de ejecución de las decisiones del SIDH. De hecho, puede observarse en el análisis comparativo de los casos, que en ninguno de ellos hubo cumplimiento integral de las medidas condenatorias, a pesar de que algunas medidas sean más comúnmente cumplidas que otras. La hipótesis de este trabajo es que la articulación institucional interna actual, no viabiliza la ejecución integral de las sentencias, al desconsiderar la codeterminación en el proceso de implementación de la decisión en el orden jurídico interno.

Se comienza entonces, por medidas menos problemáticas: las medidas de indemnización y las de publicación, ya que son las más cumplidas. Ambas están previstas en todos los casos, excepto en el caso *Nogueira de Carvalho e outros vs. Brasil* que, por haber sido archivado, no resultó en condena para el Estado de Brasil. En el caso *Ximenes Lopes vs. Brasil*, la Corte IDH declaró cumplidas las medidas de indemnización y de publicación en la primera supervisión de la sentencia (Resolución 2 de mayo de 2008). En el caso *Garibaldi vs. Brasil*, también hubo una declaración expresa sobre el cumplimiento. En el caso *Escher e outros vs. Brasil*, a pesar de que la Corte IDH no se había pronunciado expresamente sobre el pago de las indemnizaciones, el mismo fue realizado, a través del decreto 7.158/10. Finalmente, en el caso *Gomes Lund e outros vs. Brasil*, que tampoco fue objeto de una declaración expresa de cumplimiento, se realizó el pago de las indemnizaciones, incluso en una fase anterior a la sentencia, materializado en la Ley 9.140/95, medida valorada por la Corte IDH que impuso sólo algunos complementos para dichas indemnizaciones. En cuanto al deber de publicar párrafos de la sentencia, también hay predominio del cumplimiento de las medidas.

Esos dos deberes, publicación e indemnización, generalmente atribuidos a los Estados condenados, son de ejecución directa del Gobierno Nacional, siendo éste el aspecto común entre ambos. En esos casos, una articulación institucional interna más jerárquica es condición suficiente para garantizar el cumplimiento de esas medidas, pues ellas están en una escala de grado normativamente más densas, por lo tanto, no es necesaria una articulación más compleja que involucre la participación tanto de órganos de distinta naturaleza jurídica, como de la sociedad civil para la definición del contenido y alcance de la obligación prevista en la sentencia. Sin embargo, eso no significa que el Estado tenga la posibilidad de elegir entre un modelo clásico y un modelo de sistemas relativamente autónomos, siendo que este último se adecua mejor a las condiciones de posibilidad de contemporaneidad. Las medidas de indemnización y de publicación son cumplidas con mayor frecuencia, ya que no dependen de una estructura institucional más compleja.

A pesar de que el deber de publicar no resulta dificultoso en cuanto a la capacidad institucional de administrar su cumplimiento, aún así su procedimiento puede no estar falto de debate. Imaginemos cuando el cumplimiento de la medida es más complejo y depende de un esfuerzo conjunto, allí aumenta la necesidad de gestión de la ejecución, a fin de garantizar la reparación integral de la violación.

Las medidas de no repetición, más allá de la publicación, son las de más complejo

cumplimiento, tanto aquellas de investigación como las que exigen políticas públicas. Y el motivo es la ausencia de un mecanismo institucional interno, capaz de densificar el contenido normativo de la reparación integral de la violación de los Derechos Humanos en cada obligación impuesta por la sentencia de la Corte IDH. La consecuencia inmediata es la necesidad de relativización de las estructuras rígidamente jerárquicas, puesto que ellas no consiguen ser flexibles para propiciar la codeterminación. En especial, las medidas que exigen la formulación de políticas públicas, para ser efectivas, dependen de la articulación entre diferentes órganos, tanto en sus competencias como en su organización y estructura, y varían de acuerdo con la política a ser implementada.

El caso *Ximenes Lopes* es ilustrativo al respecto, pues involucra el derecho a la salud, previsto en el artículo 23, inciso II de la Constitución Federal, como competencia común de los entes federativos. Esos deberes demandan la articulación de una gama de instituciones que a menudo no habían trabajado conjuntamente en el pasado y cuando se asocian lo hacen a través de convenios o acuerdos de cooperación, vínculos frágiles que dificultan el proceso de determinación del contenido de la medida de reparación impuesta en la condena.

La articulación por convenios o acuerdos de cooperación, a pesar de tener la ventaja de permitir una interacción institucional sin la necesidad de reformas legislativas y/o administrativas complejas, se basa en la voluntad política del órgano de participar o no, así como de asumir o no compromisos, que pueden ser insuficientes para cumplir las determinaciones en el SIDH. Para que una decisión de la Corte IDH sea cumplida, la asociación de órganos puede ser necesaria, y no discrecional como lo es en la actualidad de la organización jurídica brasileña. De esta forma, garantizar tal asociación es un desafío interno que dificulta incluso la atribución de responsabilidad para cada órgano, en caso de incumplimiento de las medidas previstas por la sentencia. A pesar de referirse a una medida relacionada con el deber de investigar, en el ámbito de la sentencia del caso *Gomes Lund e outros vs. Brasil*, el Decreto Interministerial N° 1 MD/MJ/SDH-PR, de 5/5/2011, creado con el fin de coordinar y ejecutar las actividades necesarias para la localización y sistematización de informaciones e identificación de los cuerpos de las personas muertas en la Guerrilla de Araguaia, ejemplifica la ausencia de mecanismos institucionalizados capaces de investigar los hechos de manera cooperativa, puesto que requirió una acción política y discrecional.

En cuanto al deber de investigación, otra medida de no repetición, se observa que en todos los casos Brasil violó las garantías judiciales y los derechos de protección judicial previstos en la Convención Americana de Derechos Humanos y en ninguno cumplió integralmente con el deber correspondiente de investigar, lo que revela fallas estructurales en la interacción entre órganos que, tradicionalmente, en el derecho clásico, trabajan en conjunto: Policías, Ministerio Público y Poder Judicial. En este caso, junto con los problemas relativos a la ausencia de caminos institucionales que sean responsables por la codeterminación de la norma emanada de la Corte IDH, emergen problemas teorizados en tiempos más remotos, como la separación de poderes, la imparcialidad de la persecución penal, entre otros.

En el caso *Ximenes Lopes*, la acción penal, iniciada en febrero de 2000, continúa inconclusa hasta la actualidad.³ En realidad, ese proceso tiene una peculiaridad en relación a otros casos elevados ante la Corte IDH. El mismo fue dirigido al

SIDH antes de que fueran agotados todos los recursos de la jurisdicción interna, en contrariedad con lo dispuesto en el artículo 46.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Sin embargo, como ese requisito de admisión no fue argumentado por Brasil en el momento procesal oportuno, contrariando la situación alegada, el procedimiento siguió su curso hasta el pronunciamiento de la sentencia condenatoria, lo que denota la falta de preparación técnica y administrativa para lidiar con las cuestiones del SIDH. A pesar de esta peculiaridad, el hecho es que Brasil fue condenado a investigar y sancionar a los responsables por los hechos, pero aún no consiguió cumplir con esa determinación. Por medio de los relatos de Irene Ximenes, hermana de Damião Ximenes Lopes y responsable de llevar el caso a la CIDH, extraídos de la obra de Nadine Borges (2009), es posible identificar una serie de procedimientos irregulares en las investigaciones, que no respetan la regla de imparcialidad en lo que concierne al proceso, en favor del poder político local:⁴

El orden cronológico de los hechos narrados por Irene era impresionante y, por eso, cuando hablaba de las artimañas del dueño de la clínica para aplazar las decisiones judiciales, la hermana de Damião tenía plena convicción de lo que afirmaba. “En 2002 él comenzó a vender todo lo que tenía, incluso un parque acuático, mitad de una mansión y otras cosas”. El enojo de Irene era muy grande al describir esos hechos. Conforme su abogado, la jueza de Sobral autorizó la venta, con la expedición de nueve permisos, aún con los procesos en trámite contra el Sr. Sergio. En ese momento de la conversación, Irene explicó que pasaron meses hasta poder conseguir el primer abogado para el caso de Damião.

(BORGES, 2009, p. 36-37)

En los casos *Escher e outros vs. Brasil* y *Garibaldi vs. Brasil*, pueden identificarse dificultades semejantes. En el primero, no fue conclusiva la investigación sobre cómo los datos obtenidos con las interceptaciones telefónicas ilegales fueron divulgados en un noticiero. Además, los agentes estatales responsables de las interceptaciones no respondieron por sus acciones, a pesar de que la solicitud de las mismas partió de un policía militar sin vínculos en la comarca de Loanda y que, por lo tanto, no presidía las investigaciones criminales sobre la supuesta práctica de crimen de los trabajadores del Movimiento de los Sin Tierra (MST). En el caso *Garibaldi vs. Brasil*, la sentencia de la Corte IDH apuntó a una serie de fallas y omisiones con relación a la Investigación N° 179/98, que perjudicó la investigación de los hechos y averiguación de los responsables de los mismos: falta de recepción de testimonios *prima facie* indispensables, ausencia de clarificación de contradicciones en los testimonios, inutilización y omisiones con relación a la prueba, prueba perdida, no cumplimiento de las diligencias ordenadas, error en la petición de archivo de la investigación. Aún habiendo sido desarchivada la Investigación, en 2009, en el intento de atender las recomendaciones de la CIDH, la averiguación de las responsabilidades no fue conclusiva. Finalmente, el caso *Gomes Lund e outros vs. Brasil* también apunta a la dificultad institucional del Estado para investigar hechos relativos a supuestas infracciones de agentes estatales.

En todos esos casos, la Corte IDH, atendiendo al proceso de codeterminación, no especifica mecanismos institucionales específicos para el cumplimiento de las decisiones emitidas contra el Estado brasileño. Por lo tanto, es preciso reflexionar sobre cuáles serían

los mecanismos más eficientes, así como cuáles serían los receptores de la decisión, para construir una estructura institucional capaz de honrar los compromisos internacionales, a través de una acción conjunta y coordinada de varios órganos y poderes.

Se agrega también otra dificultad, relacionada especialmente con uno de los potenciales receptores de la decisión de la Corte IDH, el Poder Judicial brasileño, que ignora su papel en el cumplimiento de las decisiones de la Corte IDH, al ser negligente en relación a las interpretaciones internacionales de los Tratados. Este accionar refuerza la estructura jurídica clásica jerarquizada, cerrada a las actuales tendencias, principalmente al dejar de efectuar sistemáticamente el control de convencionalidad en todos sus juzgamientos, es decir, la verificación de la conformidad de las normas internas con los tratados internacionales que fueron ratificados por el gobierno y en vigor en el país. Conociendo esa realidad, la Corte IDH dedicó numerosas páginas de la sentencia del caso *Gomes Lund* para discutir sobre la incongruencia de la Ley de Amnistía con relación a la Convención Americana, a pesar de la declaración de constitucionalidad por el Supremo Tribunal Federal (STF).

En esa dirección, pensar en una estructura burocrática interna capaz de atender esas nuevas necesidades es algo complejo. A continuación, se estudia el andamiaje jurídico actual y los intentos de obtener mayor eficiencia en el cumplimiento de la sentencia prometida por el proyecto de ley 4.667 de 2004.

5 Procedimiento interno

Según el artículo 21 de la Constitución Federal, compete al Gobierno Federal mantener relaciones con Estados extranjeros y participar en organizaciones internacionales. En este sentido, los órganos competentes para la representación del Estado brasileño en el SIDH, para la elaboración de documentos en respuesta a las solicitudes de la CIDH o de la Corte IDH y por el inicio del cumplimiento de las decisiones del SIDH, más específicamente de la Corte IDH, incumben al Gobierno Federal, en particular, al Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), la Procuraduría General de la Unión (AGU) y la Secretaría de Derechos Humanos (SDH), vinculada a la Presidencia de la República (SDH), desde 1999, con *status* de Ministerio, en los términos de la ley y de los respectivos decretos nro. 7.304/10, 7.392/10 y 7.256/10.

A pesar de que la SDH sea el órgano competente para la promoción de la articulación institucional interna en Brasil – según el decreto 7.256/10, que establece la competencia para tomar iniciativas y apoyar proyectos destinados a la promoción de los derechos humanos en el ámbito nacional – cuenta con herramientas poco eficientes para articular institucionalmente a todas las esferas involucradas.

En primer lugar, la SDH no puede atribuir responsabilidades a las instancias gubernamentales (tanto a los estados federados como a los órganos del poder judicial y legislativo) que tal vez sean los únicos competentes para responder a las determinaciones previstas en las sentencias de la Corte IDH.

Además, la diversidad de las eventuales obligaciones de hacer, impuestas por una decisión de la Corte IDH, dificulta la elaboración de un rol de procedimientos previo, exigiendo el debate constante en cada caso, lo más ampliamente posible, a fin de que se cumplan las medidas condenatorias previstas en la sentencia.

La estructura anteriormente descrita, altamente jerarquizada, funciona bien para el cumplimiento de medidas que no dependen, para ser eficazmente implementadas, de una gama de receptores, colaboradores del proceso de codeterminación. Sin embargo, cuando el cumplimiento integral de determinada decisión del SIDH extrapola el ámbito de competencia de esos órganos, lo que ocurre en la mayoría de los casos, principalmente en lo que se refiere a las obligaciones de hacer, es que se generen reiterados impases.

En este contexto, se torna necesario mirar con más atención el Proyecto de Ley 4.667-C de 2004, principal iniciativa tendiente a responder a la antigua necesidad del Estado de Brasil de cumplir con las sentencias de la Corte IDH y de honrar los compromisos internacionales.

5.1 Proyecto de ley 4.667-C de 2004

Elaborada por el Diputado Federal José Eduardo Martins Cadozo, la propuesta normativa apuntaba a regular los efectos jurídicos de las decisiones de los Organismos Internacionales de Protección de los Derechos Humanos, y representó en realidad, un intento de rescate del proyecto de ley 3.214 de 2000, del entonces Diputado Federal Marcos Rolim, que fuera archivado antes de ser llevado a votación.

El proyecto de Marcos Rolim buscaba regular básicamente la naturaleza de los títulos ejecutivos judiciales contra la Hacienda Pública Federal, relativos a indemnizaciones previstas en las decisiones del SIDH. José Eduardo Cardozo, a su vez, repitió el tenor del proyecto original, agregando la posibilidad de interposición de acciones de repetición por parte del Gobierno Federal contra eventuales personas físicas o jurídicas responsables por los ilícitos que hubieran motivado la condena de la Corte IDH.

Cabe notar que los proyectos no mencionan otras modalidades de obligaciones originadas de las condenas contra Brasil, en especial, las obligaciones de no repetición, que predominantemente son obligaciones de hacer y no hacer. Como consecuencia de este vacío, el diputado Orlando Fantazzini, relator de la comisión de Derechos Humanos y Minorías, propuso una enmienda sustitutiva global, resultante de debates con la comunidad jurídica ligada a los derechos humanos.

La principal innovación de la enmienda se refiere a la creación de un órgano para acompañar la implementación de las decisiones y recomendaciones de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos (ampliando de esta forma el ámbito de aplicación de la eventual ley más allá de aquel de las decisiones del SIDH), compuesto por una representación interministerial y una representación de la sociedad civil. Entre las atribuciones previstas estaban la de acompañar la negociación entre los entes federados involucrados y los peticionarios; la de hacer la gestión frente a los órganos del Poder Judicial, Ministerio Público y Policías con el fin de dar mayor agilidad a las investigaciones y averiguaciones de los casos examinados por los organismos internacionales de protección a los derechos humanos; y la de fiscalizar el trámite de las acciones judiciales.

No obstante, la novedad de la medida no es meramente la creación de un órgano para administrar la implementación de las decisiones, pues muchas de las atribuciones previstas en el proyecto ya son desempeñadas por la SDH. La innovación está presente

en el artículo 5º de la enmienda sustitutiva, al instruir la necesidad de notificación del órgano competente para la ejecución de la obligación de hacer, prevista en la decisión condenatoria, a fin de que sea elaborado un plan de cumplimiento con la previsión de acciones e identificación de las autoridades responsables de su ejecución. Esto se debe a que la identificación de los órganos competentes para la ejecución podría facilitar una posterior identificación de los responsables del incumplimiento de la decisión internacional, incluso con atribución de penalidades para los culpables, en acciones de repetición. No obstante, existen dudas sobre la constitucionalidad de la propuesta, siendo que la iniciativa de creación de una nueva estructura administrativa competiría al Poder Ejecutivo.

Otra innovación del proyecto concierne a la participación de la sociedad civil en el proceso de implementación de las decisiones y de especificación de las medidas necesarias para el cumplimiento de la sentencia, democratizando el espacio de co-determinación creado por el margen previsto en el artículo 68.1 del Pacto de San José de Costa Rica, siendo que el cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH y, por consiguiente, el cumplimiento de los tratados de Derechos Humanos, está asociado a una actividad intensa de las Organizaciones no Gubernamentales (ONG). Son raros los casos en los que una persona consigue individualmente la tutela del SIDH sin la asistencia jurídica de esas organizaciones. Incluso en el caso *Ximenes Lopes vs. Brasil*, en el que hubo una actuación individual más clara, ya que Irene Ximenes envió sin asistencia una petición a la CIDH, posteriormente se recibió apoyo de la ONG Justicia Global. Aún así, a medida que avanzaba el caso *Ximenes Lopes*, la ONG Justicia Global solicitó su ingreso en el proceso como co-peticionaria, lo que fue importante para que la demanda tuviera éxito y para que un caso individual tuviera un marco colectivo, principalmente con relación a la condena sobre medidas de no repetición. En todos los otros casos, las ONG participaron desde el momento del envío de peticiones a la CIDH, creando la práctica del litigio estratégico, que busca por medio del “uso del poder judicial y de casos paradigmáticos, conseguir cambios sociales”, tal como teorizara Cardoso (2008, p.366), siendo que el tercer sector cuenta con una posición epistémica privilegiada con relación a la burocracia en tanto obstáculo para la protección de los derechos humanos.

Sin embargo, a pesar de que el proyecto fuera aprobado por unanimidad por la Comisión de Derechos Humanos y de Minorías, esa enmienda fue rechazada por la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía, incluso con la aprobación inmediateamente anterior de la comisión de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional, lo que impidió que se continuara su redacción. La justificación para el rechazo de la enmienda substitutiva fue que afectaría a la soberanía del país en contradicción con la Constitución, considerando la inexistencia de previsión con relación a la necesidad de reconocimiento, por parte del Estado Brasileiro, de la competencia de los organismos internacionales, lo que sí ocurría en el proyecto original propuesto por el diputado Eduardo Cardozo.

Hubo incluso pequeñas propuestas de cambios presentados por la Comisión de Constitución y Justicia y de Ciudadanía, aprobadas e introducidas en el proyecto de ley. De esta forma, la redacción con la que siguió en su curso hacia el Senado Federal fue prácticamente igual a la propuesta inicial, ignorando las propuestas del entonces diputado Orlando Fantazzini, a saber:

El CONGRESO NACIONAL decreta:

Art. 1º Las decisiones de los Organismos Internacionales de Protección a los Derechos Humanos cuya competencia fuera reconocida por el Estado brasileño producirán efectos jurídicos inmediatos en el ámbito del respectivo ordenamiento interno.

Art. 2º Corresponderá al ente federado responsable por la violación de los derechos humanos el cumplimiento de la obligación de reparación de las víctimas de la misma.

Párrafo único. Para evitar el incumplimiento de la obligación de carácter pecuniario, corresponderá la Unión proceder a la reparación debida, permaneciendo la obligación originaria del ente violador.

Art. 3º La Unión interpondrá acción de repetición contra las personas físicas o jurídicas, de derecho público o privado, responsables directa o indirectamente por los actos que originasen la decisión de carácter pecuniario.

Art. 4º Esta ley entra en vigor en la fecha de su publicación.

(BRASIL, 2004).

De esta forma, si el proyecto fuera aprobado en esos términos, las providencias legislativas centrales para volver exequible el cumplimiento integral de las decisiones del SIDH no serían implementadas, siendo estas, las relativas a viabilizar el cumplimiento de las obligaciones de hacer.

5 Conclusión

Al estudiar los casos sentenciados por la Corte IDH, contra el Estado brasileño, fue posible por medio del análisis comparativo, evaluar el proceso institucional interno de cumplimiento de dichas decisiones. En ese sentido, se buscaron las razones que justifican el cumplimiento, en mayor o menor grado, de las medidas previstas en las sentencias condenatorias de la Corte IDH, permitiendo la identificación de deficiencias en la organización administrativa interna.

En primer lugar, se identificó la inexistencia de un camino institucional interno para densificar el contenido de las obligaciones impuestas en la sentencia condenatoria de la Corte IDH que es actualmente imprescindible para acompañar la relativización de las estructuras rígidamente jerárquicas, siendo que estas no consiguen ser flexibles a tal punto de alcanzar la codeterminación de la norma emanada de la Corte IDH. La efectividad de las medidas que exigen la formulación de políticas públicas depende de la articulación entre órganos que difieren tanto en lo que respecta a sus competencias como a su organización y estructura, variando conforme la política a ser implementada – ya sea un ente de la federación o un tribunal, ya sea el Poder legislativo o bien una entidad estatal entre otros.

Además, las dificultades institucionales clásicas no fueron aún bien resueltas. Los reiterados incumplimientos de las obligaciones de investigar, previstas en todas las sentencias analizadas, muestran un aparato policial y de investigación poco eficientes, así como un poder Judicial moroso y una formación deficitaria de los agentes estatales en derechos humanos.

Se destaca también, la reiterada omisión del Poder Judicial para reconocer el carácter vinculante de las decisiones del SIDH, lo que dificulta aún más la formación de una red institucional capaz de cumplir adecuadamente con las medidas condenatorias previstas en las sentencias. El caso *Gomes Lund* es la evidencia final de esa conclusión.

En este sentido, puede notarse que las mismas articulaciones institucionales que no impidieron las violaciones de los derechos humanos, ahora dificultan el cumplimiento de las decisiones de la Corte IDH, principalmente las medidas de no repetición, lo que denota la necesidad de reformas institucionales, en especial con la participación de la sociedad civil que detenta una posición epistémica privilegiada, facilitando la elección de políticas públicas eficientes en el cumplimiento de las decisiones de la Corte IDH.

Lamentablemente, el Proyecto de Ley de la Cámara de los Diputados nº 4.667-D de 2004, en caso que sea aprobado con la redacción que fuera enviada al Senado, pierde la oportunidad de tomar las providencias legislativas centrales, en el sentido de viabilizar el cumplimiento integral de las decisiones del SIDH, particularmente las relativas a viabilizar el cumplimiento de las obligaciones de hacer.

REFERENCIAS

Bibliografía y otras fuentes

- BASCH, Fernando. 2010. A eficácia do Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos: uma abordagem quantitativa sobre seu funcionamento e sobre o cumprimento de suas decisões. *SUR*, São Paulo, ano 7, n. 12, p. 9-35, Jun. Disponible en: <http://www.surjournal.org/conteudos/getArtigo12.php?artigo=12,artigo_02.htm>. Visitado el: 23 Mar. 2013.
- BERNARDES, Márcia Nina. 2011. Sistema Interamericano de Direitos Humanos como esfera pública transnacional: aspectos jurídicos e políticos da implementação de decisões internacionais. *SUR*, São Paulo, ano 8, n. 15, p. 135-156, Dez. Disponible en: <http://www.surjournal.org/conteudos/getArtigo15.php?artigo=15,artigo_07.htm>. Visitado el: 23 Mar. 2013.
- BORGES, Nadine. 2009. **Damião Ximenes: primeira condenação do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Revan.
- BRASIL. 1995. Lei 9.140 de 4 de dezembro de 1995. Reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, e dá outras providências. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9140.htm> Visitado el: 23 Mar. 2013.
- _____. 2004. Congresso. Câmara. Projeto de lei da Câmara dos Deputados nº 4.667-D de 2004. Dispõe sobre os efeitos jurídicos das decisões dos Organismos Internacionais de Proteção aos Direitos Humanos e dá outras

- _____. 2010a. Decreto 7.158 de 20 de abril de 2010. Autoriza a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República a dar cumprimento a sentença exarada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/>>. Visitado em: 23 Mar. 2013.
- _____. 2010b. Decretos 7.256 de 4 de agosto de 2010. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Gratificações de Representação da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, dispõe sobre o remanejamento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/>>. Visitado em: 23 Mar. 2013.
- _____. 2010c. Decreto 7.304 de 22 de Setembro de 2010. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/>>. Visitado em: 23 Mar. 2013.
- _____. 2010d. Decreto 7.392 de 13 de Dezembro de 2010. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Advocacia-Geral da União, aprova o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Procuradoria-Geral Federal e remaneja cargos em comissão para a Advocacia-Geral da União e para a Procuradoria-Geral Federal. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/>>. Visitado em: 23 Mar. 2013.
- CANÇADO TRINDADE, A. A. 1991. **A proteção internacional dos direitos humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos**. São Paulo: Saraiva.
- _____. 1997. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.
- CARDOSO, Evorah. 2008. **Litígio estratégico e sistema interamericano de direitos humanos: análise de casos da Corte Interamericana**. 2008. 191p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- DELMAS-MARTY, Mireille. 2004. **Por um direito comum**. Trad. Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes.
- _____. 2012. **Résister, responsabiliser, anticiper: ou comment humaniser la mondialisation**. Paris: Seuil.
- FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor. **El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: aspectos institucionales y procesales**. 3. ed. revisada e atualizada. San José: IIDH.
- GONZÁLEZ-SALZBERG, Damián A. 2011. A implementação das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos na Argentina: uma análise do vaivém jurisprudencial da corte suprema de Justiça da Nação. *SUR*, São Paulo, ano 8, n. 15, p. 115-133, Dez. Disponível em: <http://www.surjournal.org/conteudos/getArtigo15.php?artigo=15,artigo_06.htm> Visitado em: 23 Mar. 2013.
- KECK, Margaret & SIKKINK, Kathryn. 1998. **Activist Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics**. Ithaca: Cornell University Press.
- KELSEN, Hans. 1986. **Teoria Geral das Normas**. Trad. José Florentino Duarte. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor.
- _____. 2006. **Teoria Pura do Direito**. Trad. João Baptista Machado. 7. ed. São Paulo: Martins Fontes.

- MIRANDA, Mariana Almeida Picanço de. 2009. **Poder Judiciário brasileiro e a proteção dos direitos humanos: aplicabilidade e incorporação das decisões da Corte Interamericana de Derechos Humanos**. 2009. 126p. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Judiciário)—Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.
- PASQUALUCCI, Jo M. 2003. **The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights**. Cambridge: Cambridge University Press.
- PIOVESAN, Flávia. 1997. **Direitos Humanos e Direito Constitucional Internacional**. 3. ed. São Paulo: Max Limonad.
- _____. 2006. **Direitos Humanos e Justiça Internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano**. São Paulo: Saraiva
- RAMOS, André de Carvalho. 2008. A execução das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Brasil. In: CASELLA, Paulo Borba; MEIRELLES, Elisabeth de Almeida; POLIDO, Fabricio B. Pasquot (Org.). **Direito Internacional, Humanismo e Globalidade**—Guido Fernando Silva Soares Amicorum Discipulorum Liber. Rio de Janeiro: Renovar, p. 461-468.
- ROSATO, Cássia Maria; CORREIA, Ludmila Cerqueira. 2011. Caso Damião Ximenes Lopes: mudanças e desafios após a primeira condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Derechos Humanos. **SUR**, São Paulo, ano 8, n. 11, p. 93-113, Dez. Disponible en: <http://www.surjournal.org/conteudos/getArtigo15.php?artigo=15,artigo_05.htm>. Visitado el: 23 Mar. 2013.

Jurisprudencia

- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. 2005. Sentença de 30 de novembro, **Ximenes Lopes v. Brasil**.
- _____. 2006a. Sentença de 4 de julho, **Ximenes Lopes vs. Brasil**.
- _____. 2006b. Sentença de 28 de novembro, **Nogueira de Carvalho e outro vs. Brasil**.
- _____. 2008. Resolução de 2 de maio. **Ximenes Lopes vs. Brasil**.
- _____. 2009a. Sentença de 6 de julho, **Escher e outros vs. Brasil**.
- _____. 2009b. Resolução de 21 de setembro. **Ximenes Lopes vs. Brasil**.
- _____. 2009c. Sentença de 23 de setembro, **Garibaldi vs. Brasil**.
- _____. 2009d. Sentença de 20 de novembro, **Escher e outros vs. Brasil**.
- _____. 2010a. Resolução de 17 de maio. **Escher e outros vs. Brasil**.
- _____. 2010b. Resolução de 17 de maio. **Ximenes Lopes vs. Brasil**.
- _____. 2010c. Sentença de 24 de novembro, **Gomes Lund e outros vs. Brasil**.
- _____. 2011. Resolução de 22 de fevereiro, **Garibaldi vs. Brasil**.
- _____. 2012. Resolução de 20 de fevereiro, **Garibaldi vs. Brasil**.

NOTAS

1. Se entiende esfera pública como el “*loci* no estatal de deliberación, donde son posibles la formación colectiva de la voluntad, la justificación de decisiones previamente acordadas, y la creación de nuevas identidades” (BERNARDES, 2011, p. 137).
2. El inicio de ese proceso está asociado a la creación de un Grupo de Trabajo Especial para el estudio de la CIDH, durante la Asamblea General de San Salvador, el 29 de junio de 2011.
3. La acción penal (proceso n°2000.0172.9186-1/0) se inició en marzo de 2000.
4. La única clínica registrada por el SUS para el tratamiento de personas con deficiencia mental era de un primo del alcalde de la ciudad de Sobral (BORGES, 2009, p.25)

RESUMO

O objetivo do estudo é analisar o processo de cumprimento das decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), particularmente as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) no Brasil. Diante da constatação prévia da existência de *deficits* generalizados nas execuções das sentenças da Corte IDH, tomam-se os casos sentenciados por ela em desfavor do Estado brasileiro e, a partir de análise comparativa, avalia-se o processo institucional interno de cumprimento das sentenças. Nessa empreitada, problematizam-se as dificuldades do Direito clássico em atender às expectativas de eficácia jurídica em um contexto de produção e implementação plurais da norma.

PALAVRAS-CHAVE

Cumprimento – Sentenças – Corte IDH – Brasil

ABSTRACT

The study analyzes compliance with legal decisions made by the Inter-American Human Rights System (IAHRS), particularly those of the Inter-American Court of Human Rights (Court) in Brazil. In light of prior findings of generalized shortcomings in the execution of Court sentences, sentences against the Brazilian State are considered and, through comparative analysis, the internal institutional process of sentence implementation is evaluated. In this undertaking, the difficulties of classic Law are problematic in attending to expectations of legal efficacy in the context of plural implementation and production of the norm.

KEYWORDS

Compliance – Sentences – Inter-American Court of Human Rights – Brazil



CONOR FOLEY

Conor Foley es consultor en derechos humanos y derecho humanitario. Ha trabajado en temas de reforma jurídica, derechos humanos y protección en más de veinte zonas vulnerables, de conflicto o posconflicto. Es investigador en el Centro de Legislación sobre Derechos Humanos de la Universidad de Nottingham y profesor visitante en la Universidad de Essex. Colabora puntualmente con el diario *The Guardian* y ha publicado varios libros sobre cuestiones humanitarias y de derechos humanos. El último, *Another system is possible: reforming Brazilian justice*, fue publicado conjuntamente por la Asociación Internacional de Abogados (AIA) y el Ministerio de Justicia de Brasil en 2012. Anteriormente había publicado títulos como *The Thin Blue Line: how humanitarianism went to war* (Verso 2010) y *Protecting Brazilians against Torture* (AIA, 2011).

Email: conorfoley30@hotmail.com

RESUMEN

Los debates sobre la acción humanitaria en situaciones de emergencia complejas plantean problemas fundamentales acerca de la protección de los derechos humanos con arreglo al derecho internacional. Así, por ejemplo, a medida que las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU se vuelven más complejas y heterogéneas, se enfrentan a déficits en materia de rendición de cuentas. Algunas de las mayores misiones de la ONU tienen autoridad bajo los términos del Capítulo VII de la Carta de la ONU para hacer uso de la fuerza para proteger civiles de amenaza inminente de violencia física. Esto plantea una serie de cuestiones relacionadas con las obligaciones positivas y negativas de las Naciones Unidas en virtud del derecho internacional. La Carta de las Naciones Unidas no contiene ningún fundamento expreso para el mantenimiento de la paz, que se ha desarrollado de manera *ad hoc* en respuesta a las diferentes crisis. Algunos Estados también han actuado fuera del marco de la Carta de las Naciones Unidas para justificar una acción militar en nombre de una “intervención humanitaria”. Este artículo explora algunos de los dilemas prácticos y de principios que genera la protección extraterritorial de la población civil tanto a través de la acción unilateral como multilateral en el marco del derecho internacional.

Original en inglés. Traducido por Fernando Campos Leza.

Recibido en mayo de 2013. Aceptado en octubre de 2013

PALABRAS CLAVE

Protección – Intervención humanitaria – RdP – Carta de las Naciones Unidas – Situaciones complejas de emergencias



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons*.

Este artículo está disponible en formato digital en <www.revistasur.org>.

LA EVOLUCIÓN DE LA LEGITIMIDAD DE LAS INTERVENCIONES HUMANITARIAS

Conor Foley

¿En qué casos pueden soldados armados de un país entrar legalmente en el territorio de otro país con el fin de proteger a los ciudadanos de ese Estado frente a graves violaciones de los derechos humanos internacionales o del derecho internacional humanitario (DIH)? El artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas prohíbe el uso de la fuerza y la injerencia en los asuntos internos de los Estados, incluso por parte de Naciones Unidas. De acuerdo con la Carta, solo hay dos casos en que el uso de la fuerza es permisible: el derecho inmanente a la legítima defensa y la autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, actuando en virtud del Capítulo VII, en respuesta a una amenaza a la paz y la seguridad internacionales.

Algunos estudiosos defienden que en el derecho internacional consuetudinario puede estar surgiendo una tercera situación: el derecho a una “intervención humanitaria”, aunque hay pocos casos prácticos en los Estados para justificar dicha afirmación. Tras la intervención de la OTAN en Kosovo, llevada a cabo sin la autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, se estableció una Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE), que en 2001 publicó un informe titulado “La responsabilidad de proteger”. Aunque inicialmente se anunció como “una nueva norma internacional”, el documento final de la Cumbre Mundial de la ONU solo incluyó alguna referencia a la RdP, pero los intentos de llegar a un consenso al respecto vaciaron en gran medida ese concepto de su contenido normativo. Tras la invasión de Irak pocos estaban dispuestos a permitir que algún Estado poderoso se asignara a sí mismo el papel de juez, jurado y verdugo para decidir cuándo podrían tener lugar tales intervenciones.

Sin embargo, en los últimos años hemos asistido al despliegue de un número creciente de soldados en misiones de mantenimiento de la paz, autorizados en virtud del mandato del Capítulo VII a utilizar la fuerza para proteger a la población civil que sufriera una amenaza inminente de violencia física. Actualmente hay más de 100 000 soldados desplegados en misiones en diversas partes del mundo. Habida

Ver las notas del texto a partir de la página 96.

cuenta de que el Capítulo VII no contiene ninguna referencia a los derechos humanos, al derecho internacional humanitario o a la protección de la población civil, y que la Carta de las Naciones Unidas no supone un fundamento para el mantenimiento de la paz, nos hallamos ante un avance significativo en el derecho internacional y en las relaciones internacionales.

Parecen ser tres los argumentos posibles para justificar dicha práctica. El primero es que hay una conexión causal necesaria entre las graves violaciones de derechos humanos y el derecho internacional humanitario y las amenazas para la paz y la seguridad internacionales —a través, por ejemplo, de los efectos de contagio de un conflicto o de los flujos transfronterizos de refugiados—. El segundo es que las potencias del Consejo de Seguridad son tan independientes que podrían considerar cualquier situación como una “amenaza para la paz y la seguridad internacionales”, lo que permitiría invocar el Capítulo VII con el fin de eludir el artículo 2 de la Carta. El tercer argumento, que es el que defiende este autor, es que está surgiendo un nuevo acuerdo internacional respecto a que la ONU, en virtud de su personalidad jurídica, se ve cada vez más a sí misma sujeta a las obligaciones positivas y negativas del derecho internacional. Sin embargo, aceptar este argumento completamente requiere una labor de reflexión sobre la jerarquía de las normas jurídicas internacionales en relación con las decisiones del Consejo de Seguridad y las inmunidades con que ha contado la ONU hasta ahora para proteger sus misiones de mantenimiento de la paz.

1 Una experiencia en Sri Lanka

En la primavera de 2009, mientras realizaba yo una evaluación para un organismo humanitario en Sri Lanka, las fuerzas gubernamentales atacaron el último bastión de la resistencia de los Tigres de Liberación de Tamil Eelam (también llamados LTTE o Tigres Tamiles) en el norte del país.¹ Las fuerzas de los Tigres Tamiles habían obligado a los civiles a acompañarlos en su retirada a un territorio cada vez menor, durante lo cual dispararon a los que intentaban escapar (UNITED NATIONS, 2011). Entre enero y mayo de ese año, alrededor de 300 000 civiles, junto con el resto de las fuerzas de los Tigres Tamiles, fueron bloqueados en un área del tamaño del parque *Central Park* de Nueva York; donde se calcula que murieron hasta 40 000 civiles (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2010). La denominada “zona libre de combates” fue bombardeada incesantemente por las fuerzas gubernamentales, y los hospitales y los puntos de distribución de alimentos parecen haber sido blancos deliberados (STEIN, 2010). Muchas más personas murieron de hambre y enfermedades, debido a que el gobierno bloqueó el acceso humanitario y subestimó de manera sistemática el número de civiles en la zona. Otros fueron sumariamente ejecutados ya fuera durante el asalto final o tras haber sido identificados después como miembros de los Tigres Tamiles (THE TIMES, 2009). Posteriormente han salido a la luz vídeos de prisioneros atados a los que se les disparaba en la cabeza y cadáveres de mujeres desnudas que parecen haber sido víctimas de agresiones sexuales.²

Las organizaciones de ayuda que trataron de socorrer a la población afectada fueron acosadas e intimidadas sistemáticamente (FOLEY, 2009a). Los miembros nacionales de su personal fueron arrestados bajo falsos cargos. Los medios de comunicación progubernamentales acusaron en repetidas ocasiones a

esas organizaciones de dar apoyo a los Tigres Tamiles (DAILY MIRROR, 2009), y también se dirigieron acusaciones similares contra la misión de Naciones Unidas en Sri Lanka (ECONOMIST, 2010). La mayoría de las agencias humanitarias internacionales no hablaron públicamente sobre las masacres de las que su personal era testigo. Algunas acordaron ayudar en la construcción de lo que eran de hecho campos de internamiento a los que fueron conducidos los sobrevivientes de la masacre para su identificación y detención. Los trabajadores de las organizaciones de ayuda internacional que se manifestaron fueron expulsados cuando sus visas expiraron; las agencias que permanecieron argumentaron que era mejor mantener una presencia en el país que abandonarlo. Se invocó un argumento similar para justificar la participación en la construcción de los campamentos (FOLEY, 2009c).

Una vez terminado el conflicto, el gobierno bloqueó todos los llamamientos para llevar a cabo una investigación independiente y puso en marcha una campaña abierta de intimidación física a la misión de las Naciones Unidas en el país (ECONOMIST, 2010). Sin embargo, aunque las pruebas disponibles sugieren que el gobierno de Sri Lanka podría ser culpable de un crimen de dimensiones muy superiores a la masacre de Srebrenica en 1995, no ha sido objeto del oprobio internacional que sufrieron los serbios de Bosnia en los noventa (FOLEY, 2009b). En mayo de 2009, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU adoptó una resolución elogiando su victoria y sus actividades de asistencia humanitaria. Brasil se unió a China, Cuba, Egipto y Pakistán al votar rechazando la convocatoria de una investigación internacional sobre posibles crímenes de guerra.

Trece años antes de esa masacre, en 1996, el corresponsal de la BBC Fergal Keane publicó una carta dirigida a su hijo recién nacido, Daniel, que se convirtió en el programa más solicitado de la historia de la corporación. La carta rezaba:

Me duelen, aunque tal vez debería decir que me persiguen, los recuerdos, de repente tan vivos, de cada niño que he visto sufrir a lo largo de mis viajes. Si te digo la verdad, en este momento me resulta casi imposible soportar el pensar en los niños que son heridos y maltratados y asesinados. Y, sin embargo, al mirarte, las imágenes empiezan a fluir de nuevo [...] Y me asalta un último recuerdo. De Ruanda, del cementerio de la parroquia de Nyarabuye, donde, en un aula saqueada, vi a una madre y a sus tres hijos pequeños apiñados, donde habían sido golpeados hasta la muerte. Los niños habían muerto abrazándose a su madre, ese instinto que todos aprendemos desde el nacimiento y al que de una manera u otra nos aferramos hasta la muerte.

(BRITISH BROADCASTING CORPORATION, 1996).

Recuerdo haber escuchado aquel programa en aquel momento y haber pensado en él nuevamente estando en Sri Lanka, porque mi esposa estaba entonces embarazada, y posteriormente llamamos a nuestro hijo Daniel. Los genocidios de Ruanda y Srebrenica dieron forma a las actitudes de mi generación. Se habían masacrado a civiles mientras que las fuerzas de mantenimiento de la paz de la ONU miraban y el personal de asistencia humanitaria no podía hacer nada para ayudar, ya que, como afirmó sucintamente un anuncio de Médicos sin Fronteras (MSF), “no se puede detener un genocidio con médicos” (CROSSLINES GLOBAL REPORT. 1994).

2 El nacimiento de la Responsabilidad de Proteger

A finales de la década de 1990, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) emprendió una acción militar directa contra las fuerzas serbias en Kosovo, una fuerza encabezada por Australia intervino en Timor Oriental, y paracaidistas británicos ayudaron a frenar el avance de los rebeldes en Sierra Leona. Mientras que las dos últimas intervenciones contaban con la aprobación de la ONU, no fue el caso de la de Kosovo. Un informe posterior de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE) defendió que los derechos humanos internacionales y el derecho humanitario crean obligaciones positivas en los Estados para intervenir cuando los derechos que éstos protegen estén siendo violados de manera sistemática o a gran escala (INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, 2001). Según los autores del informe, esas obligaciones también afectaban a la propia ONU, y si el Consejo de Seguridad no cumplía su “responsabilidad de proteger” (RdP), tales obligaciones podrían transmitirse a terceros. El concepto de RdP fue adoptado en importantes informes de la ONU (UNITED NATIONS, 2004 and 2005b) y se incorporó una referencia a él en el documento final de la reunión de alto nivel de la Asamblea General en septiembre de 2005 (UNITED NATIONS, 2005a).

Sin embargo, una mirada más atenta a la redacción de ese documento muestra que las afirmaciones de aquellos que sostienen que la RdP es una norma jurídica internacional emergente, a veces descrita como una “recharacterización de la soberanía”, son un tanto exageradas.³ El texto que fue aprobado decía que los Estados tienen la responsabilidad de proteger a sus propios ciudadanos y que el Consejo de Seguridad de la ONU debe apoyarles al respecto. Lo más lejos que va sobre el tema de las intervenciones directas en otros países es un intrincado compromiso para “adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta (UNITED NATIONS, 1945), incluyendo el Capítulo VII, caso por caso y en cooperación con las organizaciones regionales pertinentes, según proceda, si los medios pacíficos resultan inadecuados y las autoridades nacionales se muestran manifiestamente incapaces de proteger a su población de un genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes contra la humanidad” (UNITED NATIONS, 2005a, para. 139). Como ha señalado un observador, esto equivale a decir poco más que el Consejo de Seguridad debe seguir autorizando, de manera *ad hoc*, el tipo de intervenciones que viene autorizando desde hace muchos años (CHESTERMAN, 2011).

Bellamy consideró que ese texto acordado supone una “RdP light”, y afirmaba que se diferenciaba de las propuestas presentadas por la CIISE “por (entre otras cosas) el énfasis en la ayuda internacional a los Estados (segundo pilar), restar importancia al papel de la intervención armada y rechazar criterios para guiar la toma de decisiones sobre el uso de la fuerza y la perspectiva de una intervención no autorizada por el Consejo de Seguridad de la ONU” (BELLAMY, 2006b). Esto ha sido rechazado por otros, como Evans, quien fuera copresidente de la CIISE, el cual afirma que “el texto acordado difiere poco de todas las formulaciones anteriores de los informes de la CIISE, del Panel de Alto Nivel

y de los informes del Secretario General” (EVANS, 2008a, p. 47).⁴ Weiss, que fue director de Investigación de la CIISE, rechaza también la descripción de Bellamy, aunque resulta reveladora su interpretación de lo que fue, de hecho, refrendado:

La proverbial nueva línea de base es clara: cuando un Estado no puede o no quiere proteger a sus propios ciudadanos y los medios pacíficos fracasan, el recurso a la intervención exterior, incluida la fuerza militar (de preferencia con la aprobación del Consejo de Seguridad) sigue siendo una posibilidad real.

(WEISS, 2008, p. 142).

En un relato muy crítico respecto a la importancia de la RdP, Orford argumenta que el:

concepto de la responsabilidad de proteger puede entenderse mejor como un concepto que ofrece una base normativa para las prácticas de la acción internacional iniciada en la era de la descolonización y que se han expandido gradualmente desde entonces.

(ORFORD, 2011, p. 10).

Sin embargo, resulta patente que dos años después de la invasión de Irak la mayoría de los Estados miembros de la ONU no estaban dispuestos a permitir que Estados poderosos barrieran las limitaciones del derecho internacional en su estado actual. Pero la elusión suponía también un enfrentamiento profundo sobre la historia reciente de lo que comúnmente se denominan intervenciones humanitarias.

3 Del acceso humanitario a las intervenciones humanitarias

Parafraseando un dicho de los Balcanes sobre Kosovo, todo comenzó en Irak y quizá terminó en Irak. Al final de la primera guerra del Golfo, en 1991, más de dos millones de kurdos huyeron de sus hogares después de que su levantamiento contra Saddam Hussein se viniera abajo al no concretarse el apoyo de Occidente que estaban esperando. Ante el temor de otro ataque con armas químicas, como el de Halabja en 1988, se dirigieron a la frontera con Turquía, pero se encontraron con que el gobierno turco la había cerrado.⁵ En abril de 1991, hasta 1000 personas morían de hambre o de frío diariamente (FREEDMAN; BOREN, 1992, p. 48). El mundo acababa de ver el poder aéreo de los Estados Unidos hacer añicos las fuerzas armadas iraquíes, y la opinión pública occidental se negó a aceptar que no se podía hacer nada para salvar a los kurdos de otro acto de genocidio. Cuando el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la Resolución 688 (1991) instando al establecimiento de un “acceso humanitario”, Gran Bretaña, Francia y los EE. UU. desplegaron tropas terrestres para hacer retroceder al ejército iraquí y persuadir a los refugiados de que era seguro bajar de las montañas.⁶

Varios miles de soldados fueron desplegados y ulteriormente se declaró una “zona de exclusión aérea” en el norte de Irak, en la que fue bautizada como “Operación Proporcionar Confort”. Además de las fuerzas militares sobre el terreno,

otros 30 países enviaron suministros de socorro y unas 50 organizaciones no gubernamentales humanitarias ofrecieron asistencia o participaron en la operación (TESON, 1996). Los trabajadores humanitarios asistieron a sesiones informativas militares regulares y tenían acceso al transporte y a las telecomunicaciones militares, mientras que tropas fuertemente armadas escoltaban a los camiones en que regresaban los desplazados (COOK, 1995, p. 42), estableciendo un controvertido precedente para la cooperación futura.⁷

La historia de lo que sucedió después depende en gran medida de quién la cuente. Han surgido dos grandes relatos, que, aunque convergen en torno a los mismos hechos, lo hacen desde perspectivas diametralmente opuestas. No se discute que la Operación Proporcionar Confort fue la primera de una serie de intervenciones en que soldados armados de fuerzas internacionales y cooperantes civiles fueron desplegados en lo que se conoce comúnmente como “situaciones de emergencia complejas”, con el objetivo de “proteger” a poblaciones amenazadas.⁸ Las más conocidas se desarrollaron en: Somalia, Haití, Bosnia-Herzegovina, Ruanda, Sierra Leona, Kosovo, Timor Oriental, Liberia, República Democrática del Congo, Costa de Marfil, Darfur y Sudán del Sur. El otro aspecto sobre el que todo el mundo coincide es que sus resultados pueden considerarse “ambivalentes”.

Para algunos, esas “intervenciones humanitarias” se han dado en un período de locura mal orientada en que hemos asistido al debilitamiento tanto de la soberanía nacional como del derecho internacional. Las intervenciones han ido mucho más allá de los “principios tradicionales” del mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas —un despliegue con el consentimiento de las partes, sobre la base de una estricta imparcialidad y de un uso limitado de la fuerza— y del modelo neutral de proveer ayuda humanitaria del que se encargó por primera vez el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Al socavar tales principios, muchos sostienen que las intervenciones han politizado innecesariamente el ámbito humanitario y han dado cobertura a invasiones que perseguían un cambio de régimen y a estrategias de contrainsurgencia.⁹

Al decir de otros, simplemente ponen de manifiesto que hace mucho tiempo que dejó de funcionar el modelo tradicional, basado en una anticuada deferencia “westfaliana” a la inviolabilidad de la soberanía nacional. Estos sostienen que las crisis humanitarias de la década de los noventa demostraron que el sistema de seguridad colectiva basado en la ONU se había convertido en una excusa para la indiferencia y la inercia ante el padecimiento mundial en masa y los crímenes contra la humanidad.¹⁰ El principio de “no injerencia” en los asuntos internos de un Estado, consagrado en el artículo 2 de la Carta de la ONU, y la “neutralidad humanitaria”, que figura en el estatuto del CICR, deben ser revistos a la luz de la evolución del derecho internacional en materia de derechos humanos, que proporciona un punto de referencia concreto respecto al cual juzgar la conducta de un Estado (INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, 2001, para. 2.15). Preservar la neutralidad ante atrocidades en masa equivalente a “complicidad con el mal”.¹¹

Durante la década de 1990 esos argumentos se limitaban principalmente a las discusiones entre los trabajadores del ámbito de los derechos humanos y los trabajadores humanitarios, aunque se trasladaron rápidamente al debate principal en torno a la invasión de Irak en 2003. El entonces primer ministro británico, Tony

Blair, situó explícitamente sus acciones en el contexto de la RdP al argumentar que era el derecho internacional quien se equivocaba al no permitir tales invasiones, pues, según afirmaba:

Un régimen puede embrutecer y oprimir de manera sistemática a su pueblo y no hay nada que nadie pueda hacer, cuando el diálogo, la diplomacia e incluso las sanciones fallan, a menos que lo que suceda pueda definirse como una catástrofe humanitaria (aunque los restos de 300 000 personas encontrados en fosas comunes en Irak puedan ser considerados por algunos como una especie de catástrofe). Esto puede que sea la ley, pero ¿ha de ser así?.

(BLAIR, 2004).

Al abogar por una expansión del “derecho” de intervención militar durante una crisis humanitaria de emergencia a los contextos que no son de emergencia, Blair se estaba sirviendo de un doble juego de prestidigitación. Aunque algunos Estados han afirmado en ocasiones que cuentan con justificación legal para adoptar tales medidas —incluyendo a Gran Bretaña en relación con la Operación Proporcionar Confort en acciones en el norte de Irak y las acciones de la OTAN durante la crisis kosovar—, hay pocas prácticas estatales que puedan indicar su emergencia como norma consuetudinaria de derecho internacional (GRAY, 2008; DUFFY, 2006). Como lo afirma un documento de información sobre políticas del ministerio de Relaciones Exteriores del Reino Unido, “el mejor argumento que puede presentarse en apoyo de la intervención humanitaria es que no puede decirse que sea inequívocamente ilegal [...] Pero la abrumadora mayoría de la opinión jurídica contemporánea se manifiesta en contra” (*UK Foreign Office Policy Document, No. 148*, quoted in HARRIS, 1998, p. 918).

La Carta de Naciones Unidas (1945) no plantea tal excepción “humanitaria” a su prohibición explícita del uso de la fuerza salvo en casos de defensa propia o con la autorización del Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VII. El fiscal general de Blair también le había indicado explícitamente que no había fundamento para utilizar el derecho de intervención humanitaria como base para la invasión y que el mejor argumento que se podría esgrimir era el de las nuevas afirmaciones de que Irak continuaba violando su obligación de respetar el alto el fuego desde la primera guerra del Golfo.¹²

La pertenencia a la ONU está abierta a todas las “naciones amantes de la paz”, cualquiera que sea la naturaleza de su gobierno, siempre que acepten las obligaciones de la Carta. El propósito principal de la ONU es “mantener la paz y la seguridad internacionales”.¹³ Entre sus otras finalidades cabe citar: el desarrollo de relaciones amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos, la promoción de la cooperación económica, social, cultural y humanitaria y el respeto de los derechos humanos.¹⁴ En torno al peso respectivo de estos objetivos ha surgido mucha jurisprudencia internacional y debates jurídicos; en la actualidad es algo ampliamente aceptado que, en virtud de su pertenencia a la ONU, se aplican a los Estados algunas restricciones sobre sus acciones y sobre cómo tratan a su propio pueblo.

Ciertos crímenes, como el genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad, se consideran ahora tan graves que pueden ser procesados

independientemente de quien lo cometa o donde se lleven a cabo, y los tribunales penales internacionales se crearon para llevar a los autores ante la justicia. Antiguos jefes de Estado han sido detenidos y acusados pese a sus pretensiones de inmunidad en un Estado o su inmunidad diplomática. También es algo ampliamente aceptado que algunos de los más elementales derechos humanos han alcanzado la condición de *ius cogens*: son una “norma imperativa” (UNITED NATIONS, 1969, art. 53) de derecho internacional general que solo puede ser superada por otra norma imperativa (HUMAN RIGHTS COMMITTEE, 1994, para. 10).¹⁵ Sin embargo, el grado en que estos derechos imponen obligaciones extraterritoriales positivas y negativas sigue siendo un punto controvertido y no hay una aceptación general en torno a que los Estados puedan recurrir a la fuerza unilateral para protegerlos en otros Estados. De hecho, dicha acción supondría asimismo una clara violación de las normas más fundamentales del derecho internacional y podría constituir un crimen de agresión.

Los defensores de la “intervención humanitaria” protestan desde antiguo cuando se asocia su causa con operaciones tales como la invasión de Irak. Durante las discusiones sobre Darfur en 2007, el Grupo de Crisis Internacional (ICG, por sus siglas en inglés) consideró a Blair un “falso amigo” de la doctrina de la RdP (EVANS, 2007) por sus intentos de hacer pasar la invasión de Irak como una intervención humanitaria (BLAIR, 2003a, 2003b, 2004). Sin embargo, esa es la lógica de dejar a la discreción de Estados poderosos la decisión de cuándo y dónde llevar a cabo una acción militar unilateral en defensa de los derechos humanos. Poco después de la “adopción” de la RdP por la Asamblea General de la ONU, el ministro de Relaciones Exteriores de Rusia se acogió a ello como justificación de una acción militar en Osetia del Sur,¹⁶ y Francia hizo lo propio en relación con una intervención forzosa propuesta para entregar ayuda alimentaria en Myanmar (FRANCE, 2008). El ministro de Defensa de Gran Bretaña llegó incluso a echar mano de ese concepto al argumentar a favor de un debilitamiento de las protecciones de los Convenios de Ginebra para los presos en Guantánamo (REID, 2006a).¹⁷ Dado que Gran Bretaña, Francia y Rusia son miembros permanentes del Consejo de Seguridad, tales afirmaciones no pueden considerarse oportunistas, pero tampoco irrelevantes.

Algunas organizaciones no gubernamentales internacionales han hecho presión en favor de una intervención militar en determinadas circunstancias. Como se citó anteriormente, eso es lo que hizo Médicos Sin Fronteras durante el conflicto en Ruanda en 1994. CARE pidió una intervención militar en Somalia en 1991. Oxfam apoyó ese llamamiento y también solicitó una intervención militar en el este de Zaire en 1996 y en Sierra Leona en 2000. En 1998, hizo un llamamiento al Gobierno británico para que formulara una “amenaza creíble de usar la fuerza” contra los serbios en Kosovo, aunque una vez que comenzó la intervención decidió no posicionarse y no hizo caso de las llamadas procedentes de su oficina de Belgrado para que condenara los ataques contra objetivos civiles por parte de la OTAN, con el argumento de que, al tratarse de una organización cuya sede internacional se encontraba en uno de los países que estaban liderando el bombardeo, sería una postura demasiado controvertida (VAUX, 2001, p. 21).

Sin embargo, en 2009, en el momento en que llegué a Sri Lanka, la mayoría se había retractado de esa energía liberal. El relato humanitario, personificado por las impactantes imágenes de la carta de Keane a Daniel, había sido eclipsado en gran parte por otra serie de imágenes asociadas a la presencia militar de EE. UU.

en Afganistán e Irak: los ataques de fósforo blanco en Faluya, la tortura en Abu Ghraib y el crecimiento exponencial de muertes de niños por ataques de aviones no tripulados. Mi propia visión sobre ese asunto habían cambiado considerablemente y las masacres en Sri Lanka supusieron para mí como el fin de un ciclo.

4 Protección de civiles

La primera vez que estuve en el norte de Irak como periodista fue en 1994. Poco después me uní al equipo de Amnistía Internacional Reino Unido, donde fui responsable del área sobre la impunidad en el caso Pinochet. Impartí algo de capacitación a refugiados en Kosovo durante la guerra en 1999 y posteriormente fui enviado allí como Oficial de Protección del Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR). Pasé posteriormente un año y medio en Afganistán, gestionando un proyecto de asistencia jurídica para ayudar a retornar a los refugiados afganos. Después de Afganistán, ocupé otros cargos durante períodos más breves en otras misiones sobre el terreno hasta que mi esposa descubrió que estaba embarazada.

Por lo tanto, Sri Lanka fue mi última misión sobre el terreno y regresé a casa exhausto, agotado y decidido a dejar de lado durante un tiempo tanto la ayuda humanitaria como los debates al respecto. Los dos años siguientes trabajé como consultor desde casa, realizando investigaciones y evaluaciones e impartiendo algunos cursos, a la vez que aprendía las habilidades, sin duda más complejas, de la paternidad. Hacia finales de 2010 fui contratado por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas (DOMP) para redactar un curso de capacitación basado en un guion acerca de la protección de la población civil (PPC). Pese a haber participado en los debates sobre la “protección” durante muchos años, el concepto era nuevo para mí, lo que probablemente refleja que se trataba de un concepto emergente en el derecho internacional. En febrero de 1999 el Consejo de Seguridad de la ONU solicitó al secretario general que presentara “un informe con recomendaciones sobre cómo se podría actuar para mejorar tanto la protección física como la protección jurídica de los civiles en situaciones de conflicto armado” (UNITED NATIONS, 1999d). Dicho informe se publicó en septiembre de 1999 y contenía una serie de recomendaciones sobre la forma en que el Consejo de Seguridad podría “obligar a las partes en conflicto a respetar los derechos garantizados a la población civil por la legislación y las convenciones internacionales” (UNITED NATIONS, 1999c). Un mes después, el Consejo de Seguridad autorizó una operación de mantenimiento de la paz en Sierra Leona, la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL), respecto a la que se especificó que:

Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, decide que, en el cumplimiento de su mandato, la UNAMSIL podrá tomar todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la libertad de movimientos de su personal y, con arreglo a sus capacidades y dentro de las zonas de despliegue, brindar protección a los civiles que estén bajo amenaza inminente de violencia física, teniendo en cuenta las responsabilidades del Gobierno de Sierra Leona.

(UNITED NATIONS, 1999e, para. 14).

Esa redacción es un modelo de prudencia jurídica, pero va mucho más allá que el Documento Final de la Cumbre Mundial sobre la RdP. Lo más importante es que otorga un mandato en virtud del Capítulo VII a las misiones para que puedan usar la fuerza con el fin de llevar a cabo tareas de “protección”. Al año siguiente, la ONU publicó su Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (Informe Brahimi), el cual declaró explícitamente que el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas:

debe poder desempeñar su mandato efectivamente y con profesionalismo. Esto significa que las unidades militares de las Naciones Unidas deben ser capaces de defenderse a sí mismas, y de defender a los demás componentes de la misión y su mandato. Las normas para entablar combate no deben limitar la acción de los contingentes a respuestas proporcionales sino que deben prever réplicas que sirvan para silenciar una fuente de fuego mortífero dirigida contra los contingentes de las Naciones Unidas o contra la población que estos deben proteger.

(UNITED NATIONS, 2000, para. 49).

Una redacción similar a la resolución de la UNAMSIL se ha vuelto a ver posteriormente en otras misiones de mantenimiento de la paz de la ONU. Actualmente hay más de 100 000 soldados desplegados sobre el terreno en misiones con un mandato de protección de la población civil, algo que también se debate ahora en una reunión bianual abierta del Consejo de Seguridad, dando lugar a un flujo constante de declaraciones, resoluciones e informes (HOLT; TAYLOR, 2009; DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS/ DEPARTMENT OF FIELD SUPPORT, 2010a, 2010b; 2010c; 2010d, 2010e). Cuando el Consejo de Seguridad revisó el mandato de la misión de la ONU en la República Democrática del Congo en 2007 declaró que “la protección de la población civil debe ser una prioridad a la hora de tomar decisiones sobre el uso de la capacidad y de los recursos disponibles” (UNITED NATIONS, 2007, para. 5). Los mandatos del Consejo de Seguridad son cada vez más detallados a la hora de enunciar las tareas de las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU, pero la mayoría han seguido utilizando un conjunto similar de formulaciones y expresiones respecto a las tareas relacionadas con la protección de la población civil.

Presentamos el primer borrador del programa de capacitación para todas las misiones sobre el terreno en África en un seminario en la base de la ONU en Entebbe (Uganda) en marzo de 2011. Ello coincidió con la decisión del Consejo de Seguridad de invocar la protección de la población civil como justificación para autorizar la intervención militar en Libia, y fue justo antes de que la misión de Naciones Unidas en Costa de Marfil actuara militarmente para proteger a los civiles contra las fuerzas del presidente titular. Al año siguiente fui contratado nuevamente por el DOMP para llevar a cabo una capacitación específica para una misión con un modelo similar. Una serie de visitas relámpago me llevaron a Goma, en la República Democrática del Congo, poco antes de que los rebeldes del movimiento M23 invadieran la ciudad; a la

frontera entre Liberia y Costa de Marfil un par de semanas después de que un grupo de fuerzas de mantenimiento de la paz de la ONU fueran asesinados en una emboscada de los rebeldes; y luego al recién independizado Sudán del Sur.

La protección de la población civil es algo muy diferente de la doctrina de la RdP. Tal como dice el informe “La responsabilidad de proteger: una respuesta oportuna y decisiva” del secretario general de las Naciones Unidas, publicado en julio del 2012: “Si bien el trabajo de las fuerzas de paz puede contribuir al logro de los objetivos de la RdP, los conceptos de la responsabilidad de proteger y de la protección de la población civil tienen requisitos previos y objetivos distintos y separados” (INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, 2001, para. 16). Un informe de 2009 del Centro Mundial para la Responsabilidad de Proteger señaló igualmente:

Los debates abiertos en torno a la PPC realmente han brindado la única ocasión en el orden del día del Consejo [de Seguridad] para reflexionar sobre el desarrollo de la norma de la RdP y su práctica. Sin embargo, las sensibilidades en torno a la inclusión de la RdP en la agenda de la protección de la población civil han aflorado en los últimos meses. Existe la preocupación de que la agenda de la PPC esté siendo innecesariamente politizada mediante la introducción de la RdP en la labor y las resoluciones del Consejo sobre la protección de la población civil, al igual que los que buscan hacer retroceder el respaldo otorgado en 2005 a la RdP plantean cuestiones acerca de la protección de los civiles en un intento de contestar los difíciles consensos logrados sobre ambas cuestiones.

(GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT, 2009).

Las principales diferencias entre la PPC y la RdP son que esta última parece procurar exclusivamente proteger a las personas frente a ciertos “crímenes masivos” específicos y cuando “resulte manifiesto que no lo logra” el Estado en que se llevan a cabo (GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT, 2009). Esto hace que sea mucho más limitada que el mandato de la PPC, que brinda protección a todos los “civiles bajo amenaza inminente de violencia física”, sujetos a las condiciones descritas anteriormente. Sin embargo, la RdP también sigue siendo asociada por muchos tanto con la acción militar emprendida por la OTAN durante la crisis de Kosovo sin la aprobación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y con los debates previos en torno a la legalidad de las “intervenciones humanitarias”.¹⁸

La PPC cambia el debate sobre las responsabilidades de la ONU para proteger a las personas en situaciones de emergencia complejas de diferentes maneras. La más obvia es que la implementación de un mandato de PPC requerirá misiones para reevaluar las reglas de combate que den a sus soldados y las facultades de arresto y detención de las fuerzas militares y policiales internacionales desplegadas.

5 Conclusión

Los soldados encargados del mantenimiento de la paz han sido frecuentemente criticados por su reticencia a abrir fuego cuando se ven amenazados civiles que están a su alrededor, pero resulta evidente que ese tipo de decisiones con implicaciones de vida o muerte no pueden tomarse a la ligera ni en ausencia de un régimen jurídico claro. ¿Qué constituye exactamente una “amenaza inminente”? ¿Y debe ello basarse en las normas del derecho internacional de los derechos humanos o en las normas más permisivas de los conflictos armados? La mayoría de los mandatos de las misiones indican claramente lo fundamental de la responsabilidad del gobierno del Estado de acogida de proteger a su propio pueblo, pero ¿qué pasa cuando esas fuerzas son las que suponen la amenaza más grave para ellos? ¿Y cuál es el estatus de las propias fuerzas de paz? ¿Cómo pueden los mandos militares de la ONU ejercer un control efectivo sobre sus propias fuerzas teniendo en cuenta que las cuestiones disciplinarias son de dominio exclusivo de los países que aportan contingentes y que estos a menudo imponen restricciones nacionales sobre dónde, cuándo y cómo pueden ser desplegados sus soldados? ¿Y cómo deben lidiar las fuerzas de paz de la ONU con personas que han sido acusadas por la Corte Penal Internacional?

Las respuestas a tales preguntas no resultan obvias y su contestación lleva a las misiones de las Naciones Unidas hacia áreas nuevas e inciertas. A diferencia de la RdP, no parte de la posición de que la ONU está “obligada” a intervenir en las crisis humanitarias. De hecho, el Informe Brahimi declara bastante explícitamente que: “Hay muchas tareas que no deberían encomendarse a las fuerzas de paz de las Naciones Unidas y muchos lugares a los que no deberían ir” (UNITED NATIONS. 2000, para. 1). Sin embargo, la noción de que la ONU puede utilizar el mandato del Capítulo VII para proteger a las personas en conflictos de carácter puramente interno implica una revisión significativa de sus competencias en virtud del derecho internacional.

Además de prohibir el uso unilateral de la fuerza, el artículo 2 de la Carta también prohíbe específicamente intervenciones de la ONU en “asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados” (UNITED NATIONS, 1945, art. 2), pero “este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII” (UNITED NATIONS, 1945, principle 7). Dicho capítulo no contiene ninguna referencia a los derechos humanos o al derecho humanitario, ni a la protección de los civiles, y está específicamente relacionado con la preservación de la paz y la seguridad internacionales. Si bien la ONU ha utilizado en ocasiones sus poderes en virtud del Capítulo VII para autorizar intervenciones en conflictos internos que conllevaron violaciones generalizadas de los derechos humanos y del derecho humanitario, los mandatos anteriores se basaron todos ellos en las amenazas a la paz y la seguridad internacionales, aunque solo fuera por el impacto potencialmente desestabilizador de una crisis de refugiados en la región en general.

Se podría argumentar que no hay nada en la Carta que impida que el Consejo de Seguridad declare cualquier situación una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, lo cual abriría la vía a sus atribuciones en función del Capítulo VII. Esto ya ha sucedido en relación con el terrorismo internacional, permitiendo que el Consejo de Seguridad hiciera demandas de extradición,

impusiera una prohibición de viajar y confiscara los activos de determinadas personas. Sin embargo, dada la primacía de la Carta de las Naciones Unidas respecto a otros tratados internacionales, incluidas las convenciones de derechos humanos, ese hecho tiene implicaciones preocupantes.

Las inmunidades legales generales con que se cubren las misiones de la ONU también han impedido que los tribunales pudieran hacer responsables a las personas enviadas a tales misiones de las cuestiones más básicas de derechos humanos. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos declaró inadmisibles las presuntas violaciones del derecho a la vida y a no sufrir detenciones arbitrarias de la misión de la ONU en Kosovo, mientras que la misión de la ONU en Haití señaló que una reclamación de indemnización presentada en nombre de las víctimas de un brote de cólera en Haití “no era admisible” (UNITED NATIONS, 2013), pese al hecho de que su propio enviado especial a Haití había admitido públicamente que las fuerzas de paz fueron la causa probable de la enfermedad, que se ha cobrado hasta ahora más de 7000 vidas (DOYLE, 2012).

Pese a todas las objeciones de permitir que determinados Estados actúen como juez, jurado y verdugo, la mayoría de las “intervenciones humanitarias” al menos tienen claras líneas de definición de responsabilidad jurídica y política por las que sus acciones pueden ser impugnadas. En cambio, las misiones de la ONU responden a menudo a los problemas que encuentran, improvisando sobre el terreno, con recursos limitados y en ámbitos de legislación opacos y todavía en gran parte inexplorados.

El tan citado —aunque empíricamente no sustentado— truismo de que la razón principal del fracaso en poner fin a las atrocidades masivas es la “falta de voluntad política” lo invocan en ocasiones los defensores de las “intervenciones humanitarias” para argumentar que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no debe tener la última palabra para autorizar ese tipo de acciones. Sus críticos señalan que ese grupo no es ni democrático ni representativo y aducen que sus vetos —y vetos potenciales— pueden haber impedido intervenciones que podrían haber salvado vidas. Mientras que la primera afirmación refuerza los tradicionales argumentos en favor de una reforma de la ONU, este último argumento es de la escuela de las situaciones contrafácticas, del “qué pasaría si”. Los poderosos miembros de la ONU, o quienes tengan amigos poderosos, seguirán siendo impunes al asesinato, porque esa es la realidad del equilibrio mundial de poder. Ello no debería hacer que las organizaciones de derechos humanos dejen de documentar y denunciar tales violaciones, ocurran donde ocurran, ni que las organizaciones humanitarias dejen de intentar entrar a zonas en que puedan aliviar el sufrimiento.

Donde se requiere un nuevo pensamiento no es respecto a si el derecho internacional debería ser “reformado” para facilitar a los Estados que se invadan unos a otros, sino en cómo aplicamos los principios existentes en un mundo en que los Estados actúan cada vez más fuera de sus fronteras y a través de actores transnacionales. Nadie que haya visto una masacre de cerca discutiría la propuesta de la intervención internacional para salvar vidas. Pero todavía tenemos que discutir cómo podemos domar el Leviatán que queremos crear.

REFERENCIAS

Bibliografía y otras fuentes

- ABIEW, Francis Kofi. 1999. **The Evolution of the Doctrine and Practice of Humanitarian Intervention**. The Hague: Kluwer Law International.
- BARRY, Jane; JEFFERYS, Anna. 2002. A bridge too far: aid agencies and the military in humanitarian response. **Humanitarian Practice Network**, Overseas Development Institute, n. 37, January. Disponible en: <<http://www.odihpn.org/hpn-resources/network-papers/a-bridge-too-far-aid-agencies-and-the-military-in-humanitarian-response>>. Visitado en: Nov. 2013.
- BELLAMY, Alex. 2006a. Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit, **Ethics & International Affairs**, v. 20, n. 2, p. 143-169.
- _____. 2006b. The Responsibility to Protect—Five Years On. **Ethics and International Affairs**, v. 24, n. 2, p. 143-69. Disponible en: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1747-7093.2010.00254.x/full>>. Visitado en: Nov. 2013.
- _____. 2009. **Responsibility to protect: the global effort to end mass atrocities**. Cambridge: Polity, 2009.
- BEYERLIN, Ulrich. 1995. Humanitarian Intervention. In: BERNHARDT, Rudolf (ed.). **Encyclopedia of Public International Law**, v. 2. Amsterdam: North-Holland. p. 926-933.
- BLAIR, Tony. 2004. **Tony Blair's speech**, Sedgefield, 5 March.
- _____. 2003a. **Tony Blair Speech**, Labour Party Spring Conference, Glasgow, 15 February.
- _____. 2003b. **Tony Blair's speech**, US Congress, Friday July 18.
- BRITISH BROADCASTING CORPORATION. Radio 4. 1996. **From Our Own Correspondent**, 4 February.
- CHANDLER, David. 2002. **From Kosovo to Kabul, human rights and international intervention**. London: Pluto Press.
- CHESTERMAN, Simon. 2011. **Leading from Behind: The Responsibility to Protect, the Obama Doctrine, and Humanitarian Intervention After Libya**. New York University School of Law, Public law & legal theory research paper series, Working paper n. 11-35, June.
- COOKE, Helena. 1995. **The Safe Haven in Northern Iraq: International responsibility for Iraqi Kurdistan**. Colchester and London: Essex Human Rights / Centre and Kurdish Human Rights Project.
- CROSSLINES GLOBAL REPORT. 1994. **Doctors cannot stop genocide**, 01 Oct. Disponible en: <<http://reliefweb.int/report/rwanda/doctors-cannot-stop-genocide>>. Visitado en: Nov. 2013.
- DAILY MIRROR (Sri Lanka). 2009. **Aid worker was a terrorist says Defence Ministry**, Tuesday, 24 March.

- DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS/DEPARTMENT OF FIELD SUPPORT (DPKO/DFS). 2010a. **Draft Operational Concept on the Protection of Civilians in Peace Operations**, UN DPKO/DFS, April 2010. Disponible en: <<http://www.peacekeeping.org.uk/wp-content/uploads/2013/02/100129-DPKO-DFS-POC-Operational-Concept.pdf>>. Visitado en: Nov. 2013.
- _____. 2010b. **Lessons Learned Note on the Protection of Civilians in UN Peacekeeping Operations**, UN DPKO, April 2010.
- _____. 2010c. **Draft Matrix of Resources and Capability Requirements for Implementation of Protection of Civilians Mandates in UN Peacekeeping Operations**, UN DPKO, 2010.
- _____. 2010d. **Guidelines for Protection of Civilians for Military Components of UN Peacekeeping Missions**, UN DPKO, 2010.
- _____. 2010e. **Draft Framework for Drafting Mission-wide Protection of Civilians Strategies in UN Peacekeeping Operations**, UN DPKO, 2010.
- DOYLE, Mark. 2012. UN 'should take blame for Haiti cholera'—US House members. **BBC News**, 20 July. Disponible en: <<http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-18928405>>. Visitado en: Nov. 2013.
- DUFFY, Helen. 2006. **The 'war on terror' and the Framework of International Law**. Cambridge: Cambridge University Press.
- ECONOMIST. 2010. **Beating the drum**, 18 November.
- EVANS, Gareth. 2006/07. From Humanitarian Intervention to the Responsibility to Protect. **Wisconsin International Law Journal**, v. 24, n. 3, p. 703-722.
- _____. 2007. Hypocrisy, Democracy, War and Peace. **International Crisis Group**, 16 June. Disponible en: <<http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/speeches/2007/evans-hypocrisy-democracy-war-and-peace.aspx>>. Visitado en: Nov. 2013.
- _____. 2008a. **The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All**. Washington DC: Brookings Institution Press.
- _____. 2008b. The Responsibility to Protect: An Idea Whose Time Has Come... and Gone? **International Relations**, v. 22, n. 3, p. 283-298.
- EVANS, Gareth; SAHNOUN, Mohamed (Co-Chairs). 2001. **The Responsibility to Protect**, International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), Government of Canada, September.
- FOLEY, Conor. 2009a. Dire Times in Sri Lanka's war zone. **Guardian**, 19 March.
- _____. 2009b. What really happened in Sri Lanka. **Guardian**, 16 July.
- _____. 2009c. Humanitarian dilemmas in northern Sri Lanka. **Crooked Timber**, 18 August. Disponible en: <<http://crookedtimber.org/2009/08/18/humanitarian-dilemmas-in-northern-sri-lanka/>>. Visitado en: Nov. 2013.
- _____. 2012. Humanitarian Action in Complex Emergencies: Managing linkages with security agendas. **Harvard University Advanced Training Program on Humanitarian Action (ATHA)**. Disponible en: <<http://www.atha.se/thematic-brief/humanitarian-action-complex-emergencies-managing-linkages-security-agendas>>. Visitado en: Nov. 2013.

- _____. 2013. **To Save Succeeding Generations: UN Security Council Reform and the Protection of Civilians**. Rio de Janeiro: Igarapé Institute / Brazilian Centre for International Relations. Strategic paper 4, August. Disponible en: <<http://pt.igarape.org.br/to-save-succeeding-generations-un-security-council-reform-and-the-protection-of-civilians/>>. Visitado en: Nov. 2013.
- FONTEYNE, Jean-Pierre. 1974. The customary international law doctrine of humanitarian intervention: its current validity under the UN Charter. **California Western International Law Journal**, v. 4, n. 231, p. 258-268.
- FRANCE. 2008. French Embassy (France in the UK). **Burma – Joint communiqué issued by the Ministry of Foreign and European Affairs and Ministry of Defence**, Paris, 25 May.
- FREEDMAN, Lawrence; BOREN, David. 1992. Safe havens for Kurds in post-war Iraq. In: RODLEY, Nigel (ed.). **To Loose de Bands of Wickedness: International Intervention in Defense of Human Rights**. London: Brassey's.
- GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. 2009. **The Relationship between the Responsibility to Protect and the Protection of Civilians in Armed Conflict** [Policy Brief], January. Disponible en: <<http://www.globalr2p.org/media/files/the-relationship-between-r2p-and-poc-in-armed-conflict-brief-21-june-2012.pdf>>. Visitado en: Nov. 2013.
- GRAY, Christine. 2008. **Use of Force in International Law**. 3rd edition. Oxford: Oxford, University Press.
- HARRIS, David J. 1998. **Cases and Materials in International Law**. 5th ed. London: Sweet and Maxwell.
- HEHIR, J. Bryan. 1998. Military intervention and national sovereignty. In: Jonathan Moore (ed). **Hard Choices, moral dilemmas in humanitarian intervention**. Maryland and Oxford: Rowman & Littlefield.
- HOLT, Victoria; TAYLOR, Glyn. 2009. **Protecting civilians in the context of UN peacekeeping operations**. New York: United Nations.
- HUMAN RIGHTS COMMITTEE (HRC). 1994. **General Comment 24 (52): General comment on issues relating to reservations made upon ratification or accession to the Covenant or the Optional Protocols thereto, or in relation to declarations under article 41 of the Covenant**, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.6. Disponible: <<http://www.refworld.org/docid/453883fc11.html>>. Visitado en: Nov. 2013.
- INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (ICISS). 2001. **The Responsibility to Protect**, December.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP. 2010. **War Crimes in Sri Lanka**, Asia Report, n. 191, 17 May. Disponible en: <<http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-asia/sri-lanka/191-war-crimes-in-sri-lanka.aspx>>. Visitado en: Nov. 2013.
- LILLICH, Richard. 1969. Intervention to protect human rights. **McGill Law Journal**, v. 15, p. 205-219. Disponible en: <<http://www.lawjournal.mcgill.ca/userfiles/other/3012878-lillich.pdf>>. Visitado en: Nov. 2013.
- _____. 1974. Humanitarian Intervention: A reply to Dr. Brownlie and a Plea for Constructive Alternatives. In: MOORE, John M. (ed.). **Law and civil war in the modern world**. Baltimore: John Hopkins University Press.

- _____. (ed.). 1973. **Humanitarian Intervention and the United Nations**. Charlottesville: University of Virginia Press.
- MURPHY, Sean. 1996. **Humanitarian Intervention: The United Nations in an Evolving World Order**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press. p. 7-20.
- NATSIOS, Andrew. 1996. NGOs and the UN system in complex humanitarian emergencies: conflict or cooperation. WEISS, Thomas; GORDENKER, Leon (eds). **NGOs, the UN & Global Governance**. Boulder, CO: Lynne Reinner Publishers.
- ORFORD, Anne. 2011. **International Authority and the Responsibility to Protect**. Cambridge University Press.
- RANDEL, Judith. 1994. Aid the military and humanitarian assistance: an attempt to identify recent trends. **Journal of International Development**, v. 6, n. 3, p. 329-342.
- REID, John. 2006a. **Twenty-First Century Warfare – Twentieth Century Rules**. [speech]. Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, 3 April.
- _____. 2006b. I do not reject the Geneva conventions: international law needs to adapt to modern conflicts, but we should never operate outside it. **Guardian**, 5 April. Disponible en: <<http://www.theguardian.com/commentisfree/2006/apr/05/comment.politics>>. Visitado en: Nov. 2013.
- SIMMA, Bruno. 1999. NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects. **European Journal of International Law**, n. 10, p. 1-22. Disponible en: <<http://ejil.oxfordjournals.org/content/10/1/1.full.pdf>>. Visitado en: Nov. 2013.
- SRI LANKA HIGH COMMISSION. n/d. Response to Guardian Article by Conor Foley. **The Guardian**. Disponible en: <<http://www.slhclondon.org/news/responses%20to%20media/RM%20Guardian%20160709.html>>. Visitado en: Nov. 2013.
- STEIN, Ginny. 2010. War Stories. **SBS Dateline**, 28 February. Disponible en: <www.sbs.com.au/dateline/story/transcript/id/600331/n/war-stories>. Visitado en: Nov. 2013.
- STODDARD, Abby; HARMER, Adele; DI DOMENICO, Victoria. 2008. The use of private security providers and services in humanitarian operations. **Humanitarian Policy Group**, Overseas Development Institute, Policy Brief, n. 33, October. Disponible en: <<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/3735.pdf>>. Visitado en: Nov. 2013.
- TESON, Fernando. 1996. Collective Humanitarian Intervention. **Michigan Journal of International Law**, v. 17, n. 2, p. 346-365.
- THAKUR, Ramesh. 2006. **The United Nations, peace and security: from collective security to the responsibility to protect**. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 2011. **The Responsibility to Protect: Norms, Laws and the use of Force in International Politics**. London and New York: Routledge.
- THE TIMES. 2009. **Times photographs expose Sri Lanka's lie on civilian deaths at beach**, 29 May.
- TSAGOURIAS, Nikolaos. 2000. **Jurisprudence of international law: The humanitarian dimension**. Manchester University Press. p. 5-41.

- UNITED NATIONS. 1945. **United Nations Charter and Statute of the International Court of Justice**. San Francisco. Disponible en: <<http://treaties.un.org/doc/Publication/CTC/uncharter.pdf>>. Visitado en: Nov. 2013.
- _____. 1969. **Vienna Convention on the Law of Treaties**, 1155 U.N.T.S. 331, 8 I.L.M. 679, Vienna, 23 May. Disponible en: <http://www.oas.org/dil/Vienna_Convention_on_the_Law_of_Treaties.pdf>. Visitado en: Nov. 2013.
- _____. 1991. **Resolution 688 (1991)**, S/RES/0688 (1991), 5 April.
- _____. 1999a. **Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35, The fall of Srebrenica**, A/54/549, 15 November. Disponible en: <<http://www.refworld.org/docid/3ae6afb34.html>>. Visitado en: Nov. 2013.
- _____. 1999b. Security Council. **Report of the Independent Inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda**, S/1999/1257, 16 December. Disponible en: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/395/47/IMG/N9939547.pdf?OpenElement>>. Visitado en: Nov. 2013.
- _____. 1999c. Security Council. **Report of the Secretary-General to the Security Council on the Protection of Civilians in Armed Conflict**, S/1999/957, 8 September. Disponible en: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/258/15/PDF/N9925815.pdf?OpenElement>>. Visitado en: Nov. 2013.
- _____. 1999d. Security Council. **Statement by the President of the Security Council**, S/PRST/1999/6, 12 February. Disponible en: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/1999/6>. Visitado en: Nov. 2013.
- _____. 1999e. Security Council. **Security Council Resolution 1270**, UNSC S/RES/1270 of 22 October 1999. Disponible en: <<http://www.refworld.org/docid/3b00f22814.html>>. Visitado en: Nov. 2013.
- _____. 2000. **Report of the Panel on United Nations Peace Operations**, UN Doc. A/55/305–S/2000/809, 21 August. Disponible en: <<http://www.un.org/documents/ga/docs/55/a55305.pdf>>. Visitado en: Nov. 2013.
- _____. 2002. Committee on the Elimination of Racial Discrimination. **Report of the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination**, Sixtieth Session (4-22 March 2002) and Sixty-first Session (5-23 August 2002), UN Doc. A/57/18, 1 November. Disponible en: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/643/57/PDF/N0264357.pdf?OpenElement>>. Visitado en: Nov. 2013.
- _____. 2004. **Report of the High Level Panel on Threats, Challenges, and Change. A More Secure World: Our Shared Responsibility**. UN Doc. A/59/565. Disponible en: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/59/565>. Visitado en: Nov. 2013.
- _____. 2005a. **2005 World Summit Outcome: resolution** (adopted by the General Assembly), A/RES/60/1, 24 October. Disponible en: <<http://www.refworld.org/docid/44168a910.html>>. Visitado en: Nov. 2013.
- _____. 2005b. **In Larger Freedom: Toward Development, Security and Human Rights for All**, UN Doc. A/59/2005, 21 March. Disponible en: <<http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/78/pdf/N0527078.pdf?OpenElement>>. Visitado en: Nov. 2013.

- _____. 2007. Security Council. **The situation concerning the Democratic Republic of the Congo**, UNSCR S/RES/1794 of 21 December. Disponible en: <<http://unscr.com/en/resolutions/1794>>. Visitado en: Nov. 2013.
- _____. 2011. **Report of the Secretary General's panel of experts on accountability in Sri Lanka**, 31 March. Disponible en: <http://www.un.org/News/dh/infocus/Sri_Lanka/POE_Report_Full.pdf>. Visitado en: Nov. 2013.
- _____. 2012. Security Council. **Responsibility to protect: timely and decisive response**, A/66/874-S/2012/578, 25 July 2012. Disponible en: <[http://www.responsibilitytoprotect.org/UNSG%20Report_timely%20and%20decisive%20response\(1\).pdf](http://www.responsibilitytoprotect.org/UNSG%20Report_timely%20and%20decisive%20response(1).pdf)>. Visitado en: Nov. 2013.
- _____. 2013. Secretary-General. **Haiti cholera victims' compensation claims 'not receivable' under immunities and privileges convention, United Nations tells their representatives**, SG/SM/14828, 21 February. Disponible en: <<http://www.un.org/News/Press/docs/2013/sgsm14828.doc.htm>>. Visitado en: Nov. 2013.
- VAUX, Tony. 2001. **The Selfish altruist: relief work in famine and war**. London and Sterling, VA: Earthscan.
- WEISS, Thomas G. 2008. **What's wrong with the United Nations and how to fix it**. London: Polity.
- WEISS, Thomas G.; COLLINS, Cindy. 2000. **Humanitarian challenges and intervention**. 2nd edition. Boulder: Westview Press.
- WEISS, Thomas G.; THAKUR, Ramesh. 2010. **Global Governance and the UN: an unfinished journey**. Bloomington: Indiana University Press.

Jurisprudencia

- INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE FORMER YUSOLAVIA (ICTY). 1998a. **Prosecutor v. Delalic and Others**, Case IT-96-21-T, Judgment 16 November 1998. Disponible en: <http://www.icty.org/x/cases/mucic/tjug/en/981116_judg_en.pdf>. Visitado en: Nov. 2013.
- _____. 1998b. **Prosecutor v. Furundzija**, Case IT-95-17/1-T, Judgment 10 December 1998. Disponible en: <<http://www.icty.org/x/cases/furundzija/tjug/en/fur-tj981210e.pdf>>. Visitado en: Nov. 2013.
- _____. 1998c. **Prosecutor v Kunarac and Others**, Case IT-96-23-T & IT-96-23/I-T. Disponible en: <<http://www.icty.org/x/cases/kunarac/tjug/en/kun-tj010222e.pdf>>. Visitado en: Nov. 2013.

NOTAS

1. Los párrafos siguientes se basan en informes de prensa, entrevistas y observaciones de primera mano.
2. BBC News UK habla sobre Sri Lanka en torno a la película "War crimes" de Channel 4, el 15 de junio de 2011.
3. Para obtener más detalles sobre las negociaciones que condujeron a la formulación adoptada en la cumbre, véase Bellamy, 2009, p. 66-97; Evans, 2008b, p. 288; and Bellamy, 2006.
4. Véanse opiniones similares en Thakur, 2011 y 2006; Weiss y Thakur, 2010; Evans, 2006/2007 y 2008.
5. Turquía ratificó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, pero no el Protocolo de 1967, que amplía el ámbito de aplicación de la Convención más allá de Europa.
6. Para más detalles, véase Cooke, 1995.
7. Weiss y Collins, 2000, p. 79 indican que el personal humanitario "veía a los militares internacionales como aliados en sus esfuerzos por ayudar a una minoría perseguida". Véase también Randel, 1994, p. 336; Barry y Jefferys, 2002; Stoddard, Harmer y Di Domenico, 2008.
8. Las situaciones de emergencia complejas se definen generalmente como: el deterioro o el colapso de la autoridad del gobierno central; conflicto y violaciones generalizadas de los derechos humanos; inseguridad alimentaria; colapso macroeconómico; y desplazamientos de personas en masa forzados. Véase Natsios, 1996, p. 67.
9. Véase Hehir, 1998, p. 29-53; y también Abiew, 1999; Chandler, 2002; Orford, 2011.
10. Evans y Sahnoun (Copresidentes), 2001, p. 11-18 para una visión general del debate. Véase también Simma, 1999; Lillich, 1969, p. 210; Lillich, 1974, p. 240; Lillich, 1973 y Fonteyne, 1974, p. 203.
11. Véase United Nations, 1999a; 1999b.
12. Opinión del fiscal general, "Irak", 7 de marzo de 2003
13. United Nations 1945, artículo 1(1) "Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz".
14. United Nations, 1945, artículo 1(2): "Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otros medidas adecuadas para fortalecer la paz universal; (3) Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión".
15. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en su Declaración sobre la discriminación racial y las medidas para combatir el terrorismo, ha confirmado que la prohibición de la discriminación racial es una norma de *ius cogens* (UNITED NATIONS, 2002, chap. XI, sect. C, para. 4). Véase también, International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, Prosecutor v. Delalic and Others, 1998a, párrafos 452, 454, Prosecutor v. Furundzija, 1998b, párrs. 139 y 143; Prosecutor v. Kunarac and Others, 1998c, párr. 466.
16. Entrevista del ministro de Relaciones Exteriores de la Federación de Rusia, Sergey Lavrov, a la BBC, Moscú, 9 de agosto de 2008.
17. Véase también Reid, 2006b.
18. Véase Beyerlin, 1995, p. 926, Tsagourias, 2000, p. 5-41, Murphy, 1996, p. 7-20. El significado tradicional del término *intervención humanitaria* se centra en el uso o amenaza de la fuerza militar por parte de un Estado o grupo de Estados contra otro Estado por razones humanitarias; un *derecho a la asistencia humanitaria* implica que existe una base legal para proveer socorro de emergencia a través de fronteras, incluso cuando se lleva a cabo sin la autoridad, o contra el deseo, de la administración central del Estado en cuestión.

RESUMO

Debates sobre ação humanitária em emergências complexas levantam questões fundamentais sobre a proteção de direitos humanos no âmbito do direito internacional. Como as missões de paz da ONU têm se tornado cada vez mais complexas e multifacetadas, por exemplo, elas enfrentam déficits no que diz respeito à prestação de contas. Muitas das maiores missões da ONU têm autoridade nos termos do Capítulo VII da Carta da ONU para fazer uso da força para proteger civis de ameaça iminente de violência física. Isto levanta uma série de questões relacionadas a obrigações negativas e positivas da ONU perante o direito internacional. A Carta das Nações Unidas não prevê expressamente manutenção da paz, que se desenvolveu de forma *ad hoc* como reação a diferentes crises. Alguns Estados também têm agido fora do escopo da Carta das Nações Unidas, justificando ação militar em nome da “intervenção humanitária”. Este artigo explora alguns dos dilemas em termos de princípios e práticas relativos à proteção extraterritorial de civis, tanto por meio de ação unilateral, quanto multilateral no âmbito do direito internacional.

PALAVRAS-CHAVE

Proteção – Intervenção humanitária – R2P – Carta da ONU – Emergências complexas

ABSTRACT

Debates about humanitarian action in complex emergencies raise fundamental problems about the protection of human rights under international law. As UN peacekeeping missions become increasingly more complex and multifaceted, for example, they face accountability deficits. Many of the largest UN missions have authority under Chapter VII of the UN Charter to use force to protect civilians under imminent threat of physical violence. This raises a number of issues related to the UN's negative and positive obligations under international law. The UN Charter itself contains no express basis for peacekeeping, which has developed in an *ad hoc* manner in response to different crises. Some States have also acted outside the framework of the UN Charter justifying military action in the name of 'humanitarian intervention'. This paper explores some of the principled and practical dilemmas related to the extraterritorial protection of civilians through both unilateral and multilateral action within the framework of international law.

KEYWORDS

Protection – Humanitarian intervention – R2P – UN Charter – Complex emergencies



DEISY VENTURA

Deisy Ventura es profesora de Derecho Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de San Pablo (IRI/USP) y becaria por Productividad en Investigación del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq) – Nivel 2- Es Máster en Derecho Comunitario y Europeo, y Doctora en Derecho Internacional de la Universidad de París 1 (Panthéon – Sorbonne).

Email: deisy.ventura@usp.br

RESUMEN

El presente artículo esboza un panorama general, no exhaustivo, sobre las acciones internacionales de Brasil en el ámbito de la salud pública, con el fin de evaluar la existencia de una política exterior brasileira de salud, propiamente dicha. La primera parte del texto busca diferenciar a la cooperación brasileira de aquella practicada por el mundo desarrollado, a través de un resumido panorama de la cooperación en salud Sur-Sur, enfocándose especialmente en la Comunidad de los Países de Lengua Portuguesa – CPLP, y en la Unión de Naciones Sudamericanas – UNASUR. La segunda parte del texto, se centra en la actuación brasileira en foros multilaterales, en los que Brasil propone una “nueva gobernanza” para la salud global. Se concluye que existe una política externa brasileira en el ámbito de la salud pública, y que las tensiones que se observan en la misma son de naturaleza transversal, atravesando las esferas interna y externa. Su futuro depende del balance entre numerosas contradicciones, teniendo como guía a los principios del Sistema Único de Salud – SUS.

Original en portugués. Traducido por Maité Llanos.

Recibido en agosto de 2013. Aceptado en octubre de 2013.

PALABRAS CLAVE

Salud pública – Política exterior – Salud global – Brasil



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons*.

Este artículo está disponible en formato digital en <www.revistasur.org>.

SALUD PÚBLICA Y POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA*

Deisy Ventura

1 Introducción: la salud como un tema de las relaciones internacionales

La salud se volvió un desafío para la diplomacia a partir de la primera conferencia sanitaria internacional, realizada en 1851, en París. Sin embargo, la conferencia no tenía como objetivo la salud de los pueblos: el verdadero objeto de la reunión era la necesidad de reducir la duración de las medidas de cuarentena, consideradas como desmedidas y nocivas para el comercio (KEROUEDAN, 2013a, p.28). Por consiguiente, la tensión entre salud y comercio, entre intereses humanos y económicos, entre ciencia y lucro, es “constitutiva de la paradoja de la salud internacional” (KEROUEDAN, 2013b, p.1).

Desde ese entonces, la salud internacional vivenció una extraordinaria evolución cuyo ápice fue la creación de la Organización Mundial de la Salud (OMS), en 1946, como la “autoridad rectora y coordinadora de los trabajos internacionales en el ámbito de la salud internacional” (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE, 1946). No obstante, criticada por su carácter eminentemente científico y técnico (GOSTIN, 2007, p. 226), la OMS fue obnubilada en las últimas décadas, por el protagonismo de poderosas instituciones para el financiamiento de proyectos internacionales, especialmente el Banco Mundial y otras agencias, privadas o filantrópicas. Además, la pandemia de la gripe A (H1N1), que se desarrolló entre 2009 y 2010, puso en cuestión la independencia de la OMS con relación a la industria farmacéutica (VENTURA, 2013).

El advenimiento de la epidemia de HIV/SIDA, fue un punto crucial para la evolución de la salud internacional, que mostró no solamente un nuevo tipo de activismo transnacional por el acceso al tratamiento, sino que también influyó en la investigación y en la ciencia, en las prácticas clínicas, en las políticas públicas y en el comportamiento social (BRANDT, 2013). Paralelamente, el temor al bioterrorismo catapultó a la salud pública como tema relevante para la seguridad internacional,

* El presente artículo es una versión inédita – traducida, modificada y ampliada – del trabajo *Le Brésil et la diplomatie de la santé: les enjeux de la solidarité*, presentado el 17 de junio de 2013 en el Coloquio *Politique étrangère et diplomatie de la santé mondiale*, organizado por la *Cátedra Géopolitique de la santé mondiale* en el *Collège de France*, París.

bajo la conducción de Estados Unidos para quien la noción de seguridad nacional incluye la salud pública (ZYLBERMAN, 2013, p. 126).

De esta forma, la salud ganó espacio en la agenda de numerosos foros, tales como el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y las alianzas entre países desarrollados, como el Grupo de los 8 – G8, o entre países emergentes como Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica – los BRICS.

La expresión “salud internacional” ha sido paulatinamente substituida por la controvertida y polisémica expresión “salud global”. Mientras que la primera se utiliza generalmente para referirse a los acuerdos y proyectos de cooperación entre Estados, la segunda abarcaría nuevos actores y agendas innovadoras. A su vez, crece el uso de la expresión “diplomacia de la salud global” que comprendería la negociación en los foros de salud sobre la salud pública en las fronteras y en otras áreas afines, la gobernanza de la salud global, la política exterior y salud, y el desarrollo de estrategias de salud nacionales y globales (KICKBUSH; BERGER, 2010, p. 20).

Estos nuevos conceptos están rodeados por varias dudas. Tres billones de seres humanos – casi la mitad de la población del planeta – viven aún en condiciones sanitarias precarias, frecuentemente agravadas por una situación de pobreza extrema (KOURISLISKY, 2011, p. 15). ¿Se trata entonces de lemas ingenuamente descriptivos, que buscan resaltar la similitud entre problemas y soluciones que trascienden las fronteras, o de un universalismo hegemónico norteamericano, o eurocéntrico, que promueve la difusión de bienes, tecnología y productos financieros, más allá de la seguridad interna en sí? (BIRN, 2012, p. 101). Dominique Kerouedan alerta sobre el riesgo de que nuestra cultura de salud pública y de cooperación para el desarrollo, se vea confiscada por el pensamiento dominante de la *global health*, o del *Global South*, que ella considera como poco atento a las verdaderas preocupaciones locales de los países más pobres (KEROUEDAN, 2013a, p.22).

Entonces, ¿qué dice Brasil sobre la salud global? El presente artículo tiene como objetivo esbozar un panorama general (y, por lo tanto, no exhaustivo) sobre las acciones internacionales de Brasil en el ámbito de la salud pública. ¿Existe una política exterior brasileña de salud?

Es cierto que la posición de Brasil con relación a la gobernanza global sobre propiedad intelectual, está directamente relacionada a su respuesta a la epidemia de HIV/SIDA (SOUZA, 2012, p. 204). También es cierto que, desde 2003, con la llegada a la presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva, Brasil dio un nuevo estilo a la cooperación conocida como Sur-Sur – entre países en desarrollo – explorando, entre otros, el potencial de la salud como un tema social en el seno de la política exterior (PEREZ, 2012, p. 79). Expresiones como “diplomacia de prestigio” o “imperialismo *soft*” fueron utilizadas para identificar este período de la política exterior brasileña (VISENTINI, 2010).

Gran parte de las críticas dirigidas hacia la misma, se deben al hecho de que nuestra diplomacia buscó conciliar dos identidades difícilmente compatibles (LIMA, 2005): la de un país insatisfecho con el orden global, hábil articulador de los intereses de los países del Sur en ámbitos multilaterales y regionales; y la de

un gran mercado emergente, ávido de inversiones internacionales y de eventos planetarios. Paralelamente, Brasil se tornó una referencia internacional en cuanto al combate a la pobreza.

Según el discurso oficial, la cooperación técnica brasileña estaría regida por los principios de la diplomacia solidaria, por la acción en respuesta a las demandas de países en desarrollo (*demand-driven*), por el reconocimiento de la experiencia local, por la no imposición de condicionalidades, por la no vinculación a los intereses comerciales o fines lucrativos y por la no injerencia en asuntos internos de países aliados (LEITE et al. 2013). La expresión diplomacia solidaria, se forjó especialmente cuando Brasil asumió responsabilidades inéditas con relación a Haití (SEITENFUS, 2006).

La primera parte del presente artículo, trata justamente de diferenciar la cooperación brasileira en salud de aquella practicada por el mundo desarrollado. Será realizado un breve panorama sobre la cooperación Sur-Sur, con especial foco en la Comunidad de los Países de Lengua Portuguesa (CPLP) y en la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). La segunda parte del texto está dedicada al accionar brasileño en foros multilaterales, en los que Brasil propone una “nueva gobernanza” de la salud global. La conclusión sostendrá que Brasil posee una política exterior solidaria en el campo de la salud pública, cuyo futuro depende de la superación de los límites y contradicciones resultantes de tensiones transversales con interfaces internas y externas.

En el marco de este trabajo, la política exterior es concebida simplemente como la acción del Estado, a través del gobierno, en el ámbito internacional (PINHEIRO; MILANI, 2012, p. 334). La opción por este concepto se justifica por el necesario énfasis puesto en la *politización* de la política exterior, es decir, en la percepción de que las opciones tomadas por el gobierno, frecuentemente desprovistas de coherencia sistémica, reflejan coaliciones, alianzas, disputas y negociaciones entre diferentes sectores del propio gobierno, de partidos, grupos y actores.

Finalmente, cuando se hace referencia a la solidaridad –una noción enigmática, compleja y ambigua (SUPIOT, 2013)– se adopta una acepción elemental del derecho internacional público, para el cual la solidaridad puede expresarse tanto por instrumentos de compensación, tales como los sistemas de preferencias tarifarias o de redistribución, así como por instrumentos de protección de intereses colectivos, entre ellos los derechos humanos y el desarrollo sustentable (BOURICHE, 2012).

2 La cooperación *estructurante* en salud

El gobierno de Lula rápidamente se dio cuenta del papel que la salud pública podría desempeñar en su diplomacia. Sumada a la formación profesional y a la agricultura, representa dos tercios de la cooperación brasileña con los países en desarrollo (VAZ; INOUE, 2007).

La inversión federal en cooperación sanitaria pasó de 2,78 millones de Reales en 2005 a 13,8 millones en 2009, de esta forma 9% del total de las inversiones brasileñas en cooperación, para el período 2005-2009, estuvo destinado a la salud (BRASIL, 2010, p. 38). En 2012, de los 107 proyectos de cooperación sanitaria en

curso, 66 se destinaban a América Latina y el Caribe, 38 a África y 9 a Medio Oriente y Asia; 24 de esos programas se refieren a los bancos de leche materna, 17 al HIV/SIDA, 10 a la vigilancia sanitaria y 10 a sangre y hemoderivados (BRASIL, 2012a).

Son numerosos los actores de la cooperación brasileña en salud, cada uno de ellos aporta sus valores y su cultura institucional, e igualmente sus demandas. Considerada por analistas extranjeros como “un elemento esencial de la diplomacia solidaria de Brasil” (VENTURA, 2010), la cooperación sanitaria generó una aproximación inédita entre el Ministerio de Salud y el Ministerio de Relaciones Exteriores (BRASIL, 2012b, p. 26). Entre los órganos vinculados al Ministerio de la Salud, se destacan la Asesoría Internacional del Ministerio (Aisa/MS), el Programa Nacional de Enfermedades Sexualmente Transmisibles y Sida (PN-DST/Aids), el Instituto Nacional del Cáncer (Inca), y la Fundación Nacional de Salud (Funasa), la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (Anvisa) y la Fundación Oswaldo Cruz (Fiocruz) (CEPIK; SOUSA, 2011). Por el lado de las relaciones exteriores, evidentemente se destaca, la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), responsable por la negociación, por la coordinación y por el seguimiento del conjunto de los proyectos de cooperación técnica.

No obstante, esta lista no es exhaustiva. En el marco de un artículo, sería imposible identificar y clasificar las diferentes modalidades de acción internacional de los órganos públicos brasileños que repercuten sobre la salud pública, pero la complejidad de esta tarea no es monopolio del ámbito de la salud: “el hecho de que cerca de 50% de los órganos de la presidencia y de los ministerios puedan relacionarse con la política exterior, evidencia una internacionalización importante de la estructura del poder ejecutivo federal” (SANCHEZ-BADIN; FRANÇA, 2010).

Luego de la identificación del origen del concepto de cooperación “estructurante” en salud, serán abordadas la CPLP y la UNASUR, considerando que la cooperación Sur-Sur se da, sobre todo, por medio de agendas establecidas en el ámbito de las alianzas regionales y de los planes estratégicos (BUSS, FERREIRA; HOIRISCH, 2011)

2.1 El origen del concepto

La solidaridad constituye uno de los principios fundamentales de la política exterior brasileña (AMORIN, 2010). Pero ella es igualmente el *alma mater* del Sistema Único de Salud (SUS), establecido por la Constitución Federal de 1988, que consagra el acceso universal y gratuito a la salud, reconocido como derecho de todos y deber del Estado. Si se considera el sistema público de salud brasileño, el mismo tiene el mayor alcance a nivel mundial (FORTES; ZOBOLI, 2005, p. 22), con un público potencial de cerca de 200 millones de ciudadanos, el SUS se basa en cinco principios fundamentales: universalidad, integralidad, equidad, descentralización y participación popular. Los consejos de salud que actúan en el ámbito federal, estadual y municipal, están compuestos por usuarios, profesionales de la salud y gestores, encargados de aprobar programas de salud, de acompañar su ejecución y de controlar su presupuesto, paralelamente a la realización de

las conferencias de salud que tienen lugar periódicamente (FERREIRA NETO; ARAÚJO, 2012). A pesar del sub-financiamiento del SUS, del ascenso de la “medicina prepaga” privada, del protagonismo creciente de entes privados en el seno del sistema público y de los graves problemas de funcionamiento que se desprenden de tales factores, Brasil puede mostrar progresos en sus indicadores de salud. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas fueron alcanzados tres años antes de su plazo máximo (2015) en lo que se refiere a la reducción de la mortalidad infantil y materna, así como en la lucha contra la malaria y otras enfermedades (BRASIL, 2013).

Es sobre todo la doctrina del SUS, que preconiza la cobertura universal, equitativa e integral de los servicios de salud, la que inspira el concepto de “cooperación estructurante de salud” desarrollado por Brasil, durante la última década. Se trata de una doble innovación en relación al paradigma de la cooperación internacional. En primera medida, pretende romper con la tradición de la transferencia pasiva de saberes y tecnologías. En segundo lugar, su objetivo fundamental es la creación o el fortalecimiento de las principales instituciones fundamentales de los sistemas de salud de los países beneficiarios, explotando al máximo las capacidades locales (ALMEIDA, 2010, p. 25).

Mientras que la cooperación internacional ofrecida por el mundo desarrollado, se orienta en general al enfrentamiento de enfermedades o de vulnerabilidades específicas, la cooperación a la cual se llama estructurante, se orienta al apoyo de las autoridades, al fomento de las escuelas de formación de profesionales y al enfrentamiento de las debilidades de los sistemas nacionales de salud. Así, los elementos estructurales priman sobre la ayuda coyuntural, puntual y temporaria. De aquí resulta el predominio de los intereses nacionales permanentes de los aliados, rompiendo con la “hegemonía de oferta” – o sea, la construcción de una agenda de cooperación orientada principalmente por los intereses del donante, que no siempre se corresponden con las principales necesidades del receptor – lo que caracteriza a la tradicional cooperación para el desarrollo (FONSECA et al., 2013).

Paulo Buss, coordinador del Centro de Relaciones Internacionales de la poderosa *Fiocruz*, explica la vocación brasileña para la cooperación con el Sur: “hace veinte años, nosotros estábamos en la misma situación que viven hoy estos países. Nosotros somos capaces de comprenderla” (PINCOCK, 2011, p. 1738)

2.2. *La CPLP*

Creada en 1996, la CPLP está actualmente compuesta por ocho Estados: Angola, Brasil, Cabo Verde, Guinea- Bissau, Mozambique, Portugal, Santo Tomé y Príncipe, y Timor Oriental. La CPLP tiene como objetivo la cooperación en todos los ámbitos, incluso en salud; la promoción y difusión de la lengua portuguesa; y la concertación diplomática entre sus miembros, buscando particularmente el fortalecimiento de su presencia en los ámbitos internacionales (COMUNIDADE DOS PAÍSES DA LINGUA PORTUGUESA, 2007). Se trata de un “espacio fónico”, institucionalizado a imagen de la francofonía o de la hispanofonía, que hasta

el momento suscitó solo una “cortés indiferencia” por parte de las instancias multilaterales y de los medios internacionales (FERRA, 2007, p. 98). No obstante, la cooperación en salud con la CPLP fue una “elección natural” de Brasil, puesto que la mayor parte de los profesionales de los Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa (Palop), siendo todos ellos miembros de la CPLP, sólo hablan portugués, además de las lenguas locales. También operan a favor de esta cooperación, las “identidades políticas, ideológicas y culturales” (BUSS; FERREIRA, 2010a, p. 109) entre Brasil y los Palop.

Fue necesario esperar 12 años, desde la creación de la CPLP, para que ocurriera la I Reunión de Ministros de Salud, en Praia, Cabo Verde. Hasta entonces, la cooperación en salud en el ámbito de la CPLP se concentraba, sobre todo, en el combate al HIV/SIDA, a la malaria y a la tuberculosis. Luego, pasó a ser enmarcada en el Plan Estratégico de Cooperación en Salud 2009-2012 de la CPLP (Pecs).

Adoptada en Estoril, en 2009, en la II Reunión de Ministros de Salud, el Pecs mereció el modesto presupuesto de 14 millones de euros. El mismo establece siete ejes estratégicos: la formación y el desarrollo de la “fuerza de trabajo en salud”, que recibe 67% del presupuesto total del Pecs, la comunicación, la investigación, el desarrollo de cadenas de producción, la vigilancia epidemiológica, las catástrofes naturales y la promoción de la salud. Un grupo técnico está encargado de la coordinación y de la aplicación del Pecs.

La prioridad otorgada al eje de formación del personal de salud, permite comprender mejor la noción de cooperación “estructurante”. Se trata de apoyar a las autoridades sanitarias nacionales, con el fin de que sean capaces de gestionar sus respectivos sistemas de salud de manera eficaz, efectiva y duradera; de ofrecer una formación a los profesionales de la salud; de producir o de generar datos útiles para el proceso de toma de decisión política; y para promover la investigación y el desarrollo (BUSS; FERREIRA, 2010a, p.117). En los países aliados es evidente la sustitución de los programas específicos para el combate de las enfermedades por la inversión en los elementos de potencial cambio estructural.

En la ausencia de una evaluación oficial sobre los resultados del Pecs, cabe referirse al estudio realizado en base a 167 actos jurídicos bilaterales relativos a la cooperación en salud entre Brasil y los Palop, que entraron en vigor en Brasil en 2009, incluyendo memorándums y planes de trabajo (TORRONTEGUY, 2010). El autor concluye que, de hecho, esta cooperación excluye tanto las condicionalidades, como la lógica de endeudamiento características de la cooperación Norte-Sur. No obstante, las actividades previstas en estos instrumentos serían de “vía única”, en el sentido de que el Estado beneficiario mantiene una posición pasiva: la de un receptor de ayuda. El estudio revela también que estos instrumentos, en general, no prevén mecanismos de prestación de cuentas (*accountability*).

Pero la cooperación brasileña en salud no se limita a los Palop. Según la ABC, existen actualmente proyectos en curso en Argelia, Benín, Botsuana, Burkina-Faso, República de Congo, Ghana, Kenia, Senegal y Tanzania. En su conjunto, la “política africana” brasileña es blanco de numerosas críticas. Como nueva prioridad de la política exterior, la misma refleja una estrategia

concertada entre el sector público y el empresariado brasileño para la expansión del capitalismo brasileño, puesto que, a través del Banco Nacional de Desarrollo (BNDES), Brasil promovió ampliamente la internacionalización de las empresas brasileñas en África (SARAIVA, 2012, p.98 y 129). A pesar de que la aproximación con África aparezca bajo la forma de diplomacia solidaria, la estrategia brasileña comulga con lógicas económicas comunes a las llamadas potencias emergentes, como la búsqueda de materias primas estratégicas y de mercado para su producción industrial (VENTURA, 2010). La expansión internacional de las empresas brasileñas produce, en algunos casos, impactos negativos en los territorios y en las relaciones con trabajadores y gobiernos locales; y algunos proyectos financiados por el BNDES, que aumentan la vulnerabilidad social y ambiental, han generado conflictos en los países receptores (GARCIA, 2012, p. 240). En este sentido, las iniciativas en el área de la salud, conducidas por instituciones públicas, suenan como una especie de contrapunto de la otra vertiente de la cooperación Sur-Sur que se inspira en intereses del mercado.

2.3 UNASUR-Salud

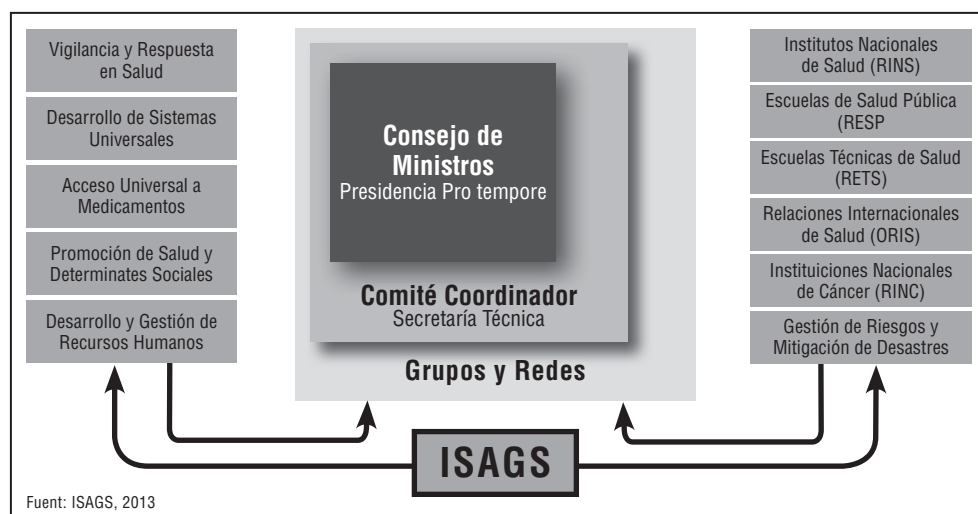
En el ámbito de UNASUR, la cooperación en salud es heredera de la experiencia del Organismo Andino de Salud – Convenio Hipólito Unanue (ORAS-CONHU) en actividad desde 1971; del Mercado Común del Sur – Salud (Mercosur- Salud); dedicado especialmente a las cuestiones sanitarias vinculadas a la circulación de bienes y mercaderías; y la Coordinación de Salud de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), que desde 1978 promueve la cooperación sanitaria en la región amazónica. Sin embargo, a diferencia de estas iniciativas, UNASUR pretende cubrir todo el subcontinente.

Creada por el Tratado de Brasilia, en mayo de 2008, UNASUR se mantiene fiel a la antigua voluntad brasileña de desarrollar una integración regional que abarque a toda América del Sur y que no esté simplemente orientada por la dimensión comercial (DABENE, 2010). Entre los objetivos específicos de la organización, se encuentra el acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud. La práctica de los Estados miembro, hace de la salud uno de los más dinámicos ámbitos de la integración regional.

El tratado de UNASUR, a pesar de reflejar la orientación progresista de América Latina de los años 2000, revela una modestia institucional que traiciona la timidez de la izquierda en materia de integración regional (DABENE, 2012, p. 392). Puramente intergubernamental, su marco orgánico está compuesto por tres consejos superiores – de Jefes de Estado, de Ministros de Relaciones Exteriores y de Delegados Nacionales; de una Secretaría General, con sede en Quito, Ecuador; de una presidencia *pro tempore* anual; y por doce consejos dedicados a sectores específicos de cooperación.

Entre los consejos sectoriales, se destaca el Consejo Sudamericano de Salud, también conocido como UNASUR- Salud, establecido pocos meses después de la creación del bloque regional, en diciembre de 2008. El único consejo sectorial que dispone de una sede permanente está destinado a la energía, y se encuentra en

Venezuela. Existen también dos órganos secundarios de carácter permanente: el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) con sede en Buenos Aires; y el Instituto Sudamericano de Gobierno en Salud (ISAGS). La estructura de UNASUR-Salud está representada en el siguiente gráfico.



UNASUR Salud está orientada por un Plan Quinquenal (2010-2015) (UNASUR, 2010), que contiene 28 metas de cooperación, agrupadas en los cinco ejes que aparecen en la parte izquierda del gráfico. Con un presupuesto total de 14,4 millones de dólares estadounidenses, 10,5 (cerca del 70%) se destinan al primer eje, relativo a la política sudamericana de vigilancia en salud, que presupone, entre otros aspectos, la cooperación entre los Estados miembro para la implementación del Reglamento Sanitario Internacional (RSI).

En UNASUR-Salud, las políticas públicas son concebidas regionalmente, con el fin de construir respuestas conjuntas a problemas comunes. Paulo Buss y José Roberto Ferreira, en un trabajo sobre este tema, se refieren a los medicamentos, vacunas y reactivos diagnósticos como “bienes públicos regionales” (BUSS; FERREIRA, 2011, p. 2705).

Además, en el centro de una estructura institucional francamente minimalista, como lo es UNASUR, se destaca el ISAGS, creado por la Resolución CSS 05/2009, en noviembre de 2009, y establecido en Rio de Janeiro, el 25 de julio de 2011. Muy dinámico, a pesar de ser muy reciente, el ISAGS se tornó una especie de portavoz de UNASUR-Salud y lideró numerosas iniciativas. Esta innovación institucional sin paralelo en otros procesos de integración regional (TEMPORÃO, 2013), nació del consenso entre los Ministros de Salud de la región, de que los problemas más graves de los sistemas nacionales de salud, están vinculados a la gobernanza (BUSS, 2012). Según el artículo 2 de su estatuto, ISAGS tiene como objetivo volverse un centro de altos estudios y debate sobre políticas, para el desarrollo de líderes y de recursos humanos estratégicos en salud (CONSELHO SUL-AMERICANO DE SAÚDE, 2011), debiendo fomentar y ofrecer insumos para la gobernanza de la salud en los países de América

del Sur y su articulación regional en cuanto a la salud global. Más que la formación de una “nueva generación” de gestores, el instituto debe contribuir a la adopción de medidas concertadas en materia de organización de servicios de salud (PADILHA, 2011). UNASUR-Salud también es un medio para la coordinación de las posiciones entre los Estados en los foros multilaterales, y junto a actores transnacionales.

Cabe mencionar que no se encontraron en los documentos de UNASUR-Salud, mecanismos de control y participación social. Esta ausencia sorprende no sólo frente a los principios del SUS, sino también, frente a las características de la propia UNASUR: es poco probable que otro tratado constitutivo de una organización internacional mencione tantas veces a la participación social, llegando a erigirla como objetivo específico del bloque (VENTURA; BARALDI, 2008, p. 15).

Más allá de UNASUR, Brasil dirige proyectos de cooperación en salud con otros países de América Latina. En Haití, por ejemplo, está a cargo de la reconstrucción del sistema de salud, destinando 85 millones de dólares americanos a la construcción de hospitales, a los cuidados primarios de salud y a la formación de personal (TEMPORÃO, 2012). No obstante, crece la convicción de que “si existe una prueba del fracaso de la ayuda internacional, Haití es la prueba” (SEITENFUS, 2010).

A pesar de que existe una cierta distancia entre la grandilocuencia de la intención y la materialización del gesto, en general el balance de esta cooperación conocida como “estructurante de salud” Sur-Sur, es considerado como positivo. (BUSS, FERREIRA, 2010b, p.102). Los propios actores de la cooperación en salud consideran que es necesario coordinar mejor las agencias o los organismos que participan en la misma. Actores de relevancia defienden la adopción de una ley brasileña sobre la cooperación internacional (BUSS, FERREIRA, 2012, p. 262), con el objetivo de brindar una mayor claridad sobre el papel de cada órgano del Estado brasileño, garantizar su sumisión a los principios previstos por la Constitución Federal (y, en el caso de la salud, al SUS), además de establecer mecanismos de prestación de cuentas (*accountability*), actualmente inexistentes.

3 Por una gobernanza de la salud mundial

Entre los numerosos temas y ámbitos de actuación brasileña relativos a la salud, este artículo se refiere al programa HIV/SIDA y a la política de acceso a medicamentos, a la concertación en el BRICS en el ámbito de la salud y las posiciones de Brasil – y de UNASUR – en relación al proceso de reforma de la OMS. Debido a los límites de extensión, el presente artículo no se refiere a temas importantes como, por ejemplo, el protagonismo brasileño en el proceso de elaboración de la Convención Marco para la lucha antitabaco de la OMS; entre otros.

3.1 *El modelo brasileño de respuesta a la epidemia de HIV/SIDA*

Siendo el epicentro de la epidemia de HIV/SIDA en América Latina (BIELH, 2009, p. 17), Brasil fue el primer país en desarrollo en ofrecer, a partir de 1996, tratamiento gratuito para personas infectadas. En este sentido, la oferta universal de acceso a los anti-retrovirales, constituye un elemento determinante de la posición brasileña

sobre la gobernanza global de la salud, en particular en los aspectos relativos a la propiedad intelectual. En el marco de la OMC, Brasil e India, estuvieron en la cabecera de los países en desarrollo en lo que respecta a la adopción de la Declaración relativa al Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relativos al Comercio (ADPIC o, en inglés TRIPS) y la Salud Pública, conocida como Declaración de Doha, del 14 de noviembre de 2001.

No obstante, aún queda un largo camino por recorrer para que la salud pública prime sobre los intereses económicos de la industria de medicamentos. Entre 2008 y 2009, las autoridades aduaneras europeas realizaron diversas aprehensiones de medicamentos genéricos auténticos, que se encontraban en tránsito en sus puertos, especialmente un lote del genérico *Losartan Potassium*, utilizado contra la hipertensión, producido en India y destinado a Brasil. India y Brasil, recurrieron a la OMC, considerando que el comportamiento de las autoridades europeas violaba, entre otros pactos, la Declaración de Doha, creando obstáculos al comercio legítimo de medicamentos genéricos (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO, 2009). Brasil ha defendido la producción de medicamentos genéricos también en otras instancias, en particular en la OMS y en la Asamblea General de la ONU.

Un importante estudio de André de Mello e Souza (2012) sobre la política exterior de Brasil frente a la epidemia del SIDA, revela que el éxito brasileño se construyó en un contexto de fuerte oposición por parte de los Estados desarrollados, de ciertas grandes empresas, y en contradicción con lo que pregonaban en la época, la OMS, la United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Banco Mundial y la Fundación Gates, entre otros. Souza considera que una posible explicación para la posición brasileña es la convergencia entre los gobiernos (nacional y local) y las organizaciones de la sociedad civil, todos fuertemente influenciados por el ideario del ya citado movimiento por la reforma sanitaria.

Considerado como modelo de respuesta a la epidemia de HIV/SIDA, el programa brasileño conjuga estrechamente la política de distribución gratuita de medicamentos y, frente al elevado precio de los antiretrovirales de marca, la política de incentivo a la producción farmacéutica local, sea la misma pública o privada (CASSIER; CORREA, 2009). Este modelo se ve reflejado en la cooperación internacional brasileña. Se creó un grupo de Cooperación Técnica Horizontal (GCTH) sobre HIV/SIDA por 21 países de América Latina y el Caribe. Sin embargo, fue la creación de la fábrica de medicamentos en Mozambique el principal fruto de la exportación del modelo brasileño. Primer laboratorio 100% público de África, este proyecto fue desarrollado sobre todo después de 2008, cuando comenzó a ser dirigido por Fiocruz —especialmente por su instituto de tecnología en productos farmacéuticos, FARMANGUINHOS. Mozambique es uno de los países más afectados por el SIDA en el mundo, con 1,7 millones de personas contaminadas en una población de 21,4 millones (OLIVEIRA, 2012). En noviembre de 2012, el laboratorio presentó los primeros medicamentos anti-retrovirales al gobierno mozambiqueño (MATOS, 2012).

Por haber invertido cerca de 40 millones de reales en este proyecto, entre 2008 y 2014, más allá de los costos de transferencia de tecnología relativos a 21 medicamentos, Brasil fue descrito más como un activista que como un donante,

puesto que no obtuvo ganancias económicas de ningún tipo a través de esta cooperación (FOLLER, 2013), lo que lo diferencia no solo del mundo desarrollado, sino también de otros países emergentes como China.

Sin embargo, el modelo brasileño no escapa a las críticas. La combinación del activismo de los pacientes, de los intereses de la industria farmacéutica y de las políticas de reforma del Estado brasileño condujeron a un cambio progresivo del concepto de salud pública, hoy menos comprendido como un mecanismo de prevención y de atención médica, y más como una política de acceso a medicamentos y servicios de salud; o sea, una concepción cada vez más privatizada y farmacéutica de la salud pública que, en particular en el caso de la política de respuesta al SIDA, reproduce prejuicios relativos al color y a la pobreza (BIEHL, 2009, p. 16).

Sin embargo, gracias a su respuesta a la epidemia de HIV/SIDA, Brasil se tornó un “*agenda setter*” en el campo de la salud (BLISS et al, 2012).

3.2 *La salud en el BRICS*

El accionar de Brasil se enmarca también en el ámbito del grupo de países conocido como BRICS, que reúne países emergentes en cumbres anuales de Jefes de Estado y de Gobiernos desde 2009. En la cumbre de Sanya, de abril de 2011, los jefes de Estado y de Gobierno decidieron fortalecer el diálogo en el campo de la salud pública, sobre todo en lo que se refiere a la lucha contra el HIV/SIDA. Luego, en julio del mismo año, los ministros de salud se reunieron por primera vez en Pekín, y adoptaron una declaración que hace un inventario de los desafíos similares enfrentados por los países, especialmente en materia de acceso a los servicios de salud y medicamentos.

La Declaración de Pekín define las siguientes prioridades de acción: el fortalecimiento de los sistemas de salud a fin de superar los obstáculos para el acceso a vacunas y medicamentos en la lucha contra el HIV/SIDA, la tuberculosis, la hepatitis viral y el paludismo; y la transferencia de tecnologías a favor de la salud pública (BRICS, 2011).

La cuestión de los medicamentos reviste especial importancia en el ámbito del BRICS, pues hoy China e India son los mayores proveedores de principios activos de la industria brasileña. A su vez, Brasil pretende “aumentar la cooperación horizontal efectiva y desarrollar armoniosamente las capacidades entre los sectores farmacéuticos de los países del BRICS”, pudiendo “asumir también un papel prominente en la implementación de la Estrategia Global sobre la Salud Pública, Innovación y Propiedad, aprobada por la Asamblea Mundial de la Salud en 2008” (PADILHA, 2011a).

La segunda reunión de los ministros de salud del BRICS se desarrolló en Nueva Delhi, en enero de 2013, resultando en un comunicado que resalta, entre otros aspectos, la necesidad de proteger la circulación de medicamentos genéricos entre los países en desarrollo (AGENCIA DE NOTICIAS DA AIDS, 2013).

Estudios recientes llaman la atención sobre la necesidad de intensificar las investigaciones sobre las posibilidades reales de incidencia del BRICS sobre la salud mundial (HARMER et al., 2003).

3.3 *La reforma de la OMS*

Los últimos años estuvieron marcados por un creciente compromiso de Brasil con relación a la OMS. En 2013, en la última Asamblea Mundial de la Salud (AMS), órgano supremo de la OMS que se reúne anualmente en Ginebra, Brasil se volvió el décimo mayor contribuyente del presupuesto de la institución; su aporte pasó de 1,6% a 2,9% del total de las contribuciones de los Estados, lo que representará cerca de 26 millones de dólares americanos en los próximos dos años (CHADE, 2013). Además, Brasil fue elegido miembro del Consejo Ejecutivo de la OMS, para el período 2013 a 2016.

Tal compromiso fue acompañado por una vigorosa crítica en relación al papel de la OMS en la gobernanza mundial de la salud. La posición brasileña sobre la reforma de la organización la ilustra bien, al reprender a la Dirección de la OMS por la prisa con la que se ha conducido todo el proceso de reforma, cediendo ante la presión de los grandes financiadores de la OMS, que son los principales interesados en la aceleración de la reforma por tener posiciones ya definidas al respecto (INSTITUTO SUL-AMERICANO DE GOVERNO EM SAÚDE, 2013b, p.4).

La concertación de las posiciones de los Estados miembro de UNASUR en el seno de la OMS se hizo visible en los últimos dos años. UNASUR-Salud se reunió paralelamente a la AMS, con el fin de adoptar posiciones comunes, y buscando hablar con una sola voz, incluso en el consejo ejecutivo de la organización (INSTITUTO SULAMERICANO DE GOVERNO EN SAÚDE, 2013a).

La posición crítica de Brasil con relación a la OMS se extiende igualmente al debate en torno a la Agenda de Desarrollo post-2015, en el ámbito de la consulta temática referente a la salud. La OMS, junto con otros actores, defiende la cobertura universal de salud, mientras que Brasil promueve una cobertura, además de universal, equitativa e integral. Para Paulo Buss, la Constitución Federal y la concepción de salud que la misma consagra son los únicos parámetros posibles para la acción internacional brasileña (ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA, 2013).

4 Conclusiones: la superación de contradicciones transversales

Uno de los riesgos del uso actual de la expresión “solidaridad”, por parte de los Estados, que amenaza con reducirla a un slogan vacío, es su desconexión con un marco concreto de aplicación (BLAIS, 2007, p. 330). Al evocar los derechos sociales, entre los cuales se encuentra el derecho a la salud, Alain Supiot recomienda pasar de la “solidaridad negativa”, que actualmente prevalece en las relaciones entre los Estados, a la “solidaridad positiva”, que establecería objetivos comunes de trabajo decente y de justicia en las reglas internacionales de comercio, creando también “medios para evaluar estas reglas a la luz de sus efectos reales sobre la seguridad económica de los hombres” (SUPIOT, 2010, p. 173).

Se demostró que Brasil posee, evidentemente, una política exterior en el campo de la salud. Es solidaria, por ejemplo, cuando defiende la sumisión del comercio internacional a los derechos humanos, en materia de propiedad intelectual; que los determinantes sociales de salud tengan prioridad en la agenda global; y

que una reforma de la OMS se vuelva más independiente en relación a los grandes financiadores privados.

Cabe reflexionar, sin embargo, sobre otras facetas de la acción internacional brasileña, como la eventual explotación predatoria del trabajo humano y de los recursos naturales donde actúan las empresas brasileñas, gran parte de las mismas beneficiadas por el financiamiento público, cuyos emprendimientos pueden producir efectos nefastos para la salud de las personas que se encuentran en los territorios en cuestión.

Mireille Delmas-Marty señala que, frente a los efectos contradictorios de la globalización, no basta con reafirmar los principios humanistas para cambiar prácticas y para promover el reequilibrio necesario entre valores mercantiles y valores no mercantiles, entre los bienes privados y el bien común: es preciso responder concretamente a las contradicciones que la acompañan (DELMAS-MARTY, 2013, p. 96). De esta forma, la diplomacia brasileña de salud sólo podría ser considerada efectivamente solidaria en los casos en los que produzca una mejora tangible para la salud de las poblaciones de los Estados con los que Brasil coopera. El concepto de cooperación estructurante en salud es un valioso aporte brasileño para el léxico internacional de la ayuda para el desarrollo. No obstante, los recursos destinados a este nuevo tipo de cooperación, son aún modestos.

En este sentido, las estadísticas relativas a la cooperación, más allá de que no se encuentran fácilmente disponibles, deben ser analizadas con prudencia. En todo el mundo, las investigaciones empíricas cualitativas sobre los efectos de la cooperación deben ser incentivadas con urgencia. El resultado de las acciones de cooperación internacional, precisa ser estudiado “de manera más científica”: la “protociencia” actualmente empleada en la evaluación de la cooperación, no garantiza que los recursos, ya escasos, sean aprovechados de la mejor manera posible (KOURILSKY, 2011, p. 17).

El futuro de la diplomacia brasileña de salud, no puede estar disociado de los efectos de la política exterior en su conjunto, depende del balance interno entre numerosas contradicciones; y en parte, entre los principios y la realidad del propio SUS, dentro del territorio brasileño. Según José Gomes Temporão (2013), está en marcha una ardua lucha política por la preservación del sistema público y universal de salud en Brasil, actualmente bajo amenaza de “americanización” a través de la difusión de la idea de que la salud privada es mejor que la salud pública, y que tener una medicina prepaga es parte del ascenso social del brasileño (DOMINGUEZ, 2013, p. 19). Además, los intereses privados invaden el SUS, cuya coherencia se ve amenazada por la multiplicación de dudosas asociaciones público-privadas (OCKÉ-REIS, 2012).

Se concluye que las tensiones encontradas en la política exterior brasileña, particularmente en lo que respecta a la salud pública, son de naturaleza transversal, atravesando las esferas interna y externa, y que las mismas se multiplican de una forma tan opaca como vertiginosa. La consolidación de una diplomacia solidaria de salud depende tanto de que prevalezca la óptica de los derechos humanos sobre otros intereses de nuestra política exterior, como de la voluntad política de los gobiernos para completar el movimiento iniciado con la reforma sanitaria, construyendo un sistema de salud gratuito y de calidad como deber del Estado, como derecho de todos, y como un faro para la acción internacional de Brasil.

REFERENCIA

Bibliografía y otras fuentes

- AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DA AIDS. **Reunidos na Índia ministros da saúde do BRICS se comprometem a apoiar luta mundial contra AIDS**. 11/01/2013. Disponible en: <<http://www.agenciaaids.com.br/noticias/interna.php?id=20201>>. Visitado el: 14 Jun. 2013.
- ALMEIDA, Célia Almeida et al. 2010. A concepção brasileira de cooperação Sul-Sul estruturante em saúde. **RECIIS**, v.4, n.1, p. 25-35, março. Disponible en: <<http://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/viewArticle/343>>. Visitado el: 14 jun. 2013.
- AMORIM, Celso. 2010. En entrevista. **Cooperação Saúde**, Boletim da Atuação Internacional Brasileira em Saúde, Brasília, n. 2, p. 4-5. Disponible en: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/boletim_aisa_final.pdf>. Visitado el: 14 Jun. 2013.
- BIEHL, João. 2009. Accès au traitement du Sida, marchés des médicaments et citoyenneté dans le Brésil d'aujourd'hui. **Sciences sociales et santé**, v. 27, n. 3, p. 13-46. Disponible en: <<http://www.cairn.info/revue-sciences-sociales-et-sante-2009-3-page-13.htm>>. Visitado el: 14 Jun. 2013.
- BIRN, Anne-Emanuelle. 2011. Reconceptualización de la salud internacional: perspectivas alentadoras desde América Latina. **Revista Panamericana de Salud Publica**, v. 30, n. 2, p. 101-104.
- BLAIS, Marie-Claude. 2007. **La solidarité – histoire d'une idée**. Paris: Gallimard.
- BLISS, Katherine; BUSS, Paulo; ROSENBERG, Felix. 2012. **New Approaches to Global Health Cooperation—perspectives from Brazil**. Brasil: Ministério da Saúde/Fiocruz; Washington, D.C: Center for Strategic and International Studies, set. Disponible en: <http://csis.org/files/publication/120927_Bliss_NewApproachesBrazil_Web.pdf>. Visitado el: 14 Jun. 2013.
- BOURICHE, Marie. 2012. **Les instruments de solidarité en droit international public**. Paris: Connaissances et savoirs.
- BRANDT, Allan. 2013. How AIDS Invented Global Health. **The New England Journal of Medicine**, n. 368, p. 2149-2152, 06 jun. Disponible en: <http://www3.med.unipmn.it/papers/2013/NEJM/2013-06-06_nejm/nejmp1305297.pdf>. Visitado el: 14 Jun. 2013.
- BRASIL. 2010. SAE/PR-IPEA-MRE-ABC. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009**. Brasília, Dezembro. Disponible en: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Book_Cooperacao_Brasileira.pdf>. Visitado el: 14 Jun. 2013.
- _____. 2012a. Ministério da Saúde. **Participação do Ministério da Saúde no cenário internacional da saúde**. Ciclo de Debates. Brasília, Ministério da Saúde. Disponible en: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/ms_cenario_internacional_saude.pdf>. Visitado el: 14 Jun. 2013.

- _____. 2012b. SISCOOP-DPROJ/AISA. **A Cooperação Brasileira em Saúde**, Apresentação. Brasília, 19 de dez.
- _____. 2013a. **Agência Brasileira de Cooperação**. Site oficial. Disponível em: <www.abc.gov.br>. Visitado el: 14 Jun. 2013.
- _____. 2013b. Senado Federal. Agência Senado. Ao apresentar balanço do Ministério da Saúde, Padilha reconhece que falta de médicos é “desafio crítico”. **Portal de Notícias**, Brasília, 24/04/2013. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2013/04/24/ao-apresentar-balanco-do-ministerio-da-saude-padilha-reconhece-que-falta-de-medicos-e-desafio-critico>. Visitado el: 14 Jun. 2013.
- BRICS. I Reunião dos Ministros da Saúde dos BRICS. **Declaração de Pequim**. Tradução de Vera Golik e Hugo Lenzi. Disponível em: <www.amucc.com.br>. Visitado el: 14 Jun. 2013.
- BUSS, Paulo; CHAMAS, Claudia. 2012. Um novo modelo para a pesquisa em saúde global. **Valor Econômico**, 31 ago.
- BUSS, Paulo; FERREIRA, José Roberto. 2010a. Diplomacia da saúde e cooperação Sul-Sul: as experiências da UNASUL saúde e do Plano Estratégico de Cooperação em Saúde da CPLP. **RECIIS**, v. 4, n. 1, março, p. 106-118. Disponível em: <http://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/351>>. Visitado el: 14 Jun. 2013.
- _____. 2010b. Ensaio crítico sobre a cooperação internacional em saúde. **RECIIS**, v. 4, n. 1, março, p. 93-105. Disponível em: <<http://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/viewArticle/350>>. Visitado el: 14 Jun. 2013.
- _____. 2011. Cooperação e integração regional em saúde na América do Sul: a contribuição da UNASUL Saúde. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 16, p. 2699-2711. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v16n6/09.pdf>>. Visitado el: 14 Jun. 2013.
- _____. 2012. Brasil e saúde global. In: **Política externa brasileira – As práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: FGV.
- BUSS, Paulo; FERREIRA, José Roberto; HOIRISCH, Claudia. 2011. A saúde pública no Brasil e a cooperação internacional. **Revista Brasileira de Ciência, Tecnologia e Sociedade**, v. 2, n. 2, p. 213-229. Disponível em: <<http://www.revistabrasileiradects.ufscar.br/index.php/cts/article/viewFile/160/88>>. Visitado el: 14 Jun. 2013.
- CABRERA, Oscar; GUILLÉN, Paula; CARBALLO, Juan. 2013. Restrições à publicidade e promoção do tabaco e a liberdade de expressão. Conflito de direitos? **Revista de Direito Sanitário**, v. 13, n. 3, p. 98-123. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/56245>>. Visitado el: 14 Jun. 2013.
- CASSIER, Maurice; CORRÊA, Marilena. 2009. Éloge de la copie: le reverse engineering des antirétroviraux contre le VIH/Sida dans les laboratoires pharmaceutiques brésiliens. **Sciences sociales et santé**, v. 27, n. 3, p. 77-103. Disponível em: <<http://www.cairn.info/revue-sciences-sociales-et-sante-2009-3-page-77.htm>>. Visitado el: 14 Jun. 2013.
- CEPIK, Marco; SOUSA, Romulo Paes. 2011. A política externa brasileira e a cooperação internacional em saúde no começo do governo Lula. **Século XXI**, v. 2, n.

- 1, p. 109-134, jan.-jul. Disponible en: <<http://sumario-periodicos.espm.br/index.php/seculo21/article/viewFile/1779/90>>. Visitado el: 14 Jun. 2013.
- CHADE, Jamil. 2013. Brasil vai dobrar contribuição para a OMS em 2014. **Estadão** [online], 23/05/2013. Disponible en: <<http://www.estadao.com.br/noticias/vidae,brasil-vai-dobrar-contribuicao-para-a-oms-em-2014,1034996,0.htm>>. Visitado el: 14 Jun. 2013.
- COMUNIDADE DOS PAÍSES DA LÍNGUA PORTUGUESA (CPLP). 2007. **Estatuto**. I Cúpula de Chefes de Estado e de Governo, Lisboa, 1996 – atualizado em São Tomé (2001), Brasília (2002), Luanda (2005), Bissau (2006) e Lisboa (2007).
- _____. 2009. **Plano Estratégico de Cooperação em Saúde 2009-2012**. II Reunião de Ministros de Saúde, Estoril.
- _____. 2013. II Reunião Ordinária da Rede dos Institutos Nacionais de Saúde Pública da CPLP (RINSP/CPLP). **Ata da Reunião**. 19 de abril.
- DABENE, Olivier. 2010a. L'UNASUR—Le nouveau visage pragmatique du régionalisme sud-américain. **Political Outlook 2010**, Observatoire politique de l'Amérique latine et des Caraïbes (Opalc), CERI-Sciences Po. Disponible en: <http://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/etude169_170.pdf>. Visitado el: 14 Jun. 2013.
- _____. 2010b. Au-delà du régionalisme ouvert—La gauche latino-américaine face au piège de la souveraineté et de la flexibilité. In: **La gauche en Amérique latine 1998-2012**. Paris: Presses de Sciences Po. Chapitre 11.
- DABENE, Olivier; LOUAULT, Frédéric. 2013. **Atlas du Brésil** – Promesses et défis d'une puissance émergente. Paris: Autrement.
- DELMAS-MARTY, Mireille. 2013. **Résister, responsabiliser, anticiper**. Paris: Seuil.
- DOMINGUEZ, Bruno. 2013. Universalidade: o necessário resgate de um sentido perdido. **RADIS**, n. 127, p.16-19, abril. Disponible en: <http://www6.ensp.fiocruz.br/radis/revista-radis/127/reportagens/universalidade-o-necessario-resgate-de-um-sentido-perdido>>. Visitado el: 14 Jun. 2013.
- ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA (ENSP). 2013. Princípios do SUS podem nortear agenda pós-2015. **Informe ENSP**. 04/04/2013. Disponible en: <<http://www.ensp.fiocruz.br/portal-ensp/informe/site/materia/detalhe/32323>>. Visitado el: 14 Jun. 2013.
- SCOREL, Maria Luisa. 2012. **Reforma da OMS: Saúde Global e Diplomacia**. Apresentação. Taller de Salud Global y Diplomacia de la Salud, ISAGS, Rio de Janeiro, maio.
- FERRA, Francisco. 2007. Un espace phonique lusophone à plusieurs voix? Enjeux et jeux de pouvoir au sein de la CPLP. **Revue internationale de politique comparée**, v. 14, p. 95-129.
- FERREIRA NETO, Joao Leite; ARAÚJO, Jose Newton. 2012. L'expérience brésilienne du Système unique de santé (SUS): gestion et subjectivité dans un contexte néolibéral. **Nouvelle revue de psychosociologie**, n. 13, p. 227-239.

- FOLLER, Maj-Lis. Cooperação Sul-Sul: a Parceria Brasileira com Moçambique e a Construção de uma Fábrica de Medicamentos de Combate à AIDS. **Austral**, Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, v. 2, n. 3, p.181-207, jun. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:rs5_li09oSoJ:seer.ufgrs.br/austral/article/download/35027/23941+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=br>. Visitado el: 14 Jun. 2013.
- FONSECA, Luiz Eduardo et al. 2013. Meio século de cooperação para o desenvolvimento e sua influência no setor saúde. **Anais do IV Encontro da ABRI**, Belo Horizonte, julho.
- FORTES, Paulo; ZOBOLI, Elma. 2005. Os princípios do Sistema Único de Saúde – SUS potencializando a inclusão social na atenção à saúde. **O Mundo da Saúde**, v. 29, n. 1, p. 20-25, março.
- GARCIA, Ana Saggiaro. 2012. A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo. 2012. 413f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais. Disponível em: <http://www.fisyp.org.ar/media/uploads/0812659_2012_completa.pdf>. Visitado el: 14 Jun. 2013.
- GOSTIN, Lawrence. 2007. Meeting the Survival Needs of the World's Least Healthy People—A Proposed Model for Global Health Governance. **JAMA**, v. 298, n. 2, jul., p. 225-8.
- HARMER, Andrew et al. 2013. ‘BRICS without straw’? A systematic literature review of newly emerging economies influence in global health. **Globalization and Health**, 9:15. Disponível em: <<http://www.globalizationandhealth.com/content/9/1/15>>. Visitado el: 14 Jun. 2013.
- CONSEJO SURAMERICANO DE SALUD. 2011. Resolución N° 02. **Estatuto del Instituto Suramericano de Gobierno en Salud**. Disponível em: <<http://www.isags-unasul.org/media/file/ESTATUTO%20ISAGS%20ESP.pdf>>. Visitado el: 14 jun. 2013.
- INSTITUTO SUL-AMERICANO DE GOVERNO EM SAÚDE. União das Nações Sul-Americanas (ISAGS/UNASUL). 2013a. **Informe**, Rio de Janeiro, maio.
- _____. 2013b. **Informe**, Rio de Janeiro, junho.
- KEROUEDAN, Dominique. 2011. Présentation. In: KEROUEDAN (dir.). **Santé internationale – Les enjeux de santé au Sud**. Paris: Presses de Sciences Po.
- _____. 2013a. **Géopolitique de la santé mondiale**. Leçons inaugurales du Collège de France. Paris: Collège de France/Fayard.
- _____. 2013b. **Problématique du Colloque international Politique étrangère et diplomatie de la santé mondiale**. Chaire Savoirs contre pauvreté – Géopolitique de la santé mondiale, Collège de France, Paris, junho.
- KICKBUSCH, Ilona; BERGER, Chantal. 2010. Diplomacia da Saúde Global. **RECIIS**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 19-24, março. Disponível em: <<http://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/342>>. Visitado el: 14 Jun. 2013.

- KOURILSKY, Philippe. 2011. Les sciences qui s'ignorent. In: KEROUEDAN (dir.). **Santé internationale** – Les enjeux de santé au Sud. Paris: Presses de Sciences Po. p. 15-18.
- LEITE, Iara Costa; SUYAMA, Bianca; WAISBICH, Laura Trajber. 2013. **Para além do tecnicismo**: a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional e caminhos para sua efetividade e democratização. Policy Briefing. São Paulo: CEBRAP. Disponible en: <http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/item_796/26_08_13_14Policy_Briefing_Para%20al%C3%A9m%20do%20tecnicismo.pdf>. Visitado el: 14 Jun. 2013.
- LIMA, Maria Regina S. de. 2005. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 1, p. 24-59, jan./june. Disponible en: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292005000100002&script=sci_arttext>. Visitado el: 14 Jun. 2013.
- MATOS, Alexandre. 2012. Fábrica de medicamentos de Moçambique entrega primeira remessa. **Agência Fiocruz de notícias**, 23/11/2012. Disponible en: <<http://www.fiocruz.br/ccs/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=4985&sid=9&tpl=printerview>>. Visitado el: 14 Jun. 2013.
- MORIN, Edgar. 2013. L'aventure d'une pensée. Entrevista. **Sciences Humaines**, hors-série spécial, n. 18, mai-juin.
- OCKÉ-REIS, Carlos. 2012. SUS – o desafio de ser único. Rio de Janeiro: FIOCRUZ.
- OLIVEIRA, Lícia. 2012. Coordenadora del proyecto de la fábrica de medicamentos en Mozambique comenta la iniciativa. Entrevista concedida à Danielle Monteiro. **Agência Fiocruz de notícias**, 25/05/2012. Disponible en: <<http://www.fiocruz.br/ccs/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=4666&sid=3&tpl=printerview>>. Visitado el: 14 Jun. 2013.
- ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA (OTCA). 2013. **Plano de Trabalho 2013**. II Reunião Regional Virtual de Saúde. 4 de fevereiro.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). 2009. Sistema de Solução de Controvérsias. **Processos DS408 e DS409**. Disponible en: <<http://www.wto.org/>>. Visitado el: 14 Jun. 2013.
- _____. 1946. Constituição da Organização Mundial da Saúde. Nova Iorque, 22 de Julho.
- PADILHA, Alexandre. 2011a. Intervenção do Ministro de Estado da Saúde do Brasil na I Reunião de Ministros da Saúde do BRICS. Pequim, 11 Jul.
- _____. 2011b. Padilha comenta a atuação do ISAGS e destaca ações do MS. **Informe ENSP**. 5 ago.
- PATRIOTA, Antonio. 2011. Entrevista. **Cooperação Saúde**, Boletim da atuação internacional brasileira em saúde, n. 5.
- PEREZ, Fernanda Aguilar. 2012. **Panorama da cooperação internacional em saúde em países da América do Sul**. 2012. 174p. Dissertação (Mestrado em Ciências) –

- Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6135/tde-06092012-114245/pt-br.php>> Visitado em: 14 Jun. 2013.
- PINCOCK, Stephen. 2011. Profile Paulo Buss – A leader of public health and health policy in Brazil. *The Lancet*, v. 377, p. 1738, maio.
- PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos. 2012. Conclusão. In: _____. (Org). **Política externa brasileira** – As práticas da política e a política das práticas. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 334-6.
- POCHMANN, Marcio. 2012. **Nova classe média?** O trabalho na base da pirâmide social brasileira. São Paulo: Boitempo.
- QUEIROZ, Luisa; GIOVANELLA, Ligia. 2011. Agenda regional da saúde no Mercosul: arquitetura e temas. *Rev. Panam Salud Publica*, v. 30, n. 2, p. 182-8. Disponível em: <<http://www.scielo.org/pdf/rpsp/v30n2/v30n2a11.pdf>>. Visitado em: 14 Jun. 2013.
- SANCHEZ-BADIN, Michelle Ratton; FRANÇA, Cassio. 2010. A inserção internacional do poder executivo federal brasileiro. *Análises e Propostas FES*, n. 40, agosto. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/07917.pdf>>. Visitado em: 14 Jun. 2013.
- SARAIVA, José Flávio Sombra. 2012. **África parceira do Brasil atlântico** – Relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI. Belo Horizonte: Fino Traço.
- SEITENFUS, Ricardo. 2006. Elementos para uma diplomacia solidária: a crise haitiana e os desafios da ordem internacional contemporânea. *Carta Internacional*, v. 1, p. 5-12, março. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:fRxema72Vy8J:citrus.uspnet.usp.br/nupri/arquivo.php%3Fid%3D9+&cd=3&hl=en&ct=clnk&gl=br>>. Visitado em: 14 Jun. 2013.
- _____. 2010. Haïti est la preuve de l'échec de l'aide internationale–Interview accordé à Arnaud Robert. *Le Temps*, Genebra, 20 dez.
- SUPIOT, Alain. 2010. **L'esprit de Philadelphie** – la justice sociale face au marché total. Paris: Seuil.
- _____. 2013. Abertura. **Entretien sur les avatars de la solidarité**. Vídeo. Colóquio da Cátedra “État social et mondialisation: analyse juridique des solidarités”, Paris, Collège de France, 5-6 de junho.
- TEMPORÃO, José Gomes. 2012. José Gomes Temporão fala sobre a necessidade de melhorar a saúde na América do Sul. Entrevista concedida a Ana Cappelano. ISAGS Notícias. 17 abril.
- _____. 2013. Entrevista. **ISAGS–Galeria de vídeos**, publicado em 25 jul. Disponível em: <www.isags-unasursalud.org/>. Último acesso: 25 Jul. 2013.
- TORRONTÉGUY, Marco Aurelio. 2010. O papel da cooperação internacional para a efetivação de direitos humanos: o Brasil, os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e o direito à saúde. *RECIIS*, v. 4, n. 1, p. 58-67, março. Disponível em:

<<http://www.reciis.iciict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/viewArticle/346>>. Visitado el: 14 Jun. 2013.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS (UNASUR). Consejo de Salud Suramericano. 2010. **Plan Quinquenal 2010-2015**. Disponible en: <<http://www.isags-unasul.org/media/file/PLAN%20QUINQUENAL%20abril%202010%20ESP.pdf>>. Visitado el: 14 Jun. 2013.

VAZ, Alcides; INOUE, Cristina. 2007. Les économies émergentes et l'aide au développement international: Le cas du Brésil. Paris: IDRC/CRDI.

VENTURA, Deisy. 2013. **Direito e saúde global** – o caso da pandemia de gripe A(H1N1). Coleção Direitos e Lutas Sociais. São Paulo: Dobra Editorial/Outras Expressões.

VENTURA, Deisy; BARALDI, Camila. 2008. A UNASUL e a nova gramática da integração sul-americana. In: Pontes entre o comércio e o desenvolvimento sustentável. v. 4, n.3, Porto Alegre, p. 14-16.

VENTURA, Enrique. 2010. La diplomatie Sud-Sud du Brésil de Lula: entre discours et réalité, **OPALC/GRIB**, Paris, junho. Disponible en: <<http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr/opalc/files/VenturaDiplomatieSud.pdf>>. Visitado el: 14 Jun. 2013.

VISENTINI, Paulo. 2010. Cooperação Sul-Sul, Diplomacia de Prestígio ou Imperialismo “soft”? As Relações Brasil-África do Governo Lula. **Século XXI**, v. 1, n. 1. Disponible en: <<http://sumario-periodicos.espm.br/index.php/seculo21/article/view/1706>>. Visitado el: 14 Jun. 2013.

ZYLBERMAN, Patrick. 2013. **Tempêtes microbiennes** – Essai sur la politique de sécurité sanitaire dans le monde transatlantique. Paris: Gallimard.

RESUMO

O artigo esboça uma visão de conjunto, não exaustiva, das ações internacionais do Brasil no campo da saúde pública, a fim de aferir a existência de uma política externa brasileira de saúde propriamente dita. A primeira parte do texto procura distinguir a cooperação brasileira da praticada pelo mundo desenvolvido, graças a um breve panorama da cooperação em saúde Sul-Sul, com especial destaque à Comunidade dos Países da Língua Portuguesa – CPLP, e à União das Nações Sul-americanas – UNASUL. A segunda parte do texto é dedicada à atuação brasileira em foros multilaterais, nos quais o Brasil propõe uma “nova governança” da saúde global. Conclui-se que existe uma política externa brasileira no campo da saúde pública, e que as tensões nela encontradas são de natureza transversal, perpassando as esferas interna e externa. Seu futuro depende da arbitragem de inúmeras contradições, tendo como baliza os princípios do Sistema Único de Saúde – SUS.

PALAVRAS-CHAVE

Saúde pública – Política externa – Saúde global – Brasil

ABSTRACT

This article provides a non-exhaustive overview of Brazil's international actions in the field of public health, in order to determine whether the country actually has a foreign policy in health per se. The first part of the text aims to distinguish Brazilian cooperation from what is practiced by the developed world, by giving a brief review of South-South cooperation in health, with a special emphasis on the Community of Portuguese-Speaking Countries (CPLP) and the Union of South American Nations (UNASUR). The second part of the text is devoted to Brazilian action in multilateral fora, where the country has proposed a “new governance” of global health. The article concludes that a Brazilian foreign policy does indeed exist in the field of public health and that the tensions found therein are cross-cutting, encompassing the internal and external spheres. Its future depends on the arbitration of numerous contradictions, using as a reference the principles of the Brazilian public health system, known as the Unified Health System (SUS).

KEYWORDS

Public health – Foreign policy – Global health – Brazil



CAMILA LISSA ASANO

Camila Lissa Asano concluyó su maestría en Ciencias Políticas en la Universidad de São Paulo (USP) en 2009 y cuenta con una licenciatura en Relaciones Internacionales por la misma universidad. Es la coordinadora del Programa de Política Exterior y Derechos Humanos de Conectas Direitos Humanos. Además, es profesora de Relaciones Internacionales en la Fundación Armando Álvares Penteado (FAAP), donde imparte la asignatura de Derechos Humanos.

Email: camila.asano@conectas.org

RESUMEN

Sobre la base de la experiencia de la organización internacional brasileña Conectas Direitos Humanos en su trabajo con política exterior, este artículo analiza el papel de los países emergentes en los ámbitos multilateral y bilateral de protección internacional de los derechos humanos. Las incoherencias y desafíos encontrados en estos ámbitos se toman como punto de partida para reflexionar sobre la práctica de Conectas y sistematizar estrategias de acción que puedan resultar útiles para otras organizaciones de la sociedad civil que deseen actuar en temas de política exterior.

Original en portugués. Traducido por Fernando Campos Leza.

Recibido en octubre de 2013. Aceptado en noviembre de 2013.

PALABRAS CLAVE

Política exterior – Derechos humanos – Países emergentes – Sociedad civil – Conectas Direitos Humanos



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons*.

Este artículo está disponible en formato digital en www.revistasur.org.

POLÍTICA EXTERIOR Y DERECHOS HUMANOS EN PAÍSES EMERGENTES: REFLEXIONES A PARTIR DEL TRABAJO DE UNA ORGANIZACIÓN DEL SUR GLOBAL

Camila Lissa Asano*

1 Introducción

Las denominadas potencias emergentes, como Sudáfrica, Brasil, India, Indonesia, México, Nigeria o Turquía, han logrado reconocimiento internacional por su crecimiento económico y desempeñan un papel más activo en la definición de los rumbos de la política internacional. Sus decisiones repercuten en comunidades que están allende sus fronteras, y las alianzas, asociaciones y foros que han creado cobran relevancia y visibilidad.¹

Muchos de esos países han tratado de reformar la gobernanza global para que en los mecanismos y órganos multilaterales se vea reflejado su nuevo papel, pero su compromiso con la mejora del sistema internacional de derechos humanos no es tan claro. A menudo, esas potencias actúan de manera contradictoria si comparamos los compromisos que asumen en materia de derechos humanos con sus actos de política exterior. Con relativa frecuencia, esos países se abstienen en los foros multilaterales a la hora de votar resoluciones sobre casos de violaciones flagrantes. Otras veces, permiten que se destinen recursos públicos a financiar proyectos en suelo extranjero que contribuyen a la violación de los derechos de los ciudadanos locales.

Por consiguiente, resulta crucial que la sociedad civil de cada una de esas potencias emergentes exija transparencia y rendición de cuentas a sus gobiernos, además de coherencia entre los compromisos asumidos en materia de derechos

*La autora agradece a Fabiana Leibl, Fernando Sciré, Jefferson Nascimento, Laura Waisbich, Marina Luna y Raísa Cetra la ayuda prestada en la investigación y debate de ideas a lo largo de la redacción de este artículo.

humanos y las decisiones y posiciones adoptadas en el ámbito internacional. Una forma de hacerlo es analizando los votos de un país determinado en los foros internacionales tradicionales, así como sus acciones de política exterior en los ámbitos bilateral, regional y multilateral, para luego difundir información sobre eventuales —o inminentes— contradicciones. Al colaborar con instituciones nacionales y otros grupos de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales contribuyen al fortalecimiento de la democracia en sus países. Ese tipo de actuación es importante porque no ha sido hasta fechas recientes que las potencias emergentes han fortalecido su actuación en ámbitos multilaterales y en otros foros, lo que significa que el potencial de que la acción de la sociedad civil cause cambios de rumbo efectivos quizá sea mayor que en el caso de potencias ya establecidas, con políticas exteriores más “institucionalizadas”.

En este texto, se hace un repaso de algunas estrategias de trabajo de Conectas Derechos Humanos² en el área de política exterior y derechos humanos con miras a difundirlas entre otras organizaciones de la sociedad civil que deseen influir en las prácticas de sus gobiernos y, quién sabe, para incitar a investigadores a que estudien ese tema. Algunas de las discusiones y estrategias que aquí se presentan se hacen eco de las reflexiones propuestas en una reciente publicación de Conectas titulada *Política Exterior y Derechos Humanos: Estrategias para la acción de la sociedad civil. Una mirada desde las experiencias de Conectas en Brasil* (CONECTAS DIREITOS HUMANOS, 2013) que presenta, además de las estrategias y orientaciones, un relato de sus experiencias a lo largo de los años en temas de *advocacy* en política exterior.

2 Política exterior y derechos humanos

2.1 Historial de la actuación de Conectas en política exterior

Conectas comenzó a trabajar en el área de política exterior en 2005. Por aquel entonces las organizaciones brasileñas no solían actuar en ese ámbito. Con escasísimos mecanismos de examen por parte de la sociedad civil, la política exterior brasileña la definían en gran medida funcionarios del Poder Ejecutivo, en particular del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE, también conocido como *Itamaraty*³). No se encontraba información sobre cómo se definía esa agenda, ni sobre el proceso de toma de decisiones en Itamaraty ni en otros departamentos gubernamentales sobre la actuación internacional —tales como los votos de Brasil en los foros multilaterales, como el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH)— ni tampoco sobre el proceso de nombramiento de embajadores. La falta de información sobre ese asunto se reflejaba también en los medios de comunicación, pues era un tema que casi no aparecía en los medios de comunicación brasileños.

En ese contexto, Conectas creó su Programa de Política Exterior y Derechos Humanos, partiendo de la premisa de que, en una democracia, el gobierno tiene la obligación de rendir cuentas a los ciudadanos sobre todas sus actividades y fomentar canales de participación social. Por ser la política exterior

una política pública, la sociedad civil ha de exigir transparencia gubernamental en la formulación e implementación de políticas en ese campo. Además, la Constitución federal de 1988 determina, en el párrafo II del artículo 4.º, que las relaciones internacionales de Brasil deben guiarse por la “prevalencia de los derechos humanos” (BRASIL, 1988). Por ende, exigir el respeto de los derechos humanos en todas las decisiones de la política exterior brasileña no es una cuestión de principios, sino de cumplimiento del compromiso constitucional que Brasil asumió en 1988.⁴

El siguiente cuadro presenta las principales estrategias de actuación de Conectas en su trabajo en el ámbito de la política exterior.

Cuadro 1*

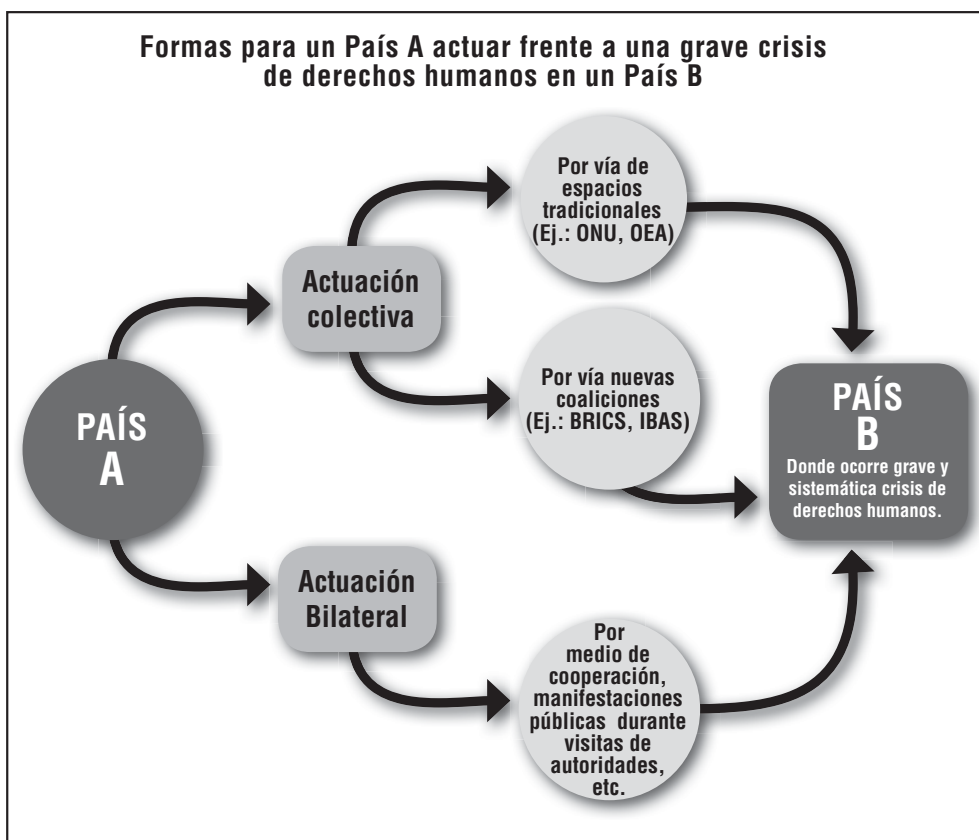
Eje de actuación 1 INFORMACIÓN e INVESTIGACIÓN	Eje de actuación 2 REDES y ALIANZAS	Eje de actuación 3 FRENOS y CONTRAPEOS	Eje de actuación 4 MEDIOS DE COMUNICACIÓN y EXAMEN PÚBLICO	Eje de actuación 5 FOROS y MECANISMOS INTERNACIONALES
Exigir transparencia: Presionar al gobierno para que publique información sobre los compromisos y prioridades de la política exterior, de los viajes de Estado, reuniones, etc., y exigir que ese material se haga disponible de forma amplia y activa, no solo como respuesta a las solicitudes de acceso a la información presentadas. Sistematizar información sobre votos y posiciones: Compilar, sistematizar y organizar los datos sobre el comportamiento internacional del país, sus posiciones y votos en los mecanismos internacionales de derechos humanos y en otros foros multilaterales. Difundir datos: Publicar y difundir información obtenida o producida acerca de la política exterior del país en relación con los derechos humanos.	Fomentar redes y oportunidades: Tratar de forjar alianzas estratégicas con otras organizaciones de la sociedad civil y ampliar redes para incluir a una amplia gama de actores (académicos, periodistas, empresarios, sindicatos, líderes religiosos, estudiantes, comunidades de inmigrantes y otros) en cuestiones de política exterior. En red o a través de una asociación, defender la creación de mecanismos formales e informales de interacción de la sociedad civil con los responsables de la elaboración de la política exterior, o su fortalecimiento, en caso de que ya existan. Realizar un trabajo interregional de advocacy: Colaborar con organizaciones de otras regiones para vigilar la actuación y la posición del país en la ONU y en otras organizaciones multilaterales. Realizar campañas interregionales Sur-Sur sobre situaciones referentes a los derechos humanos en países en crisis para influir en la posición de las potencias emergentes democráticas.	Poder Legislativo: Fomentar el control de la política exterior con repercusiones en materia de derechos humanos por parte del Poder Legislativo, recurriendo a procedimientos democráticos ya establecidos, como la convocatoria de audiencias públicas en el Congreso, permitiendo que los legisladores establezcan un diálogo con el Ejecutivo. Poder Judicial: Hacer uso de mecanismos legales para cuestionar las acciones y decisiones de la política exterior recurriendo a la Constitución y a la legislación nacional, pudiendo incluso recurrir a los tribunales. Poder Ejecutivo: Movilizar la estructura interna de frenos y contrapesos en el seno del Poder Ejecutivo.	Informar a los grandes medios de comunicación: Trabajar con los medios de comunicación nacionales e internacionales para aumentar la visibilidad de las posiciones internacionales del país en las cuestiones relacionadas con los derechos humanos y suministrar información sobre su política exterior. Ofrecer información, testimonios y artículos de opinión para estrechar los lazos con los medios de comunicación nacionales e internacionales. Usar los medios de comunicación para la defensa de causas: Utilizar los medios de comunicación para presionar a su gobierno, aumentar la toma de conciencia y contribuir al debate público de las agendas que implican cuestiones de derechos humanos.	Participar en eventos relacionados con los derechos humanos: Participar en las reuniones de los sistemas regionales e internacionales de derechos humanos (como el CDH) para seguir las posiciones del país en los procesos institucionales dentro de los sistemas regionales e internacionales de derechos humanos y realizar acciones de defensa temáticas y relacionadas con cada país. Alianzas: Trabajar con organizaciones con sede en esas ciudades. Empezar esfuerzos para establecer una presencia permanente en las ciudades en que las entidades regionales o internacionales de derechos humanos están localizadas (por ejemplo, Ginebra) para fortalecer las relaciones y el potencial de defensa de causas. Participar en los demás foros multilaterales: Participar en foros multilaterales acerca de cuestiones distintas de las conexas con los derechos humanos, estando al tanto de los eventos y previendo mejor las potenciales repercusiones de las decisiones

Fuente: CONECTAS DIREITOS HUMANOS, 2013.

*Dicha publicación presenta, para cada una de las estrategias, ejemplos de acción de Conectas, los principales retos a que hacen frente las ONG y sugerencias y consejos de acción.

2.2 Formas de actuación de los Estados en la protección internacional de derechos humanos

Para fines de análisis, en este artículo, se parte de que los Estados pueden actuar a favor de la protección internacional de los derechos humanos por la vía bilateral o por medio de los espacios colectivos. Se entiende por espacios colectivos aquellos en los que los países actúan pautados no únicamente por sus imperativos e intereses nacionales, sino sobre todo de forma coordinada con otros Estados. Estos últimos incluyen organismos multilaterales tradicionales de alto grado de institucionalidad y que cuentan con un extenso papel normativo sobre los derechos fundamentales – como las Naciones Unidas – y otras arenas de coordinación política existentes que no hayan sido creadas exclusivamente para la protección de tales derechos – como las nuevas coaliciones BRICS e IBAS – y que por algunos han sido llamadas de arreglos minilaterales (FONSECA, 2012).



Entre los espacios colectivos, tomemos como ejemplo el Consejo de Derechos Humanos (CDH) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que es hoy el principal órgano internacional que se dedica a esa cuestión. Ese órgano busca contribuir al avance de los estándares internacionales que amplían el reconocimiento de derechos, por ejemplo, aprobando resoluciones temáticas en sus sesiones. Asimismo, el Consejo vigila el respeto de los derechos humanos mediante

mecanismos tales como las resoluciones sobre países en que se producen violaciones graves o persistentes; los procedimientos especiales (relatores y grupos de trabajo independientes); y el Examen Periódico Universal (EPU), un mecanismo por el que cada cuatro años se somete a un examen a todos los Estados miembros de la ONU, y a partir del cual los países reciben recomendaciones de otros Estados. Otras instituciones multilaterales consideradas parte del sistema oficial de protección de los derechos humanos son las creadas en el ámbito de organizaciones regionales, tales como la Organización de los Estados Americanos (OEA) y su Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y Corte Interamericana de Derechos Humanos. En un momento en que se exige un mayor compromiso de los países emergentes en el ámbito multilateral, lo que se busca es que esos países favorezcan la protección internacional de los derechos humanos, manteniendo una posición responsable en los foros internacionales y regionales: eso implica contribuir al avance de la normativa, fortalecer la capacidad de vigilancia de las instituciones y cumplir sus recomendaciones y decisiones.

Sin embargo, los debates y decisiones que afectan a los derechos fundamentales van cada vez más allá de los órganos creados exclusivamente para tal efecto y que tradicionalmente se conciben como parte del sistema internacional de derechos humanos. Hay también múltiples instancias cuyo mandato principal no se enfoca en los derechos humanos, pero que, no obstante, tratan de asuntos que tienen repercusiones directas en la protección internacional de tales derechos. En esa categoría se encuentran, por ejemplo, los grupos IBAS (India, Brasil y Sudáfrica) y BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). Pese a las oscilaciones entre la esperanza y el escepticismo respecto a la capacidad de tales grupos de poner en cuestión el *statu quo* internacional, resulta innegable que han cobrado importancia en los debates globales, también en materia de derechos humanos. Sin embargo, la proliferación de instancias en que se insertan transversalmente los derechos humanos plantea un notable desafío al trabajo de vigilancia que llevan a cabo las organizaciones de la sociedad civil sobre el comportamiento de sus Estados.

La otra vía de actuación de los Estados que repercute internacionalmente sobre el avance de la protección de los derechos humanos es la bilateral. Las decisiones sobre un estrechamiento de relaciones políticas con los gobiernos de otros países, las inversiones de ayuda al desarrollo y la promoción del comercio tienen, naturalmente, consecuencias considerables sobre la protección de los derechos humanos en países extranjeros. En las relaciones bilaterales de cada Estado se encuentran también oportunidades de promover y proteger los derechos humanos en el mundo.

En ese contexto, más allá de las relaciones diplomáticas clásicas, como los contactos mantenidos por funcionarios de alto nivel de dos países y las actividades de las embajadas en todo el mundo, deben analizarse otros aspectos de las relaciones bilaterales, como el envío de asistencia humanitaria y la oferta de cooperación internacional, por su gran potencial para influir en la protección de los derechos humanos de las poblaciones locales. Otros aspectos con un efecto semejante son el controvertido sistema de sanciones bilaterales y la práctica, cada vez más utilizada por países emergentes, de financiación pública de la promoción comercial de empresas nacionales en otros países.

Conectas, a través de su Programa de Política Exterior y Derechos Humanos, vigila la actuación de Brasil y de otros países emergentes tanto en la vía bilateral como por medio de espacios colectivos y nuevas coaliciones, con el objetivo de verificar si las posiciones que adoptan esos países son coherentes con los principios y compromisos que han asumido en materia de derechos humanos. En la próxima sección se presentan algunos ejemplos de la actuación a partir de la vigilancia de Conectas.

2.3 Comportamiento de los países emergentes que merecen atención por parte de la sociedad civil

A continuación, se comentarán algunos comportamientos de los países emergentes en el ejercicio de sus políticas exteriores que no han sido objeto de demasiada atención ni estudio por aparentar no estar en consonancia con la protección internacional de derechos humanos. Sin pretender generalizar tales comportamientos a todos los emergentes, se pretende aquí indicar algunas fragilidades de la política exterior de esos países que han sido observadas en el trabajo de vigilancia de Conectas. También se citan ejemplos para ilustrar algunas de las formas en que una organización de derechos humanos del Sur Global puede trabajar en el ámbito de la política exterior.

2.3.1 Actuación de los emergentes por medio de espacios colectivos

i Naciones Unidas: historial de votos y crítica de la selectividad

En el ámbito multilateral, especialmente en el Consejo de Derechos Humanos (CDH) de las Naciones Unidas, uno de los principales aspectos que critican los países emergentes es su *selectividad*. Se ha criticado a dicho órgano de falta de criterios coherentes y transparentes para decidir sobre qué países se emiten resoluciones y qué temas se consideraban prioritarios. Al respecto, el viceministro de Asuntos Exteriores de Sudáfrica, Ebrahim Ismail Ebrahim, en un discurso ante el CDH en 2012, declaró que:

El Consejo debe seguir siendo un árbitro creíble y tratar todos los problemas mundiales de derechos humanos de manera equilibrada. No debe haber una jerarquía. Los derechos económicos, sociales y culturales deben estar en pie de igualdad y ser tratados con el mismo énfasis que los derechos civiles y políticos.

(SOUTH AFRICA, 2013, *traducción propia*).

De la misma manera, el Consejo ha sido criticado por ignorar o dejar de lado a países que presentan situaciones de derechos humanos urgentes o crónicas, al tiempo que emite reiteradamente resoluciones relativas a determinados Estados, tales como Corea del Norte. Es una cuestión a la que Brasil le presta importancia. En 2012, la ministra de Derechos Humanos, Maria do Rosário Nunes, afirmó que el CDH “debe pronunciarse ante violaciones graves de derechos humanos, dondequiera que se produzcan, respetando los principios de la no selectividad y no politización” (BRASIL, 2012a). Al año siguiente, en 2013, el entonces ministro

de Relaciones Exteriores, Antonio Patriota, defendió que el Consejo debería actuar para mejorar “la vida de seres humanos, mediante un planteamiento equilibrado y no selectivo de los derechos humanos, libre de acusaciones fútiles y polarizaciones paralizantes” (BRASIL, 2013).

Sin embargo, la crítica sobre la selectividad del CDH no siempre va acompañada de una actuación coherente en ese órgano por parte de los países emergentes. Uno de los principales ejemplos de esa incoherencia es el caso del Baréin, un país que, pese a ser escenario de graves violaciones y objeto de firmes posicionamientos de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Navi Pillay,⁵ recibió poca atención del CDH.

La situación de los derechos humanos en Baréin se ha deteriorado desde febrero de 2011, cuando comenzaron las protestas pacíficas que pedían reformas democráticas. Pese a la gravedad de la situación, el CDH se mantuvo en silencio durante más de un año. Buscando cambiar esa situación, en junio de 2012, 26 organizaciones de derechos humanos pidieron a todas las delegaciones en Ginebra el fin de la negligencia de los Estados (JOINT..., 2012). Aquel mismo mes, durante el 20º periodo de sesiones del Consejo, 27 Estados⁶ formularon una declaración conjunta en que manifestaban su preocupación por la situación de Baréin. De entre los países emergentes que critican la selectividad del CDH, como Sudáfrica, Brasil, India, Indonesia, Nigeria o Turquía, solo firmó la declaración México. Al mantenerse las graves violaciones, en febrero de 2013, (JOINT..., 2013a) se dirigió una nueva carta a los países, solicitando que el CDH investigara la cuestión. Así, en el 22º periodo de sesiones, 44 países⁷ firmaron una segunda declaración conjunta. Una vez más, Brasil, Sudáfrica, Nigeria, India, Indonesia y Turquía no firmaron el llamamiento. De nuevo, México fue una excepción.⁸ El tema se retomó en el 24º periodo de sesiones, en septiembre de 2013, tras una notable actuación de la sociedad civil, que pasó a solicitar la aprobación de una resolución sobre Baréin y presionó para que los países que aún no se habían sumado a las declaraciones anteriores participaran en esa nueva iniciativa. Sin embargo, nuevamente, los Estados optaron por adoptar apenas una declaración conjunta y se dejó de lado la idea de una resolución específica en aquel momento. Pese a ello, el resultado fue en cierta manera positivo, y Brasil, que anteriormente había optado solo por una manifestación individual sobre la situación en Baréin, se sumó a México como uno de los países emergentes que apoyaron la nueva declaración (JOINT..., 2013b). Conectas participó en las iniciativas colectivas en todas las ocasiones aquí relatadas.

Desde 2006, con el propósito de señalar tales contradicciones entre el discurso y la práctica, Conectas publica el anuario *Derechos Humanos: Brasil en la ONU*. En él se recogen datos sobre los votos de Brasil, además de recomendaciones hechas y recibidas por Brasil en materia de derechos humanos. Además de suponer una fuente de información para investigadores y para otras organizaciones que actúan en ese ámbito, ese anuario también tiene la función de mostrar al gobierno brasileño que la sociedad civil sigue de cerca su comportamiento en los foros multilaterales.

Hasta 2009, el seguimiento de los votos en la ONU se realizaba virtualmente o mediante la participación puntual de representantes de Conectas en periodos de sesiones en Ginebra. En 2010, la organización se unió a otras dos organizaciones

latinoamericanas —el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), de Argentina, y la Corporación Humanas, de Chile— para contar con la presencia de un representante permanente en Ginebra. Además de vigilar los votos en la ONU, esa contratación conjunta propició que se llevaran a cabo acciones conjuntas de esas tres organizaciones en diferentes frentes ginebrinos.

En el caso específico de los votos, Conectas observó variaciones de año a año en el apoyo de países emergentes como Brasil, México,⁹ Nigeria, Sudáfrica, India e Indonesia a resoluciones que trataban de violaciones en países específicos. Evidentemente, la política exterior en materia de derechos humanos de un país no puede reducirse a la forma en que dicho país vota en las resoluciones en Naciones Unidas, ya sea en el CDH o en la Asamblea General, pero ofrece indicios significativos sobre su orientación. No en vano, tanto el Consejo como la Asamblea General sirven como indicadores de base para establecer límites a la aceptación internacional de violaciones. Así, vigilar los votos permite a la sociedad civil apuntar incoherencias y dirigir su trabajo de *advocacy* a causas o países que reciben menos atención en los foros multilaterales.

A continuación, se presentan algunos ejemplos de esas oscilaciones y de estrategias de Conectas para influir en los votos de Brasil en la ONU:

Corea del Norte

Hace años que las violaciones de los derechos humanos en la República Popular Democrática de Corea (Corea del Norte) son objeto de preocupación internacional. Desde 2003, la antigua Comisión de Derechos Humanos de la ONU¹⁰ y el actual CDH han adoptado varias resoluciones expresando preocupación por la situación de los derechos humanos en ese país.

Cuadro 2

VOTOS EN EL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LA ONU RESOLUCIÓN SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS EN COREA DEL NORTE (2009-2012)				
País	10.º periodo de sesiones (2009) Resolución A/ HRC/10/16	13.º periodo de sesiones (2010) Resolución A/ HRC/13/14	13.º periodo de sesiones (2010) Resolución A/ HRC/16/8	19.º periodo de sesiones (2012) Resolución A/HRC/19/13
Brasil	Abstención	A favor	A favor	(no era miembro)
India	Abstención	Abstención	(no era miembro)	Adhiirió al consenso
Sudáfrica	Abstención	Abstención	(no era miembro)	(no era miembro)
México	A favor	A favor	A favor	Adhiirió al consenso
Nigeria	Abstención	Abstención	Abstención	Adhiirió al consenso
Indonesia	Abstención	Contra	(no era miembro)	Adhiirió al consenso

Fuente: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Datos compilados por la autora.

Hasta 2008, Brasil votó a favor en varias decisiones sobre Corea del Norte. Aquel año, se abstuvo en la Asamblea General de la ONU, una posición que se repitió el año siguiente, tanto en la Asamblea General de la ONU como en el CDH. India y Sudáfrica también se abstuvieron, Indonesia y Nigeria votaron contra la resolución y, una vez más, México votó a favor.

Usando el argumento de que, al abstenerse, Brasil estaba violando el principio constitucional según el cual se deben respetar los derechos humanos en la conducción de su política exterior (Constitución federal de Brasil, artículo 4, II), Conectas solicitó a una sección del Ministerio Público Federal que exigiera al Ministerio de Relaciones Exteriores una explicación de por qué había adoptado esa posición. En respuesta, el ministerio afirmó que Brasil creía en la creación de un ambiente político-diplomático capaz de permitir que Corea del Norte expresara voluntariamente su compromiso con los derechos humanos y cooperar con la ONU. Pero Corea del Norte rehusó aceptar todas las recomendaciones recibidas aquel año por el EPU de la ONU, incluyendo las realizadas por Brasil. Un año después, en 2010, Brasil cambió de posición, uniéndose a México en el voto a favor. A partir de 2012, las resoluciones sobre Corea del Norte se adoptaron por consenso. Así, la solicitud de información hecha por otro departamento del gobierno sirvió no solo para revelar una información deseada (explicaciones sobre la posición de Brasil), sino que, al confrontar al Ministerio de Relaciones Exteriores con la realidad del fracaso de la estrategia que adoptó, hizo que cambiara de posición, asumiendo una postura más favorable para los derechos humanos. En 2013 se creó, también por consenso, una comisión de investigación para este país.

Irán

En las votaciones sobre la situación de derechos humanos en Irán, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, India, Brasil, Sudáfrica, Nigeria e Indonesia destacan por una pauta de votos cuestionable. Si analizamos las votaciones desde 2009, vemos que, entre los llamados países emergentes, solo México vota a favor de las resoluciones. Con excepción de 2003, Brasil se abstuvo a partir de 2001 en todos los votos de resoluciones que condenaban violaciones de derechos en Irán. Sudáfrica también se abstuvo en todas las votaciones, junto con Nigeria e Indonesia, que, en años anteriores, votaron contra la resolución. India también oscila entre el voto en contra y la abstención, aunque prevaleciendo el voto en contra.

Cuadro 3

VOTOS EN LA ASAMBLEA GENERAL DE LA ONU RESOLUCIÓN SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS EN IRÁN (2010-2012)				
País	64.º periodo de (2009) Resolución A/ RES/64/176	65.º periodo de sesiones (2010) Resolución A/ RES/65/226	66.º periodo de sesiones (2011) Resolución A/ RES/66/175	67.º periodo de sesiones (2012) Resolución A/ RES/67/182
Brasil	Abstención	Abstención	Abstención	Abstención
India	Contra	Abstención	Contra	Contra
Sudáfrica	Abstención	Abstención	Abstención	Abstención
México	A favor	A favor	A favor	A favor
Nigeria	Contra	Abstención	Abstención	Abstención
Indonesia	Contra	Contra	Abstención	Abstención

Fuente: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Datos compilados por la autora.

Para sensibilizar al gobierno brasileño sobre esa cuestión, Conectas promovió en 2011 reuniones entre activistas iraníes y representantes del gobierno y de la sociedad civil brasileña para exigir una posición más firme de Brasil. Al mes siguiente, Brasil votó a favor de una resolución en el CDH que nombraba a un Relator Especial para Irán. Conectas sigue desde entonces la posición de Brasil respecto a Irán, y se sirve de los medios de comunicación para sensibilizar al gobierno y a la sociedad civil respecto a ese tema, con la publicación de artículos de opinión y ofreciendo información sobre el tema.

ii Coaliciones internacionales: BRICS e IBAS

Las coaliciones IBAS (India, Brasil y Sudáfrica) y BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) han recibido atención en el ámbito internacional por reunir a las denominadas potencias emergentes o ascendentes. Lo que las une es la promesa de ser una alternativa a la distribución de poder centrada en Europa y Estados Unidos, mediante una agenda de reforma de la gobernanza global y de refuerzo del eje Sur-Sur. Los derechos humanos ocupan un papel destacado en esas dos coaliciones, que merecen una mayor atención de los investigadores. Como se mencionó en la *Introducción* a este texto, pese a no haber sido creadas con el mandato expreso de promover y proteger los derechos humanos —tal como el Consejo de Derechos Humanos de la ONU—, las decisiones tomadas por IBAS y BRICS tienen un alto potencial de repercutir sobre esos derechos. Esas agrupaciones ofrecen asimismo la oportunidad de llevar a cabo tareas conjuntas de *advocacy* sobre temas que interesen a la sociedad civil de sus países miembros.

Según el Ministerio de Relaciones Exteriores,

IBAS es un mecanismo de coordinación entre tres países emergentes, tres democracias multiétnicas y multiculturales, que están determinados a contribuir a la construcción de una nueva arquitectura internacional, a unir sus voces en temas globales y a profundizar su relación mutua en diferentes áreas.

(BRASIL, [200--a]).

En ese foro, el tema de los derechos humanos se ha considerado central, y ha sido un tema específico de las declaraciones oficiales de las cumbres y se ha citado en el documento final de las cinco cumbres presidenciales realizadas hasta la fecha.¹¹ Además, el IBAS ha demostrado previamente voluntad y capacidad de coordinación política en áreas con repercusiones sobre los derechos humanos. Ejemplo de ello son el posicionamiento de ese grupo ante las crisis en Oriente Medio (entre otros, la Misión del IBAS en Siria en agosto de 2011 y la Declaración del IBAS sobre el conflicto en Gaza, de noviembre de 2012), así como en posicionamientos conjuntos en el CDH (entre otros, la propuesta de resolución sobre el derecho a la salud y el acceso a los medicamentos, en el 12.º periodo de sesiones del Consejo en 2009).

Un ejemplo de acción de Conectas se produjo cuando comenzó a anunciarse

una segunda misión del IBAS para Siria, que no llegó a hacerse realidad. Conectas cuestionó los resultados de la primera misión y afirmó estar preocupada con:

el anuncio de una posible segunda misión a Siria, en vista de que la primera resultó ser una solución frágil y sin resultados efectivos para las víctimas de violaciones de los derechos humanos. [A la entidad le] preocupa el hecho de que el Gobierno sirio utilice al IBAS para legitimar sus acciones, al declarar que está dialogando y cooperando con países del sur, sin demostrar un compromiso real en cesar inmediatamente la represión.

(CONECTAS, 2011, s/p).

En el caso de los BRICS, la identidad del grupo y la importancia acordada a los derechos humanos son menos evidentes.¹² Según el Ministerio de Relaciones Exteriores,

como agrupación, el grupo de los BRICS tiene un carácter informal y ofrece para sus cinco miembros un espacio para (a) el diálogo, la identificación de convergencias y la conciliación respecto a diversos temas; y (b) la ampliación de contactos y cooperación en sectores específicos.

(BRASIL, [20--b]).

Pese a que las cuatro primeras declaraciones tocaran cuestiones como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la cuestión de los derechos humanos fue abordada de manera meramente tangencial. La primera mención expresa a esos derechos se dio en la Declaración final de la V Cumbre (Durban, 2013), mencionando los veinte años de la Conferencia de Viena y apuntando la posibilidad de una cooperación sectorial en el área de derechos humanos.¹³ El texto también incluyó una mención sobre la necesidad de garantizar un amplio acceso humanitario en el caso del conflicto sirio, ampliando significativamente el alcance de las declaraciones oficiales del grupo. Hasta entonces, los BRICS se habían limitado a reforzar la idea de una solución no militar al conflicto, así como la necesidad de respetar la soberanía e integridad territorial de Siria, el mismo modelo de declaración adoptado anteriormente para otras situaciones de conflicto (como Afganistán, Libia, la República Centroafricana e Irán).¹⁴

En la cuestión específica del tratamiento de la crisis siria por los BRICS, Conectas llevó a cabo una acción de incidencia que perseguía incluir, en la Declaración de la quinta cumbre, una mención expresa de defensa del acceso humanitario sin restricciones y seguro a todo el territorio sirio. Antes de la cumbre, Conectas se reunió con representantes del MRE en Brasilia para conocer cuál era la posición de Brasil al respecto. Además, esa organización procuró informar al público sobre el impacto que las decisiones tomadas conjuntamente por los países de los BRICS pueden conllevar para los derechos humanos en Brasil y en el extranjero. Conectas también se alió con otras organizaciones humanitarias y de derechos humanos de diferentes países para el caso de Siria, que dio lugar a una mención sobre ese país en la declaración final del grupo.¹⁵

2.3.2 Actuación de los países emergentes mediante las relaciones bilaterales

i Visitas oficiales de autoridades: timidez ante violaciones graves

Si tomamos el caso de Brasil, es posible observar que su política exterior se ha caracterizado por ser reacia a dar prioridad a los derechos humanos en sus relaciones bilaterales, sobre todo durante la visita de altas autoridades a otros países. Una hipótesis para la timidez de Brasil ante las graves violaciones en países con los que mantiene relaciones diplomáticas, tales como Zimbabue, es que, por ser escenario de violaciones en su propio territorio, Brasil siente no tener autoridad moral para criticar a otros países.

De hecho, el argumento del “tejado de vidrio” ya fue invocado por la propia presidenta Dilma Rousseff para justificar la ausencia de crítica por parte de Brasil a notorias violaciones en países a los que realizó visitas oficiales, tales como Venezuela (PRESIDENTE..., 2011) y Cuba,¹⁶ que visitó en febrero de 2012. Cuando se le preguntó sobre su silencio ante la existencia de presos políticos en territorio cubano, la presidenta alegó asimismo que, si había que hablar de derechos humanos, era preciso tratar de la cuestión de Guantánamo. Aprovechando la sugerencia de la presidenta, dos meses después, con ocasión de la visita oficial de Rousseff a Estados Unidos, Conectas solicitó que la presidenta tratara de cuestiones de derechos con su homólogo, Barack Obama, incluyendo las violaciones en la base de Guantánamo. Sin embargo, según datos oficiales, la cuestión no se trató en la visita a Estados Unidos.¹⁷

Para Conectas, las visitas oficiales son oportunidades que deberían utilizarse en favor de los derechos humanos, pues constituyen un canal privilegiado en que no dejan de tratarse otros temas igualmente delicados, como las divergencias en torno a políticas cambiarias o proteccionistas.

Cuando se le consultó sobre el caso de Cuba, el gobierno brasileño afirmó —posición que ha reiterado luego— que prefiere que las cuestiones de derechos humanos se traten en ámbitos multilaterales.¹⁸ Sin embargo, en contra de lo que indica esa declaración, se ha observado escasa proactividad por parte del gobierno brasileño para manifestar sus preocupaciones en los espacios multilaterales ante casos de abusos concretos alrededor del mundo.¹⁹

ii Uso de recursos públicos: cooperación humanitaria e inversiones en el exterior

La cooperación internacional incluye iniciativas de cooperación para el desarrollo (aportes económicos para la construcción de infraestructuras, transferencia de tecnologías mediante cooperación técnica y científica, etc.) y de ayuda humanitaria (distribución de alimentos, suministro de médicos y enfermeros, etc.). Ambos tipos de cooperación inciden sobre cuestiones de derechos de la población local.

Una de las conclusiones de las investigaciones llevadas a cabo por Conectas en esa área es que la cooperación internacional de los países emergentes es aún escasa

en cuanto a las sumas invertidas. Otra cuestión preocupante que se ha detectado es que, incluso en el caso de la ayuda humanitaria, no parece haber criterios claros para definir quiénes han de ser los destinatarios en función de la necesidad. El problema resulta patente si analizamos el caso de Siria, por ejemplo.

Con el continuo agravamiento de la crisis siria y la falta de perspectivas de mejora de la situación, la ONU lanzó en junio de 2013 el mayor llamamiento de carácter humanitario de su historia hasta la fecha. En total, se solicitaron US\$ 4400 millones para programas de asistencia humanitaria dentro del país y alrededor del mismo, para atender a más de 6,8 millones de personas con necesidad urgente de ayuda humanitaria, 4,25 millones de desplazados internos y más de 1,6 millones de refugiados en la época del llamamiento.

Teniendo en cuenta la creciente necesidad de recursos para la asistencia humanitaria en Siria, la crisis económica que viene sacudiendo a diversos donantes tradicionales del norte y el proceso de desplazamiento del eje de poder del “Viejo Mundo hacia el Nuevo Mundo”[iv], como algunos gobiernos se enorgullecen de decir, era de esperar que los países emergentes contribuyeran económicamente a la asistencia de una manera más destacada. Sin embargo, si analizamos los datos de la ONU, es posible observar que ninguno de esos factores conllevó cambios significativos en el flujo de donaciones, que sigue procediendo mayoritariamente de los países del Norte.

Según datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (UNITED NATIONS, 2013c), de los cerca de US\$ 800 millones recaudados para el Plan de Respuesta Regional para Siria (PRR) en 2013, el 62,9 % habían sido donados por Estados Unidos, Francia, Japón, Alemania, Reino Unido y la Unión Europea. Las donaciones de Estados Unidos, por sí solas, supusieron el 37,2 % de los fondos recaudados. Rusia, por su parte, donó el 1,2 % del total recibido, y las donaciones de China correspondieron al 0,1%. No se registraron donaciones para el PRR de países emergentes como Sudáfrica, India, México, Indonesia, Nigeria o Turquía.

Otro tema que Conectas considera preocupante en el ámbito de las relaciones bilaterales es el uso de recursos públicos a través de bancos nacionales de desarrollo, para financiar la actuación de empresas nacionales en el extranjero, cuya acción —y su potencial de violaciones a los derechos humanos— no se somete a suficientes controles sociales.

Esa situación se repite en ámbitos supranacionales. El anuncio de la creación del Banco de los BRICS durante la Quinta Cumbre de la agrupación, celebrada en Sudáfrica en 2013, encendió una señal de alerta al respecto, pues no se mencionaron criterios de transparencia y de respeto a los derechos humanos en las bases de su fundación, principalmente considerando que el banco financiará, sobre todo, grandes proyectos de infraestructuras con alto potencial de violaciones, especialmente en África.²⁰

En diversas ocasiones se afirmó que uno de los modelos para el nuevo Banco de los BRICS sería el BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil), que solo en 2013 suministró unos 190 000 millones de reales para financiar proyectos en Brasil y en el extranjero, según el informe del propio Banco.

Cabe destacar que dicho banco ha sido duramente criticado por su falta de transparencia y por la precariedad con que considera las cuestiones de derechos humanos al suministrar créditos a empresas brasileñas para operar en el extranjero. La preocupación es tal que siete entidades brasileñas de la sociedad civil, entre ellas Conectas, enviaron una comunicación conjunta sobre ese tema a la ONU cuando Brasil pasó por segunda vez en el mecanismo del Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos en Ginebra.²⁰

3 Algunas conclusiones

Ese artículo no parte de la premisa de que los países emergentes no estén lo suficientemente comprometidos o capacitados para contribuir positivamente a la protección internacional de los derechos humanos. No obstante, hay aspectos de sus políticas exteriores que pueden y deben ajustarse con el fin de hacer más patente el lugar que ocupan los derechos humanos en sus acciones internacionales. A medida que los países emergentes alcanzan un nuevo nivel de responsabilidad y visibilidad en el escenario mundial, se vuelve aún más inaceptable para esos países ignorar o desconsiderar los derechos humanos en sus decisiones en materia de política exterior.

Se han apuntado diversas causas para la reticencia de los países emergentes a abrazar la causa de los derechos humanos. Tales motivos serían de carácter ideológico, según los cuales los países emergentes no quieren ser reproductores de la lógica “imperialista” de imposición de los derechos humanos, o extremadamente prácticos, como el hecho de que esos países aún convivan con gravísimas violaciones que los dejarían en una situación incómoda de “incoherencia” entre discurso exterior y realidad interna: el conocido argumento del “tejado de vidrio”. Además, hay también causas geopolíticas, según las cuales muchos de los países emergentes conviven con situaciones extremadamente delicadas en sus regiones, lo que les refrenaría de lanzarse de manera más decisiva a debates de derechos humanos en otras partes del mundo, como es el caso de la India y la delicada relación con sus vecinos. Esas y otras causas que se han apuntado exigen un análisis cauteloso y criterioso. Sería sin duda un buen campo de investigación para los *think tanks* dedicados a la política exterior, cada vez más consolidados en los países emergentes.

Sin embargo, hay una causa en torno a la cual las organizaciones de derechos humanos pueden actuar y promover cambios: el bajo costo político de una política exterior que no promueva los derechos humanos.

Respecto a esa causa puede haber una intervención directa de la sociedad civil organizada. Cuanto mayor sea la exigencia de transparencia y responsabilidad en los posicionamientos internacionales de los países, mayor será el costo político de una política exterior que trate los derechos humanos como algo negociable, como un elemento de negociación más en las múltiples negociaciones que se dan entre los países. El aumento del costo político de las posiciones adoptadas internacionalmente que no necesariamente promuevan y protejan los derechos humanos es algo que depende de los movimientos sociales, los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales.

REFERENCIA

Bibliografía y otras fuentes

- AGERE et al. 2012. **Universal Periodic Review 2nd Cycle—Brazil** Submission by other relevant stakeholders about: Brazilian obligations to address human rights violations perpetrated by companies, November 28, 2011. Disponible en: <http://www.conectas.org/arquivos-site/SubmissionUPRBrazil_BusinessandHR_Conectasanpartners.pdf>. Visitado el: 25 Ago. 2013.
- ALEXANDROFF, Alan S.; COOPER, Andrew F. (eds). 2010. **Rising States, Rising Institutions: Challenges for Global Governance**. Washington: Brookings Institute.
- AMNESTY INTERNATIONAL. 2012. **Wire**, v. 42, n. 2, march/april. Disponible en: <http://www.amnesty.org/sites/impact.amnesty.org/files/Wire_MarApr_Web.pdf>. Visitado el: 25 Ago. 2013.
- _____. 2013. **Bahrain**: New decrees ban dissent as further protests organized. 7 august 2013. Disponible en: <<http://www.amnesty.org/en/news/bahrain-new-decrees-ban-dissent-further-protests-organized-2013-08-07>>. Visitado el: 25 Ago. 2013.
- BERNARDI, Bruno B. 2009. **O processo de democratização e a política externa mexicana de direitos humanos: uma análise ao longo de duas décadas (1988-2006)**. Resumo. 2009. Dissertação (Mestrado)—Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- BRASIL. 1988. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.
- _____. 2012a. Intervenção de Sua Excelência, Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República Federativa do Brasil, Ministra Maria Nunes do Rosário, Segmento de Alto Nível, Décima Nona Sessão Regular do Conselho de Direitos Humanos, 27 de fevereiro. Disponible en: <www.pucsp.br/ecopolitica/downloads/seguranca/Discurso_Ministra_Maria_Rosario_Onu_Direitos_Humanos_fev_2012.pdf>. Visitado el: 20 Ago. 2013.
- _____. 2012b. Ministério das Relações Exteriores. Assessoria de Imprensa do Gabinete Entrevista via Twitter com o Porta-Voz do Itamaraty sobre as relações Brasil—Estados Unidos, Brasília, 5 de abril de 2012. Disponible en: <<http://bit.ly/entrevista-mretwitter>>. Visitado en: Nov. 2013.
- _____. 2012b. Intervenção de Sua Excelência, Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República Federativa do Brasil, Ministra Maria Nunes do Rosário, Segmento de Alto Nível, Décima Nona Sessão Regular do Conselho de Direitos Humanos, 27 de fevereiro. Disponible en: <www.pucsp.br/ecopolitica/downloads/seguranca/Discurso_Ministra_Maria_Rosario_Onu_Direitos_Humanos_fev_2012.pdf>. Visitado el: 20 Ago. 2013.
- _____. 2013. Discurso do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores por ocasião da 22ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, Segmento de Alto Nível, 25 de fevereiro. Disponible en: <extranet.ohchr.org/sites/hrc/HRCSessions/RegularSessions/22ndSession/OralStatements/Brazil%20Meeting%203.pdf>. Visitado el: 20 Ago. 2013. <[22ndSession/OralStatements/Brazil%20Meeting%203.pdf](http://extranet.ohchr.org/sites/hrc/HRCSessions/RegularSessions/22ndSession/OralStatements/Brazil%20Meeting%203.pdf)>. Visitado el: 20 Ago. 2013.
- CADERNOS ADENAUER. 2012. Potências emergentes e desafios globais. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, ano XIII, n. 2, dezembro.
- CONECTAS DIREITOS HUMANOS. 2011. **Conectas solicita informações ao governo**

- brasileiro sobre direitos humanos na Síria**, 19 de outubro de 2011. Disponible en: <<http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/conectas-solicita-informacoes-ao-governo-brasileiro-sobre-direitos-humanos-na-siria>>. Visitado el: 25 Ago. 2013.
- _____. 2012. **O Brasil na RPU em 2012 (2º ciclo)**. Disponible en: <http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/3-o-brasil-na-rpu-em-2012-2o-ciclo>. Visitado en: Ago. 2013.
- _____. 2013. **Política Exterior y Derechos Humanos: Estrategias de acción para la sociedad civil**. Una mirada a partir de la experiencia de Conectas en Brasil. São Paulo. Disponible en: http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/CONNECTAS%20Esp_hyper.pdf. Visitado en: Ago. 2013
- FELLET, João. 2012. Em Cuba, Dilma diz que violações de direitos humanos ocorrem em todos os países. **BBC Brasil**, 31 de janeiro, 2012.
- FONSECA J., Gelson. 2012. BRICS: Notas e questões. In: FUNAG. O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional. Brasília. Disponible en: <http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/OBrasileosBrics.pdf>. Visitado en: Nov. 2013.
- HUMAN RIGHTS WATCH. 2013a. **Bahrain: New Associations Law Spells Repression**, 20 June 2013. Disponible en: <<http://www.hrw.org/news/2013/06/20/bahrain-new-associations-law-spells-repression>>. Visitado el: 25 Ago. 2013.
- _____. 2013b. **Bahrain: Detained Activists Allege Torture**. 15 May 2013. Disponible en: <<http://www.hrw.org/news/2013/05/14/bahrain-detained-activists-allege-torture>>. Visitado el: 25 Ago. 2013.
- JOINT NGO Letter to State Delegations at the United Nations Human Rights Council: Call for Joint Action on Bahrain at the 20th Session of the United Nations Human Rights Council. 2012. **Conectas Direitos Humanos**. 22 June 2012. Disponible en: <http://www.conectas.org/arquivos-site/2012_06_21%20-%20Carta%20-%20Joint_Call_Bahrain%20-%20HRC%20Delegations%20-%20HRCnet%20-%20EN.pdf>. Visitado el: 29 Ago. 2013.
- JOINT NGO Letter to the Member States of the United Nations: Supporting Human Rights Accountability and Reform in Bahrain at the UN Human Rights Council. 2013a. **Conectas Direitos Humanos**. 14 February 2013. Disponible en: <http://www.conectas.org/arquivos-site/Joint_Bahrain_Letter_%20HRC%2022_%20FINAL_14_02_2013.pdf>. Visitado el: 29 Ago. 2013.
- JOINT Statement on the OHCHR and the human rights situation in Bahrain. 2013b. **Conectas Direitos Humanos**. Setembro de 2013. Disponible en: <[http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/ANEXO%20IX_%20Statement%20on%20the%20OHCHR%20and%20the%20human%20rights%20situation%20in%20Bahrain%20\(3\).pdf](http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/ANEXO%20IX_%20Statement%20on%20the%20OHCHR%20and%20the%20human%20rights%20situation%20in%20Bahrain%20(3).pdf)>. Visitado en: Nov. 2013.
- LIMA, Luciana. 2012. Dilma evita discutir direitos humanos e diz que Brasil tem 'telhado de vidro'. **Carta Capital**, São Paulo, 31 de janeiro de 2012, Internacional.
- PICCONE, Ted; ALINIKOFF, Emily. 2012. **Rising Democracies and the Arab Awakening: Implications for Global Democracy and Human Rights**. Washington D.C.: Brookings, 2012.
- REPÓRTER BRASIL. 2011. **BNDES e sua política social e ambiental: uma crítica da perspectiva da sociedade civil**, p. 2, fevereiro. Disponible en: <http://www.reporterbrasil.org.br/documentos/BNDES_Relatorio_CMA_ReportarBrasil_2011.pdf>. Visitado el: 26 Ago. 2013.
- 77 INTERNATIONAL and regional organizations urge the Human Rights Council to stop attempts to undermine UPR. 2013. **Cairo Institute for Human Rights Studies**, 10 June 2013. Disponible en: <<http://www.cihrs.org/?p=6805&lang=en>>. Visitado el: 25 Ago. 2013.

- SOUTH AFRICA. 2013. **Draft statement by Deputy Minister Ebrahim Ebrahim**, South African Deputy Minister of International Relations and Cooperation at the High-Level Segment of the 22nd Session of the United Nations Human Rights Council, 25 february. Disponible en: <http://www.dfa.gov.za/docs/speeches/2013/ebra0225.html>. Visitado el: 22 Ago. 2013.
- TRUBEK, D. (2012). **Reversal of Fortune?** International Economic Governance, Alternative Development Strategies, and the Rise of the BRICS. Disponible en: http://www.law.wisc.edu/facstaff/trubek/eui_paper_final_june_2012.pdf. Visitado el: 29 Ago. 2013.
- UNITED NATIONS. 2009. **Promotion and Protection of all Human Rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development**, Resolution A/HRC/RES/12/24, 12 october 2009.
- _____. 2011. Office of the High Commissioner for Human Rights. **Pillay deeply concerned about dire human rights situations in Bahrain**, 5 May. Disponible en: <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10985&LangID=E>. Visitado el: 29 Ago. 2013.
- _____. 2013a. **Statement attributable to the Spokesperson for the Secretary-General on Bahrain. Latest Statements**, 18 July. Disponible en: <http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=6974>. Visitado el: 25 Ago. 2013
- _____. 2013b. UN Human Rigths. **Press briefings notes on Qatar and Bahrain**, 8 January. Disponible en: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12916&LangID=E>. Visitado el: 25 Ago. 2013.
- _____. 2013c. High Comissioner for Refuges. **Syria Regional Response Plan – RRP**, 2013 Income as of 19 December 2013. Disponible en: <http://www.unhcr.org/syriarrp6/>. Visitado en: Dic. 2013.
- UOL. 2012. **Em Harvard, Dilma fala sobre Venezuela, corrupção, Copa do Mundo e diz que queria ser bombeira**, 10 de abril, Internacional.

NOTAS

- Entre los trabajos que comparten ese análisis cabe citar: Trubek (2012), Cadernos Adenauer (2012); Alexandroff; Cooper (2010); Piccone; Alinikoff (2012).
- Pese a que las observaciones presentadas en este artículo se inspiran en el trabajo realizado por la autora en Conectas Direitos Humanos, las posiciones aquí presentadas no reflejan necesariamente las posiciones institucionales de dicha organización.
- La denominación *Itamaraty* hace referencia a la primera localización del ministerio, en el siglo XIX, en Río de Janeiro, en la casa que perteneció al Conde de Itamaraty.
- La Constitución federal de 1988 determina, en el párrafo II del artículo 4.º, que las relaciones internacionales de Brasil deben guiarse por la “prevalencia de los derechos humanos”.
- Según Pillay, centenares de defensores de los derechos humanos y decenas de profesionales sanitarios fueron detenidos en protestas en el país y, algunos de ellos, llevados al Tribunal Militar. Hubo manifestantes sentenciados a muerte y a cadena perpetua. En junio de 2011, se estableció una Comisión Independiente de Investigación, que encontró graves indicios de violaciones perpetradas por el gobierno. Incluso tras la publicación del informe y de recomendaciones por esa comisión, los abusos continuaron (UNITED NATIONS, 2011).
- Los 27 países que firmaron la primera declaración conjunta sobre Baréin, en el 20.º periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, fueron: Austria, Bélgica, Bulgaria, Chile, Costa Rica, Croacia, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Islandia, Italia, Irlanda, Liechtenstein, Luxemburgo, México, Montenegro, Noruega, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia, España y Suiza.
- Los 44 países que firmaron la segunda declaración conjunta sobre Baréin, en el 22.º periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, fueron: Albania, Alemania, Andorra, Australia, Austria, Bélgica, Botsuana, Bulgaria, Chile, Costa Rica, Croacia, Chipre,

República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Irlanda, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, México, Mónaco, Montenegro, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, República de Corea, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Reino Unido, Estados Unidos y Uruguay.

8. La situación de los derechos humanos en Baréin continúa despertando preocupación: el gobierno se ha servido de mecanismos legales para restringir las manifestaciones y el derecho de asociación, utilizando leyes específicas para controlar las actividades de organizaciones de la sociedad civil. Además, el gobierno ha reaccionado de manera violenta contra quienes se oponen a esas medidas y aún son comunes los relatos de tortura y detenciones arbitrarias, incluso contra defensores de los derechos humanos. Puede encontrarse información adicional sobre la situación actual y pasada en Baréin en: United Nations (2013a y b); y Human Rights Watch (2013a y b); Amnistía Internacional (2012, 2013) y en la web del Cairo Institute for Human Rights Studies, en una publicación titulada "77 International and regional organizations urge the Human Rights Council to stop attempts to undermine UPR" (2013).

9. Si lo comparamos con los demás países emergentes, México destaca por una pauta de votos más coherente con el compromiso hacia los derechos humanos. Según Bruno Boti, "los cambios en la política exterior mexicana en materia de derechos humanos no fueron el resultado de la presión que ejerció la red transnacional de activistas, como se describe en los modelos bumerán y espiral. Los cambios comenzaron endógenamente en el gobierno, que buscaba basar la nueva situación democrática de México en el exterior mediante compromisos internacionales de derechos humanos. Además, se buscaba asegurar y convencer a las audiencias internacionales sobre la credibilidad de esa nueva postura del Estado mexicano respecto a las reformas democráticas y los derechos humanos" (BERNARDI, 2009, p. 5).

10. La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas fue sustituida por el Consejo de Derechos Humanos en 2006. Para saber más sobre la creación del CDH, véase el artículo de Lucía Nader en la edición n.º 7 de la Revista Sur.

11. En la primera Cumbre de Brasilia, en 2006, el texto oficial rezaba: "India, Brasil y Sudáfrica, elegidos para el recién constituido Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, [...] comparten una visión común sobre la reafirmación de la universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, incluyendo la realización y puesta en marcha del Derecho al Desarrollo y la especial protección de los derechos de grupos vulnerables" (párrafo 16). El texto mencionaba asimismo que esos países veían con buenos ojos la adopción de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (párrafo 17). En la cumbre siguiente, en 2007 en Pretoria, la cuestión del derecho al desarrollo vuelve a mencionarse y los países afirman igualmente su compromiso con el Consejo y con su

mecanismo de Examen Periódico Universal (párrafo 14). En 2008, en Nueva Deli, el grupo hace una nueva mención al Consejo de Derechos Humanos de la ONU y afirma que el trabajo de ese órgano "debe desarrollarse sin politización, parcialidades ni selectividad, y debe fomentar la cooperación internacional en la materia" (párrafo 22). Los líderes mencionan también la importancia de un diálogo sectorial en torno a ese tema, con vistas a lograr beneficios mutuos en la protección y promoción de los derechos humanos (párrafo 23). En la cuarta cumbre, celebrada en Brasilia en 2010, los gobiernos reafirmaron la alta prioridad otorgada a los derechos humanos y la importancia de la cooperación en ese ámbito (párrafo 9). Mencionan específicamente la cuestión del racismo, de la discriminación racial y de la xenofobia como un área que requiere atención (párrafo 10). Reconocen asimismo la adopción por parte del CDH de una resolución propuesta colectivamente por los miembros del grupo en el ámbito del acceso a medicamentos (UNITED NATIONS, 2009). Finalmente, en la última cumbre realizada en Pretoria (2011), este grupo repite la "necesidad imperiosa de que la comunidad internacional reconozca y reafirme el rol central del Consejo de Derechos Humanos" (párrafo 39). En ese mismo párrafo se reafirma también que los "líderes han reconocido que el desarrollo, la paz y la seguridad y los derechos humanos están interrelacionados y se refuerzan mutuamente". Además, reafirman su compromiso respecto a la Declaración de Durban y su Plan de Acción, en el contexto de la celebración de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, que tuvo lugar aquel año. Y, en el párrafo 41, destacan la necesidad de cooperar más en los organismos internacionales de derechos humanos y de cooperar con vistas a compartir buenas prácticas nacionales en la materia.

12. En la Cumbre de Nueva Deli (2012), el grupo afirmó que era una "plataforma para el diálogo y la cooperación [...] para la promoción de la paz, la seguridad y el desarrollo en un mundo multipolar, interdependiente y cada vez más complejo y globalizado" (párrafo 3, Declaración de Nueva Deli, 2012).

13. "Celebramos el vigésimo aniversario de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos y de la Declaración de Viena y Plan de Acción y concordamos en examinar posibilidades de cooperación en el ámbito de los derechos humanos (párrafo 23)."

14. "En razón del deterioro de la situación humanitaria en Siria, instamos a todas las partes a permitir y facilitar el acceso inmediato, seguro, completo y sin restricciones de las organizaciones humanitarias a todos que necesiten asistencia. Instamos a todas las partes a garantizar la seguridad de los trabajadores humanitarios" (párrafo 26).

15. Puede verse más información sobre la actuación de Conectas en <<http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/cupula-dos-brics-termina-com-avanco-sobre-a-siria-e-incertezas-sobre-novo-banco>>. Visitado en: Nov. 2013.

16. Es la alegación de que la existencia de problemas

de derechos humanos en Brasil descalificaría a este país para poder realizar cualquier crítica a crisis de libertades y abusos graves en el mundo. Véase el ejemplo de ese argumento en la visita de Dilma a Cuba (LIMA, 2012).

17. Conectas utilizó el canal abierto por el Itamaraty para dialogar con la sociedad vía Twitter sobre la visita de la presidenta a los Estados Unidos en 2012. Véase Brasil (2012b).

18. Ejemplos de declaraciones de Dilma en ese sentido son: "Considero que los derechos humanos no pueden ser objeto de una lucha política y no llevaré a cabo una lucha política al respecto, porque no considero que exista solo un país o un grupo de países que viola los derechos humanos. Por eso, me gustaría discutir esa cuestión siempre multilateralmente, porque sé que esa cuestión se usa políticamente" (UOL, 2012), en Harvard, durante su visita a los EE.UU. Y "quien tira la primera piedra tiene tejado de vidrio. Nosotros, en Brasil, también. Así, yo estoy dispuesta a hablar de derechos humanos desde una perspectiva multilateral" (FELLET, 2012), afirmó en una rueda de prensa realizada durante su visita a Cuba.

19. El seguimiento por parte de Conectas de la

actuación de Brasil en el Consejo de Derechos Humanos (CDH) de las Naciones Unidas, el principal órgano multilateral en ese ámbito, muestra que Brasil continúa privilegiando el mecanismo del Examen Periódico Universal (RPU) para tratar de problemas de otros países. Aunque sea un instrumento que deba fortalecerse, cabe recordar que cada uno de los Estados Miembros de la ONU pasan por el EPU cada cuatro años y medio. Las crisis de derechos humanos necesitan ser tratadas sin demora y el CDH posee el mandato para ello. Brasil debería fortalecer la capacidad del sistema internacional para reaccionar de forma vehemente contra las violaciones, dondequiera que se produzcan, con el fin de otorgar coherencia a la preferencia manifestada de tratar de las violaciones en los espacios multilaterales y a sus duras críticas a la selectividad del CDH. Para más información sobre el EPU ver Conectas Direitos Humanos (2012).

20. Presentación de Conectas Direitos Humanos sobre Empresas y Derechos Humanos con ocasión de la segunda vez que Brasil pasó por el Examen Periódico Universal de Derechos Humanos, incluyendo la cuestión del Banco Nacional de Desarrollo de Brasil. Véase Agere et al. (2011).

RESUMO

A partir da experiência da organização brasileira Conectas Direitos Humanos em seu trabalho com política externa, este artigo analisa o papel dos países emergentes nas dimensões multilateral e bilateral da proteção internacional dos direitos humanos. As incoerências e desafios encontrados nestes âmbitos são utilizados como ponto de partida para refletir sobre a prática da Conectas e sistematizar estratégias de atuação que possam ser úteis para outras organizações da sociedade civil desejosas de atuar com temas de política externa.

PALAVRAS-CHAVE

Política externa – Direitos humanos – Países emergentes – Sociedade civil – Conectas Direitos Humanos

ABSTRACT

Based on the foreign policy work done by international organization based in Brazil Conectas Human Rights, this article examines the multilateral and bilateral roles of emerging countries in relation to their postures on international human rights protection. The inconsistencies and challenges revealed provide a starting point for reflecting on Conectas' approach and for suggesting a series of strategies that may be useful to other civil society organizations seeking to address foreign policy issues.

KEYWORDS

Foreign policy – Human rights – Emerging countries – Civil society – Conectas Human Rights



MAJA DARUWALA

Maja Daruwala es defensora de los derechos humanos desde hace más de 30 años. Es abogada litigante, y como directora de la **Commonwealth Human Rights Initiative** (CHRI) concentra su trabajo en temas relacionados con las libertades civiles y la gobernabilidad, como la reforma policial, la reforma carcelaria, el derecho a la información, la discriminación, los derechos de la mujer, la libertad de expresión y el desarrollo de capacidades para el trabajo de defensa de los derechos humanos. Es miembro de las juntas directivas de Open Society Justice Initiative, International Women's Health Coalition y Oxfam GB, entre otros.

Email: maja.daruwala@gmail.com



SUSAN WILDING

Susan Wilding es gerente de proyecto para la Iniciativa Espacio de la Sociedad Civil de **CIVICUS: Alianza Mundial para la Participación Ciudadana**. Tiene un título de grado en Psicología, un título con honores en Ciencia Política y una maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad de Johannesburgo. Antes de incorporarse a CIVICUS, Susan trabajó en la Dirección de Derechos Humanos del Departamento de Relaciones Internacionales y Cooperación (DIRCO) de Sudáfrica, donde se centraba en derechos civiles y políticos. Susan también representó al DIRCO en el Grupo Nacional de Trabajo de Sudáfrica para los derechos de las personas LGBT, formado a instancias del Departamento de Justicia.

Email: susan.wilding@civicus.or

Original en inglés. Traducido por Fernando Campos Leza.

Entrevista realizada en noviembre de 2013.



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons*.

Este artículo está disponible en formato digital en www.revistasur.org.

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

Camila Lissa Asano y Laura Trajber Waisbich
(Conectas Derechos Humanos)

Hasta hace poco, el papel que desempeñaban las naciones del Sur Global a nivel internacional se limitaba al de ser el blanco de las políticas exteriores de otros países y de las recomendaciones emitidas por los órganos multilaterales de derechos humanos. En los últimos años, sin embargo, estos países –en especial las así llamadas “democracias emergentes”– comenzaron a adoptar posturas más proactivas en los asuntos internacionales en general. Es así que sus políticas exteriores, incluyendo la dinámica de la formulación de las políticas, los relatos y las prioridades políticas, como así también sus compromisos internacionales que afectan a los derechos humanos requieren de un análisis más sistemático.

Para tratar el tema, Conectas entrevistó a dos prominentes organizaciones de derechos humanos del Sur Global que trabajan activamente en cuestiones de política exterior en sus países, para explorar algunas de las dinámicas de la política exterior en dos países distintos: India y Sudáfrica.

Para hablar sobre India, invitamos a **Maja Daruwala**, directora de la Commonwealth Human Rights Initiative (CHRI), una organización de 26 años de antigüedad dedicada a asegurar *en la práctica* la efectividad de los derechos humanos en los países miembros de la Mancomunidad de Naciones. Con sede en Nueva Delhi, CHRI tiene oficinas en Londres y en Acra. Sus programas se centran en la vigilancia y defensa de los derechos humanos, acceso a la información y acceso a la justicia.

Para hablar sobre Sudáfrica, entrevistamos a **Susan Wilding**, gerente de proyecto para la Iniciativa Espacio de la Sociedad Civil de CIVICUS: Alianza Mundial para la Participación Ciudadana. Con sede en Johannesburgo, CIVICUS apunta a fortalecer la acción de los ciudadanos y la sociedad civil en todo el mundo, especialmente en zonas donde se ven amenazadas la democracia

participativa y la libertad de asociación. CIVICUS ambiciona una comunidad global de ciudadanos comprometidos con la creación de un mundo más justo y equitativo. Esta visión se basa en la creencia de que la salud de las sociedades es directamente proporcional al grado de equilibrio que exista entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil.

Camila Lissa Asano y Laura Trajber Waisbich (Conectas) – En su país, ¿se consideran los derechos humanos un tema que incumbe a la política exterior? ¿Cuál es el actual discurso del gobierno sobre esta relación?

Maja Daruwala (CHRI, India) – India se considera parte de la historia de la formulación de las normas de derechos humanos en las Naciones Unidas. El gobierno es muy consciente de que los derechos humanos son un factor que afecta la imagen del país, pero también siente que los gobiernos occidentales los usan para señalar con el dedo a otros países mientras ellos tienen sus propios muertos en sus placares. Al igual que en todos los demás países, los derechos humanos no son el factor determinante del diseño de la política exterior, sino una carta de negociación y un elemento de reputación. En relación con otros países, India se posiciona caso por caso, subordinando sus posturas a la *realpolitik*.

No he visto una política fuerte y congruente que sirviera de medida para determinar si los derechos humanos son o no principios rectores en la formulación de la política exterior. El gobierno indio mide su desempeño en derechos humanos según su adhesión o cumplimiento de las obligaciones internacionales y de nuestras propias normas constitucionales. Según el discurso del gobierno, en términos de derechos humanos, India tiende en forma constante hacia el cumplimiento de las obligaciones internacionales y su propia constitución.

Susan Wilding (CIVICUS, Sudáfrica) – Desde el primer gobierno democrático en 1994, la política exterior sudafricana contiene a los derechos humanos en su núcleo central. Luego de las atrocidades de la época del *apartheid*, se promulgó la Constitución de Sudáfrica mediante una ley. Dicha constitución fue adoptada para “sanar las divisiones del pasado y establecer una sociedad basada en valores democráticos, justicia social y derechos humanos fundamentales” y para “construir una Sudáfrica unida y democrática capaz de asumir el lugar que le corresponde como Estado soberano en la familia de naciones” (La Constitución, 1996). La protección de los derechos humanos consagrada en la constitución se tradujo a todos los componentes de la política exterior sudafricana.

La política exterior de Sudáfrica pasó de estar centrada en los derechos humanos durante el gobierno de Nelson Mandela a priorizar el panafricanismo con el gobierno del presidente Mbeki. La visión de Mbeki de un “Renacimiento Africano” afectó a todas las decisiones tomadas por Sudáfrica durante su presidencia. Su eslogan “Soluciones africanas para los problemas africanos” describe cómo la política exterior sudafricana se concentraba en el continente y en las cuestiones africanas en los foros internacionales.

Hoy, con el gobierno del presidente Jacob Zuma, los derechos humanos siguen siendo una parte esencial de la política exterior de Sudáfrica, aunque hubo algunos cambios sutiles hacia una política exterior centrada en los beneficios económicos. Sin embargo, el *White Paper* sobre la Política Exterior de Sudáfrica, redactado en 2011, intenta delinear la actual política exterior de Sudáfrica e ilustra su compromiso con los derechos humanos al decir: “En la promoción de nuestros intereses nacionales, nuestras decisiones se basan en el deseo de un orden mundial justo, humano y equitativo, con mayor seguridad, paz, diálogo y justicia económica”, que sigue siendo la retórica de los funcionarios y diplomáticos sudafricanos.

C. L. Asano y L.T. Waisbich – En su opinión, ¿cuáles son las principales fortalezas de la actual política exterior de su país y qué posturas respecto de los derechos humanos deberían reverse? ¿Por qué?

M. Daruwala – La fortaleza de India tiene que ver con su poder blando, que es evidente, por ejemplo, en las iniciativas de mantenimiento y construcción de la paz en África y su asistencia a la construcción de la democracia en Afganistán. La experiencia de India en la creación de instituciones y la provisión de asesoramiento técnico sobre marcos legales es reconocida y buscada por los países que se encuentran en transición hacia la democracia, sobre todo países del Sur Global o aquéllos que tuvieron un pasado colonial y quizás no confían del todo en la intervención externa.

La otra faceta de la política exterior de India que yo veo como fortaleza es su capacidad de mantener la flexibilidad a la hora de asociarse a otros países: no se ha limitado a ninguna coalición o agrupamiento en particular. Por ejemplo, mientras que mantiene vínculos económicos y militares estratégicos con Estados Unidos, no dejó que su postura frente a la cuestión palestina le fuera dictada por Estados Unidos ni siguió a Estados Unidos en su postura frente a Irán. De igual manera, mientras que procura fortalecer sus vínculos con sus socios del subcontinente indio, India ha mantenido sus lazos con sus contrapartes africanas desde la época de la lucha por la independencia. También busca cada vez más ir más allá de sus aliados tradicionales y formar asociaciones con países tan lejanos como Brasil, a través de plataformas como IBSA y BRICS, además de comisiones bilaterales, basadas en el interés recíproco y el espacio para el diálogo y el intercambio.

Al ser vista por muchos como aliada, India debería usar su posición para procurar un compromiso con los derechos humanos y no invocar esas asociaciones para bloquear el movimiento en temas de derechos humanos. Considerando su propia historia de lucha contra los abusos del poder y su lograda libertad así como la adopción de la democracia, India debería ser enérgica en la implementación de los derechos humanos dentro y fuera de sus fronteras. Pero con demasiada frecuencia cede ese rol de potencial liderazgo. Su sistemática oposición a la “interferencia externa” y el “respeto por la soberanía” le permite resistirse a la supervisión internacional sobre sí misma y sobre otros países y

también permanecer callada ante violaciones de los derechos humanos cometidas en otros países, con lo que esencialmente daña los ideales de su política exterior. Esto es algo que debe cambiar. Creo que India tendría mucho para ganar si defendiera los derechos humanos en el terreno internacional.

S. Wilding – Cuando Sudáfrica hizo su aparición en el escenario internacional en 1994, la comunidad internacional consideró a esta nueva y brillante nación como un líder en la promoción de los valores de la democracia, los derechos humanos, la reconciliación y, ante todo, la creación de condiciones de igualdad con la erradicación de la pobreza. Desde entonces, desempeña un papel significativo en estas cuestiones a nivel local, regional y mundial.

El *White Paper* sobre la Política Exterior (2011) describe las fortalezas de la política exterior de Sudáfrica de la siguiente manera: “La mayor fortaleza de Sudáfrica reside en el poder de su ejemplo. En un mundo incierto, caracterizado por la competencia de valores, la diplomacia sudafricana de Ubuntu, centrada en nuestra humanidad compartida, ofrece una visión del mundo inclusiva y constructiva para dar forma al orden mundial en constante evolución.” En otras palabras, la fortaleza de Sudáfrica reside en su pasado, en su poder de superar una gran adversidad y en el rol que desempeña al acercar estos valores al mundo.

Mientras que nuestra constitución progresista, sobre la que se basa la política exterior, no deja mucho espacio para la crítica, la realidad indica que sigue habiendo posturas respecto de los derechos humanos que deben reverse, no por el sistema de valores que representa Sudáfrica, ni por los objetivos de su política exterior, sino porque Sudáfrica a menudo toma decisiones equivocadas basándose en factores que están por fuera de su interés nacional.

Sudáfrica ha mostrado la tendencia de votar en contra de resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y del Consejo de Derechos Humanos de una manera que va en contra del corazón mismo de sus valores nacionales. Aparte del reciente ejemplo de su voto en contra de la imposición de sanciones a Zimbabwe, Sudáfrica votó también en contra de una resolución sobre Birmania que exigía reformas democráticas y condenaba las violaciones de los derechos humanos cometidas en el país. Una vez más, Sudáfrica votó con Rusia y China y en contra de Occidente. El embajador de Sudáfrica explicó que a su país le preocupaba que la resolución pudiera interferir con el trabajo del enviado del Secretario General de las Naciones Unidas a Birmania y que pasara por encima del mandato del Consejo. La reputación de Sudáfrica como modelo de respeto por los derechos humanos y la democracia quedó manchada y siguió perdiendo lustre con los muchos ejemplos similares a los mencionados tanto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como en el Consejo de Derechos Humanos.

Sudáfrica a menudo se oculta detrás de la máxima de no intervención en la soberanía de las naciones, argumentando que los problemas de una nación no deberían estar en el ámbito de lo que consideran un orden internacional sesgado. Esta creencia, si bien tiene cierto mérito en determinadas circunstancias,

es también el mayor obstáculo para la expansión de la justicia y la democracia en el mundo.

Resulta desalentador ver que una nación como Sudáfrica, que sufrió un pasado impensable y que logró liberarse en parte gracias al apoyo de otras naciones, les niegue a otros ese apoyo que tuvo tan a mano en tiempos de necesidad.

C. L. Asano y L.T. Waisbich – En su opinión, ¿puede considerarse la existencia de grandes desafíos en materia de derechos humanos a nivel nacional como un obstáculo para que su país asuma una postura más audible respecto de los derechos humanos en otros países?

M. Daruwala – Sí, ése es un factor importante. Si bien a nivel nacional existen medidas tendientes a abordar las cuestiones de derechos humanos, India no querría ser el centro de atención internacional ni estar bajo presión para cumplir con ningún compromiso. El país considera que éste es un tema de soberanía. Este mismo concepto rige la forma en que India considera las situaciones de derechos humanos en otros países: como problemas internos en los que no se inmiscuiría más allá de cierto punto.

El otro obstáculo para la adopción por parte de países como India de una postura proactiva a nivel internacional son las posiciones cambiantes de quienes tradicionalmente se consideran los defensores y propulsores de los derechos humanos y su propia selectividad. Esto les da a los países incumplidores una oportunidad de hacer acusaciones que no ayuda a promover el respeto universal por los derechos humanos.

Hay también resentimiento por el hecho de que los logros en materia de cumplimiento de los derechos humanos no se reconocen, al igual que no se reconocen las dificultades estructurales, los contextos culturales y los niveles de desarrollo que obstaculizan el cumplimiento de las normas de derechos humanos. Sin embargo, con demasiada frecuencia, se invocan estas excusas para justificar la tolerancia de prácticas inaceptables y hacer demasiado poco para proteger y promover en forma proactiva y rigurosa el cumplimiento de las normas de derechos humanos dentro de las fronteras.

S. Wilding – Si bien Sudáfrica enfrenta desafíos en materia de derechos humanos al interior del país, dichos desafíos no le impiden expresarse con firmeza a nivel internacional. Esto se debe a que Sudáfrica cuenta con una de las constituciones más progresistas del mundo. Esto, junto con una historia de lucha y discriminación, le da al país un “púlpito” desde el cual criticar las violaciones de derechos humanos cometidas por otros países.

Aunque Sudáfrica siente que tiene el derecho de expresar con vehemencia su postura frente a las situaciones de derechos humanos en otros países, a menudo no se expresa cuando debería hacerlo. Se deja influenciar por agrupaciones políticas, los sectores de poder y [predicciones de] beneficios económicos, y permanece callada ante temas sobre los cuales debería hacerse oír más que nadie.

Un ejemplo en el que Sudáfrica no se expresó con firmeza fue en el reciente caso en el que votó junto con China, Rusia, Libia y Vietnam en contra de la imposición de sanciones al gobierno zimbabuense y de un embargo de armas en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El embajador de Sudáfrica ante las Naciones Unidas justificó el voto invocando la obligación de seguir el consenso africano en la Unión Africana (UA) y en la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC). Se perdió así la oportunidad de que una nueva nación democrática hiciera oír su voz con poder y convicción en contra de un gobierno autocrático en un país vecino que estaba en situación de sufrimiento.

C. L. Asano y L.T. Waisbich – ¿Existen en su país canales formales e informales para la participación de la sociedad civil en la formulación de la política exterior?

M. Daruwala – La política exterior en India siempre fue terreno exclusivo de una pequeña élite y el público queda afuera de los debates. Sin embargo, más recientemente, el escenario parece estar cambiando en alguna medida, no sólo porque la sociedad civil exige hacer oír su voz en temas específicos de la política exterior, sino también porque los formuladores de la política están más abiertos a debatir los asuntos internacionales. Un importante canal de televisión hace poco organizó debates y programas en los que participaron altos funcionarios del gobierno y en los que se analizó la trayectoria de la política exterior del país. Éstas son cosas muy nuevas.

Por supuesto, existen los mecanismos tradicionales de la democracia parlamentaria. El ejemplo más claro de esto es el Comité Parlamentario Permanente de Asuntos Internacionales que funciona como grupo de expertos en los compromisos internacionales de India y, al preparar su informe para el gobierno, solicita asesoramiento y presentaciones de la sociedad civil, especialistas y otras fuentes extragubernamentales. Este mecanismo le ofrece a la sociedad civil un canal para dar a conocer su perspectiva. La medida en que dichas perspectivas influyen sobre la política que se diseña es debatible, pero la institución está viva y funciona. La sociedad civil debería ejercer presión para que sus opiniones sean tomadas en consideración haciendo uso de las oportunidades que ofrecen instituciones como ésta.

Algo muy reciente es el establecimiento del Foro para la Cooperación para el Desarrollo de India por parte de un centro de estudios financiado por el Ministerio de Relaciones Exteriores llamado *Research and Information System for Developing Countries* (RIS). En sus propias palabras, el Foro procura estudiar las diversas facetas de las asociaciones para el desarrollo y su relación con el logro de los objetivos de la política exterior de India. Para esto, organiza seminarios mensuales y debates abiertos, a los que invita a las organizaciones de la sociedad civil y académicos. Éste es un paso en la dirección correcta.

Aún así, hace falta hacer mucho más a fin de democratizar la formulación de la política exterior y la agenda de las relaciones internacionales. Las proyecciones políticas de India más allá de sus fronteras están lejos de representar las verdaderas aspiraciones de la población.

S. Wilding – “Las cuestiones de interés nacional no pueden ser del dominio exclusivo del Estado. Debe alentarse un ambiente propicio para el diálogo y el intercambio entre todas las partes interesadas, que permita interrogar las políticas y estrategias y su aplicación para el beneficio de la población” (*White Paper*, 2011).

En dos ocasiones recientes, el presidente Zuma, al hablar ante el Departamento de Relaciones Internacionales y Cooperación (DIRCO), subrayó la importancia del diálogo con la sociedad civil e impulsó una mayor participación. Durante muchos años hubo desconfianza entre la sociedad civil y el gobierno, ya que ninguno estaba seguro de las motivaciones del otro, pero este discurso parece estar cambiando.

Un ejemplo de la interacción entre la sociedad civil y el DIRCO fue la elaboración del *White Paper* sobre la Política Exterior. La sociedad civil fue invitada a asistir a los debates para la formulación del documento, que se extendieron durante varios días. Otro ejemplo es la Revisión Periódica Universal, durante la cual se hicieron consultas con la sociedad civil para reflexionar sobre la situación de Sudáfrica respecto de los derechos humanos. Y un tercer ejemplo serían las consultas realizadas sobre la resolución del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 2011 relativa a las personas LGBTI.

Formalmente, la sociedad civil puede hacer uso del Parlamento Sudafricano para presentar quejas, hacer consultas e influir sobre la política exterior dirigiéndose a los representantes de su partido en el Parlamento. Informalmente, la sociedad civil tiene la libertad de solicitar reuniones con funcionarios del DIRCO para tratar temas específicos de la política exterior, y de hecho lo hacen. Este diálogo informal luego se traduce en presentaciones formales que contienen los principales puntos tratados en la reunión en cuestión y que se transmiten a las autoridades del DIRCO.

C. L. Asano y L.T. Waisbich – ¿Cómo ve la situación de la sociedad civil en relación con el trabajo en derechos humanos y política exterior? ¿Cuáles son los principales problemas en los que se centran en este momento usted y las demás personas con quienes trabaja?

M. Daruwala – A nivel interno, el panorama general nunca muestra una tendencia sostenida hacia arriba y hacia adelante, sino que es cambiante. La sociedad civil tiene el espacio para disentir con las posturas del gobierno y expresarse. Hay áreas en las que se realizan muchas consultas y en las que las iniciativas de la sociedad civil son muy bien recibidas y pasan a formar parte de la agenda del gobierno. En otras áreas, hay más reticencia a participar o incluir.

Fuera de los aportes realizados a través de académicos y centros de estudio, en su mayoría vinculados a la seguridad, ha habido poca contribución de la sociedad civil en asuntos relacionados con la política exterior. Sigue habiendo cierta incomodidad en el gobierno respecto de tales intervenciones. Las organizaciones de la sociedad civil que quieran influir sobre las agendas de la política exterior deben desarrollar mayores conocimientos y experiencia antes de poder ganarse un lugar de respeto en la mesa de negociaciones.

S. Wilding – La sociedad civil en Sudáfrica se encuentra en estado de latencia. En la época del *apartheid*, Sudáfrica tenía un movimiento civil fuerte que contaba con mucho apoyo, recursos y una causa común. Hoy, la sociedad civil está fragmentada, cuenta con pocos recursos y carece de apoyo amplio.

Con la consolidación de la democracia, la sociedad civil pasó de tener una causa común a dividirse en causas específicas que abarcan todo el espectro de los derechos humanos y que llevaron a la formación de organizaciones más pequeñas que no necesariamente comparten causa con sus socios anteriores. Hoy, sin una causa común, queda un vacío en el lugar que supo ocupar una sociedad civil fuerte, que se llena con prerrogativas gubernamentales que no enfrentan ningún obstáculo.

Algunos de los temas más grandes que aborda en este momento la sociedad civil de Sudáfrica son los derechos económicos, sociales y culturales (derecho a la vivienda, al agua, a la educación, etc.) y los derechos civiles y políticos (derechos de la mujer, derechos de las personas LGBT, derechos del niño).

Con elecciones nacionales en 2014, la sociedad civil se concentra en la falta de servicios para la población. En los meses previos a las elecciones, la mayor parte de la sociedad civil tendrá una causa común: hacer que el gobierno rinda cuentas por las promesas hechas y las promesas incumplidas.

C. L. Asano y L.T. Waisbich – ¿De qué manera la percepción propia o de terceros del país como potencia emergente ha influido en la forma en que usted trabaja en materia de política exterior?

M. Daruwala – Desde hace mucho tiempo, la sociedad civil trabaja con los organismos internacionales en relación con el establecimiento de normas y la vigilancia del cumplimiento por parte de los países, la elaboración de informes paralelos, y el planteamiento de temas ante la comunidad internacional ejerciendo influencia sobre las Comisiones Nacionales de Derechos Humanos, etc. En este sentido, los procesos de las organizaciones de la sociedad civil y del gobierno han sido paralelos, pero también han interactuado a la hora de elaborar documentos de situación, etc. Hay aportes.

En cuanto a la nueva percepción de “potencia emergente”, el gobierno tiene una mayor conciencia de la vergüenza que provocaría tener una reputación negativa y también frente a esto adopta una postura defensiva. Al mismo tiempo, hay más oportunidades para que la sociedad civil trabaje con el gobierno y haga sus aportes. La percepción de que India es una potencia emergente también alentó a la sociedad civil de otros países a buscar en forma más activa que antes alianzas y colaboración con organizaciones de la sociedad civil del país. Pero ésta es una era muy incipiente y todos andan aún a tientas.

S. Wilding – Hace mucho tiempo que Sudáfrica se ve a sí misma como “potencia emergente” en África y, como tal, ha asumido un rol de liderazgo en el continente, a menudo actuando como mediador en conflictos o planteando cuestiones africanas en los foros internacionales.

Sudáfrica también asumió un rol de liderazgo en diversos ámbitos multilaterales: la SADC (Comunidad de Desarrollo de África Austral), la Unión Africana (UA), el Movimiento de Países No Alineados (MPNA), el G77+China, la Mancomunidad de Naciones, y las Naciones Unidas, entre otros. Sudáfrica fue líder en la promoción de las causas de los países en vías de desarrollo y de África en particular. Como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en 2007-2008 y 2011-2012, Sudáfrica promovió la paz y la seguridad haciendo énfasis en África y mejorando la cooperación entre el Consejo de Seguridad y organizaciones regionales como el Consejo de Paz y Seguridad de la UA.

Si bien Sudáfrica está fuertemente alineada con el continente africano, también promueve la cooperación Sur-Sur como una de las principales premisas de su política exterior. Como “potencia emergente”, Sudáfrica desempeña un papel fuerte y a la vez humilde en agrupaciones como IBSA y BRICS. Estos nuevos bloques sirven para promover la cooperación Sur-Sur y, sin dudas, han influido sobre la política exterior de Sudáfrica, dado que el país elige alcanzar el consenso con estas naciones al abordar temas en los que previamente no habría sido activo.

Durante la presentación del presupuesto en marzo de 2010, la ministra de Relaciones Internacionales y Cooperación, Maite Nkoana-Mashabane, recalcó que la política exterior de Sudáfrica debería ser “evaluada tomando en consideración el peso de las crecientes expectativas”. Esas crecientes expectativas son las que genera Sudáfrica como potencia emergente, capaz de desempeñar un papel exitoso en la estabilización de los polos de poder que son evidentes en el actual orden mundial, luchando, al mismo tiempo, por un mundo más justo y equitativo en nombre de las naciones del Sur.



DAVID KINLEY

El Profesor David Kinley es titular de la cátedra de Derecho de los Derechos Humanos de la Universidad de Sídney. Es también miembro del Panel Académico de Doughty Street Chambers en Londres, miembro del Consejo Australiano para los Derechos Humanos, y miembro fundador de Abogados Australianos por los Derechos Humanos. Actualmente integra el cuerpo docente de las escuelas de verano de Derecho Internacional de Derechos Humanos en las Universidades

de Oxford/George Washington y previamente ocupó cargos docentes en la Universidad de Cambridge, ANU, la Universidad de Nueva Gales del Sur, la Facultad de Derecho de Washington, la American University, y en París 1 (La Sorbonne). Escribió y publicó ocho libros y más de ochenta artículos, capítulos de libros, informes y trabajos.

Email: david.kinley@sydney.edu.au

RESUMEN

El interrogante de cuál es la mejor manera de alcanzar y conciliar simultáneamente las dos metas deseables complementares de buena gobernabilidad y prosperidad económica es objeto de indagación filosófica desde hace mucho tiempo. En la era moderna (de posguerra), se ha sumado un ingrediente nuevo e importante a la mezcla que combina el bienestar económico y el socio-político: el derecho internacional y, en particular, el derecho internacional de derechos humanos. Este trabajo se centra en los distintos roles que se dice que desempeñan los así llamados derechos y libertades universales en forjar, sustentar o destruir la relación entre el bienestar económico y el social, y analiza cuáles son y serán las consecuencias para las economías políticas de Occidente y de China. Si bien se extraen ciertas conclusiones respecto de la importancia de la influencia de los derechos humanos, el trabajo sugiere que –tal como se dice creía Zhou Enlai respecto de las lecciones aprendidas de la Revolución Francesa– aún podría ser demasiado pronto para saberlo.

Original en inglés. Traducido por Florencia Rodríguez.

Recibido en mayo de 2013. Aceptado en octubre de 2013.

PALABRAS CLAVE

China – Derecho internacional – Derechos humanos – Desarrollo – Crecimiento económico – Buena gobernabilidad – Libertades políticas



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons*.

Este artículo está disponible en formato digital en <www.revistasur.org>.

ENCONTRANDO LA LIBERTAD EN CHINA: LOS DERECHOS HUMANOS EN LA ECONOMÍA POLÍTICA *

David Kinley**

1 Introducción

En febrero de 2012, el *New York Times* publicó un artículo bastante sorprendente escrito por Eric Li, un auto-denominado “capitalista de riesgo” de Shanghái. Bajo el título provocador de “Por qué el modelo político de China es superior”, Li hace algunas afirmaciones audaces. Primero, dice que “el Occidente moderno ve a la democracia y a los derechos humanos como la máxima expresión del desarrollo humano. Es una convicción basada en la fe absoluta” (LI, 2012). Luego, tras expresar lo que él postula como la visión alternativa del gobierno chino de que los derechos humanos y la democracia son instrumentos negociables o privilegios otorgados sólo en función de las necesidades (en especial económicas) de un país en cualquier momento dado, Li añade: “Occidente parece incapaz de ser menos democrático aun cuando su supervivencia dependa de un cambio de ese tipo [hacia el modelo chino]. En este sentido, Estados Unidos hoy se parece a la Unión Soviética, que también consideraba que su régimen era el fin último” (LI, 2012).

Y en efecto, hoy, a más de cinco años del inicio de la actual crisis financiera mundial, muchas economías de Occidente están en dificultades, algunas de ellas de gravedad. La recesión económica que le sucedió a la crisis de crédito de 2007/8 ha tenido enormes implicancias sociales y políticas, que incluyeron una disminución del ejercicio de estándares básicos de derechos humanos para muchos. Las medidas de austeridad altamente regresivas perjudican más a los pobres (e incluso a los no tan pobres) que a los adinerados, precisamente porque afectan los programas de bienestar social y de servicios públicos de los que dependen los desfavorecidos económicamente. El desempleo masivo, en especial entre los jóvenes, tiene consecuencias sociales, políticas y económicas perjudiciales a largo plazo. Más aún, tanto la percepción como la experiencia de la disparidad de la riqueza que surge de los rescates a bancos privados

*Este artículo está basado en un estudio presentado durante el *9th China International Law Forum: “Developing International Law and Global Governance”*, promovido por el *Institute of International Law, Chinese Academy of Social Sciences (CASS)*, Pekín, 17-18 de noviembre de 2012

** Tengo una deuda de gratitud hacia los editores de Sur y el revisor anónimo por sus comentarios tan perspicaces como útiles a un borrador anterior de este trabajo.

financiados por los gobiernos, las desgravaciones fiscales y los ardides para eludir impuestos crean, para muchos, una sensación generalizada de injusticia económica.

De ahí que la filosofía económica dominante esté siendo cuestionada y objetada. ¿Alcanza con la promesa del libre mercado de que los beneficios llegarán a todos por “goteo”? Y, en un sentido más fundamental, ¿es sostenible? Li está poniendo el dedo en la llaga sobre un tema que dio lugar a serios debates no sólo respecto de si la mala gestión económica está poniendo en peligro al gobierno democrático, sino también si “la gobernabilidad democrática puede en algunas situaciones modernas resultar adversa a la administración económica competente”.¹

2 La historia y el surgimiento del derecho internacional en la posguerra

No se trata de interrogantes nuevos. El logro y la conciliación simultáneos de los deseables objetivos gemelos de la buena gobernabilidad y la prosperidad económica son tema de indagación filosófica desde hace mucho tiempo –en la Antigua Grecia, y antes de ello durante la Dinastía Zhou en la Antigua China.

El Iluminismo Europeo de los Siglos XVII y XVIII precedió, precipitó y luego se asoció con la Revolución Industrial del Siglo XIX con resultados dispares, aunque probablemente en general se pueda considerar que hubo un avance en el mejoramiento de las circunstancias humanas en términos de resultados sociales (movilidad), y prácticas políticas (democracia ampliada), además de una riqueza económica agregada en alza.

En la era moderna (de posguerra), a la relación entre bienestar económico y socio-político, se le agregó un importante ingrediente: el derecho internacional. Muchas formas de derecho internacional desempeñaron su papel:

- El derecho comercial internacional acompañó y promovió la globalización, lo que tuvo efectos tanto dentro como entre los Estados mucho más allá de las simples relaciones comerciales;
- La intersección entre los regímenes de derecho internacional público y privado en el ámbito del comercio transnacional tuvo una influencia directa sobre la legislación nacional que rige las inversiones, la conducta empresarial y la resolución de conflictos;
- Las instituciones de fomento y finanzas multilaterales y regionales han tenido efectos profundos y amplios sobre la manera en que muchos países pobres gobiernan sus Estados; y
- El derecho internacional medioambiental tiene una influencia cada vez mayor en las políticas de los gobiernos nacionales.

3 Los derechos humanos y la economía

Sin embargo, de todas las sub-disciplinas del derecho público internacional, es el derecho internacional de derechos humanos el que reviste mayor interés respecto de la relación entre los bienes económicos y políticos. El presente trabajo se centra

en los distintos roles que se dice desempeñan los derechos y las libertades en forjar, sostener o destruir esa relación, y analiza qué consecuencias fluyen desde allí para las economías políticas de Occidente y de China.

Si bien se ubica en el puesto de la “medalla de bronce” (luego de la paz y la seguridad, y la cortesía internacional), la protección de los derechos humanos se incluyó en el listado de objetivos esenciales de las Naciones Unidas en su Carta de 1945. La protección de los derechos humanos tiene un propósito explícito: “alcanzar la cooperación internacional en la resolución de problemas internacionales de naturaleza económica, social, cultural o humanitaria” (UNITED NATIONS, 1945, art. 1, para. 3). Esta audaz proclamación marcó el inicio de la era moderna de análisis intenso y variado, y la polémica sobre por qué, cómo y con qué consecuencias pueden conciliarse la gobernabilidad de la economía y los derechos de las personas de manera de promover los fines de ambos.

En los años inmediatamente posteriores a la Guerra, y con el advenimiento de la “Era de los derechos humanos” (HENKIN, 1990), con la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) de 1948 y el consiguiente flujo de instrumentos internacionales de derechos humanos, el vínculo entre los bienes sociales y económicos estuvo dominado por el concepto de Gobierno Grande.

4 Gobierno Grande – Occidente y Oriente

Así comenzó, en el clima crudo aunque propicio de la Europa de posguerra (y Occidente en general), el ambicioso proyecto de construir el Estado de bienestar universal; un proyecto que era considerado esencial para consolidar la paz y la seguridad económica de la posguerra, precisamente porque promovía la concreción de derechos humanos (en particular los económicos y sociales) que anteriormente sólo habían existido como oportunidades potenciales.

Al tiempo que sucedía esto en el Occidente Capitalista, un “Gobierno Grande” de una clase muy distinta se desplegaba en el Este Comunista. Los preceptos leninistas compartidos por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y China se transformaban en conceptos totalitarios del Estado a manos de Stalin y Mao. Allí también la filosofía política del Estado alegaba estar preocupada por el bienestar y la seguridad de las personas, aunque de una manera que abarcaba el control estatal de *todos* los aspectos de la existencia en sociedad, no sólo su gestión económica.

Política y económicamente, Occidente y Oriente estaban divididos, y lo estuvieron cada vez más en forma constante a lo largo de las décadas siguientes. Ese cisma continuó en el ámbito de los derechos humanos, tal como lo demuestra la bifurcación de los derechos consagrados en la DUDH en dos Pactos independientes adoptados en 1966. Occidente, reflejando su preocupación predominante por la “libertad”, buscaba promover mayormente los derechos civiles y políticos que, argumentaba, cuando estuvieran garantizados por una gobernabilidad buena/democrática, producirían beneficios económicos y sociales (fueran o no reconocidos como derechos per se). Por otro lado, China y, más especialmente, Rusia, estaban más preocupadas por la “igualdad”, enfatizando la necesidad de centrarse por sobre todo en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. En otras palabras,

mientras que Occidente consideraba las libertades políticas de las personas como el camino preferido hacia la mayor riqueza y seguridad social, los Estados de la Hoz y el Martillo veían la equidad económica impuesta o planificada por el Estado como el camino hacia la realización y la seguridad individuales.

Pero los tiempos cambian, e incluso los planes mejor planteados se van agotando o extinguiendo. De hecho, si bien en diversos momentos cada bando (el democrático/capitalista y el comunista/planificado) se declaró contrario y desvinculado del otro, el rumbo y la trayectoria de cada uno se vieron fuertemente influidos por el desarrollo del otro. Y así es hasta el día de hoy.

5 Los tiempos cambian y surgen nuevas filosofías - *Occidente*

En Occidente, espoleados por las posturas hayekianas sobre cómo se obtiene y mantiene la libertad al protegerla de las tendencias totalitarias de Estados como la URSS que se estaba imponiendo en Europa Oriental (VON HAYEK, 1944), los partidarios de regímenes económicos y financieros mucho más libres alzaron sus voces en las décadas de 1960 y 1970. Milton Friedman en *Capitalismo y libertad* (1962) sostenía no sólo que dichos mercados libres operan más eficientemente en términos económicos, sino que además son la fuente de la promoción de libertades políticas que abarcan toda la sociedad (FRIEDMAN, 2002). En otras palabras, si bien no lo expresaba como tal, Friedman y sus acólitos veían al libre mercado como garante de las libertades individuales prometidas en las leyes internacionales sobre derechos humanos.

A paso lento pero firme, en el campo de batalla de la filosofía económica se impusieron los libremercaderistas y, para la década de 1970, los controles financieros y fiscales keynesianos fueron reemplazados por una nueva visión de un sistema de comercio internacional liberalizado que, se decía, nos beneficiaría a todos al combatir el flagelo de la pobreza de personas y naciones y reforzar las perspectivas de una mayor libertad individual (HELLEINER, 1994).

No obstante, al poner en marcha esta visión, los arquitectos del proyecto adoptaron una visión tecnocrática de la economía que se basaba en modelos teóricos y conjuntos de principios que se abstraían de todo contexto social y que no intentaban de ningún modo comprender y, mucho menos, predecir la forma en que los cambios del sistema financiero y económico habrían de interactuar con diferentes sociedades y sus estructuras sociales. Los asuntos de derechos humanos, al igual que todos los factores “sociales”, se externalizaban de los cálculos que determinaban el rumbo económico.

Desafortunadamente, el aspecto de la economía que es más proclive a ser objeto de esos modelos faltos de realismo fue y es al mismo tiempo, uno de los más cruciales, además del menos comprendido. La transformación, en los últimos veinte años, del sector financiero en la fuerza económica dominante del planeta fue verdaderamente notable.² Pero los financieros, como ocurre con muchas otras profesiones, se ciñen mayormente a los límites estrechamente definidos de su profesión, y no se preocupan demasiado por cómo los flujos financieros pueden estar creando o exacerbando tensiones sociales. Cuando lo hacen, lo hacen desde el punto de vista del riesgo país o crediticio —cómo se puede ver afectado el valor de sus inversiones o retornos— y no desde el punto de vista de la cohesión y la estabilidad social, menos aún pensando

en las libertades civiles y políticas. Un sistema financiero impulsado por fórmulas matemáticas cuantitativas capaces de un apalancamiento descomunal (sólo el mercado mundial de derivados vale muchas veces más que el Producto Bruto Interno – PBI³ – mundial) desempeñó un papel directo en la aguda polarización de la humanidad según la riqueza (LIN & TOASKOVIC-DEVEY, 2011; DOWD & HUTCHINSON, 2010). En la última década de globalización, se ha visto un enorme crecimiento de la desigualdad en términos de ingresos tanto al interior como entre naciones, ya que si bien el sistema financiero genera enormes ganancias para los incluidos, no brinda ninguna garantía ni seguro para las masas de excluidos que generalmente son los más perjudicados por su inestabilidad periódica.⁴

De hecho, tales niveles de abstracción dejan el terreno fértil para la aplicación de la ley de las consecuencias involuntarias ya que las realidades sociales de los patrones impredecibles de comportamiento inviabilizan groseramente modelos económicos afinados. Las burbujas del libre mercado se expanden y estallan, con resultados perjudiciales, y a veces desastrosos, para los Estados y sus pueblos. Y a veces, con posterioridad al estallido –como ocurre en la actualidad–, la filosofía económica imperante es cuestionada fundamentalmente de las maneras que se indican al comienzo del presente ensayo.

6 Los tiempos cambian y surgen nuevas filosofías - *Oriente*

Las décadas de 1970 y de 1980 fueron tiempos de cambios y desafíos para la URSS, y también para China. La URSS luchaba por mantener la tracción política y económica a medida que, junto con sus Estados satélite de Europa del Este, caía cada vez más por debajo de Occidente en términos de creación de riqueza, lo que finalmente condujo a las soluciones provisionales de la Perestroika y el Glasnost y el colapso final del Imperio Soviético en 1989. China, que estaba recuperándose de los tremendos efectos de la hambruna y una revolución cultural abandonada, se fue acercando a una crisis política que alcanzó su pico en la Plaza de Tian'anmen en junio de 1989, luego de lo cual se consolidaron y aceleraron las medidas tendientes a la liberalización económica tomadas durante la década de 1970 y 1980 bajo la dirección de Deng Xiaoping a comienzos de la década de 1990.

7 China

Los cambios extraordinarios que atravesó China desde entonces, si bien quizá hayan sido más dramáticos en términos económicos, también han sido profundos en términos de política, relaciones sociales y, en efecto, derechos humanos. Fue crítico para esas transformaciones el grado de interconexión entre todas estas esferas. En todo el mundo, las esperanzas y aspiraciones de los pueblos y las personas respecto de sus libertades y oportunidades económicas y políticas están fuertemente ligadas al desempeño de los sistemas económicos y políticos. Así, en tiempos de crecimiento y abundancia, las esperanzas y expectativas de obtener o promover dichas libertades son altas, y caen cuando las economías se debilitan y los sistemas de gobernabilidad se ven desafiados. Y eso mismo ocurre en China.

7.1 Consideraciones sociales, políticas y económicas

Así, por ejemplo, la instancia, la magnitud y la información sobre las protestas públicas evidentemente van en aumento al tiempo que la economía se desacelera y la tasa de crecimiento anual cae de su promedio de 8-14% de los últimos doce años. Dicha inquietud de la comunidad es preocupante para el gobierno y los ciudadanos de China por igual. Una editorial reciente publicada en Caixin, la revista de negocios líder de China, advertía que “si continuamos anhelando los ‘milagros’ económicos, debemos estar dispuestos a pagar un alto precio en el futuro”. Lo que tiene de particularmente interesante esta advertencia es el conjunto de indicadores que elige la revista para ilustrar el “alto precio” a pagar, a saber:

Caerá el crecimiento; habrá discriminación generalizada, y rentismo y corrupción endémicos; nuestra sociedad y medioambiente se verán presionados al límite; y el desarrollo no podrá sostenerse. Las protestas en masa, los disturbios y las catástrofes medioambientales que hemos visto son sólo algunas de las consecuencias de este modelo de crecimiento.

(BRANIGAN, 2012).

Aparentemente, las mismas preocupaciones estuvieron presentes en las mentes de los delegados del último 18° Congreso del Partido Comunista.⁵

La posibilidad o perspectiva de las consecuencias políticas de las fuerzas económicas o financieras dentro de China también son materia de interés intenso y duradero para el resto del mundo por razones tanto económicas como geopolíticas. ¿Cuán comprimida financieramente está la así llamada ‘clase media apretada’ de China y cuáles son sus esperanzas y expectativas políticas? ¿Cuáles serán los efectos sociales de la reorientación de la economía china al pasar de estar impulsada por las exportaciones a estar centrada en el consumo interno, y de la transformación de su modelo industrial de base manufacturera a un modelo basado en servicios? ¿Y cuánto tiempo llevarán estas transiciones? ¿Cuán susceptible es la economía local a un cambio político o un descontento significativo y cómo, a su vez, afectaría esto a la economía global?.

7.2 Buena gobernabilidad y crecimiento económico⁶

Por supuesto que aquí hay muchos factores en juego –demasiados para tratarlos en forma adecuada en un artículo de esta extensión– pero uno que parece crítico desde el punto de vista del observador externo tiene que ver con las conexiones entre la buena gobernabilidad (abierta, justa y segura, además de eficiente) y el crecimiento económico sostenido y la distribución de la riqueza. Éste es un terreno difícil de graficar, si bien algunos –como Kaufmann, Kraay y Mastruzzi del Instituto del Banco Mundial– han intentado hacerlo desde hace ya una década al utilizar seis así llamados “indicadores de gobernabilidad” para más de 150 países (WORLD BANK, 2012a). Al medir el progreso de cada país en relación con todos los demás durante diez años a partir de 2002, los resultados se presentan notablemente estables para China, con tan sólo cambios menores en todos los indicadores durante el período.

Solamente en uno de dichos indicadores China alcanza el 50° percentil superior (“eficacia del gobierno”); y respecto al ítem “participación y rendición de cuentas” se ubica en el 10° percentil inferior. En todos los demás (“estabilidad política”, “calidad del marco regulatorio”, “estado de derecho” y “control de la corrupción”), China ronda la franja media de los percentiles 25 a 50 (WORLD BANK, 2012b). En función de estos datos, el crecimiento del Ingreso Nacional Bruto (INB) durante el mismo período (de aproximadamente US\$ 1.000 en 2002 a casi US\$ 5.000 en 2011), parecería haber tenido poco impacto en la gobernabilidad tal como fue medida (WORLD BANK, 2013a; 2013b).

Dicho esto, el fantasma de los niveles cada vez mayores de desigualdad de los ingresos amenaza desde hace ya una década con desestabilizar el nexo entre la gobernabilidad y la distribución de la riqueza. El Instituto Nacional de Estadística chino recabó datos y calculó el así llamado coeficiente de Gini de la nación durante once años consecutivos, pero luego se negó a publicarlo bajo el pretexto de que las series de datos son incompletas. No es de extrañarse que muchos vean esto como un reconocimiento tácito de que la desigualdad es considerable y, lo que es significativo, que esté empeorando en lugar de mejorar. Esta sospecha pareciera estar confirmada por el Instituto Internacional para el Desarrollo Urbano de Pekín que, al utilizar los datos disponibles, estima que el índice ha subido (es decir, que hay mayor desigualdad) de 0,425 en 2005 a 0,438 en 2010 (XUYAN & YU, 2012; CHINA REALTIME REPORT, 2012). Resultó que, de hecho, estas estimaciones estaban algo subvaloradas, pues en enero de 2013, el Instituto Nacional de Estadística revirtió su postura hasta entonces reservada al publicar todos sus datos sobre desigualdad de los últimos doce años, lo que mostró que el coeficiente de Gini para China en 2012 había sido de 0,474, tras una marca máxima de 0,491 en 2008 (ECONOMIST, 2013, p. 28).

7.3 Una perspectiva de los derechos humanos

Por cierto, según las percepciones tanto desde dentro como desde fuera del país, la velocidad misma y la magnitud del progreso económico de China trajeron consigo ganancias sociales (incluso en derechos humanos) y económicas al igual que pérdidas. Algunos beneficios se extendieron a lo ancho y otros se filtraron profundamente hacia abajo.⁷ En menos de una década, por ejemplo, China amplió una rudimentaria cobertura de salud para abarcar al 95% de la población; se abolieron los aranceles de las escuelas públicas en las zonas rurales; se les brindó a los agricultores acceso a un esquema jubilatorio estatal (si bien hay que reconocer que de características minimalistas); y actualmente se está encarando un programa masivo de viviendas de bajo costo en todas las ciudades principales (ECONOMIST, 2012, p. 19). Lo más impactante de todo es que unos 250 millones de personas han salido de la indigencia (medida como ingresos menores a \$1,25 por día) desde 2000. Sin embargo, siguen existiendo problemas: unos 150 millones de personas (el 12% de la población total) aún languidecen por debajo de esa línea, mientras que, al mismo tiempo y para subrayar la observación realizada anteriormente sobre la desigualdad, China ahora ostenta más de 100 multimillonarios (en dólares estadounidenses), cuando en 2002 no tenía ninguno (FORBES, 2012).

7.4 *Libertades políticas*

El gasto del gobierno chino en seguridad interior sugiere que el potencial de que las desigualdades atroces inclinen a las comunidades hacia expresiones fervientes por mayores libertades económicas y también políticas es tomado muy en serio. El gobierno chino gasta más en seguridad interior (o “pública”) que en seguridad nacional (US\$ 111 mil millones y US\$ 106 mil millones, respectivamente, en 2012) (REUTERS, 2012). La cantidad y la audacia de las protestas callejeras van en aumento, al igual que las críticas al amiguismo del Estado y la incompetencia publicadas en las redes sociales. Este último, en particular, no es sólo un canal cada vez más importante para la expresión pública (Weibo ya cuenta con unos 300 millones de cuentas y 30 millones de usuarios activos por día), sino que este tipo de micro-blogging –al que *The Economist* recientemente llamó “la mejor herramienta después de la prensa libre” (ECONOMIST, 2012)– también le ofrece a la dirigencia un barómetro para medir la fuerza del sentir de la comunidad en una amplia gama de cuestiones sociales, económicas y políticas. La atención que los dirigentes chinos prestan a estas señales se hizo evidente cuando accedieron, en agosto de 2012, a publicar a través de sitios de medios oficiales un informe previamente restringido (pero filtrado) elaborado para la dirigencia del más alto nivel que advertía acerca de la amenaza de crisis en una cantidad de frentes que, de no manejarse apropiadamente, podrían desatar una “reacción en cadena que diera lugar al caos social o a una revolución violenta”.⁸

8 Un marco de referencia de derechos humanos

La interconexión entre el destino de los derechos humanos y la gestión de la economía política, ya sea en China o en Occidente, es tal que no existe ninguna gran teoría que explique suficientemente sus vínculos y al mismo tiempo ofrezca un camino hacia su conciliación satisfactoria. Ni el extremo de la economía del libre mercado, con poca o nula intervención del Estado, ni el totalitarismo de Estado dan lugar a libertades sociales y políticas generalizadas y sostenibles. Vacilar entre ambas compensando la una con la otra es destructivo y peligroso. Así, mientras que tantos desdeñaron las insensateces e inequidades de la Alemania de Hitler y la Rusia de Stalin al hablar en favor de la promoción de las libertades políticas y económicas individuales, Karl Popper con razón fue cauto y advirtió en contra de usar esos argumentos para justificar la remoción completa de todas las salvaguardas estatales, no fuera que se permitiera que el autoritarismo económico privado tomara el lugar de las versiones basadas en el Estado.⁹

En el espacio entre los dos extremos, China ha venido a ocupar un lugar de peculiaridad, asombro y cierta mala fama. Friedman, en el prefacio a una edición a propósito del cuadragésimo aniversario de la publicación de *Capitalismo y libertad* (en 2002), reconocía que la economía poderosa y liberalizada de China (o, más específicamente, de Hong Kong) no había conducido, sin embargo, a una mayor libertad política, como por lo demás parecía señalar su tesis.¹⁰ No obstante, al reflexionar sobre los argumentos formulados anteriormente en el presente ensayo, uno podría agregar prudentemente que quizá sea demasiado pronto para saberlo.

Otro filósofo y economista, Amartya Sen, brinda un punto de vista alternativo sobre la relación en su libro *Desarrollo como libertad* (1999). El objetivo de Sen es asistir a

los pobres y marginados en términos de su circunstancia social y económica, y el medio que recomienda para lograrlo es la reconfiguración de las percepciones ortodoxas (es decir, puramente económicas) del “desarrollo” de manera que tanto sus objetivos como sus métodos combinen las libertades sociales y políticas con la capacidad económica.¹¹ Para Sen, es fundamental mirar los procesos causales que conducen a cualquier circunstancia económica (SEN, 1999, p. 150), pues ya se trate de riqueza o pobreza, o de algún intermedio, la naturaleza y el grado de las libertades políticas estarán en su seno. Lejos de antagonizar, las libertades políticas, por un lado, y la prosperidad económica y el desarrollo, por el otro, funcionan necesariamente en tándem. Para Sen, una posición de seguridad económica o incluso de abundancia, en la que *no* estén presentes las consiguientes libertades civiles y políticas, no constituye desarrollo en absoluto, sino una suerte de deformación o versión aberrante del mismo.

Se podría, entonces, concluir que una respuesta sólida para el Sr. Li (nuestro capitalista de riesgo de Shanghái) sería decir que cualesquiera sean los problemas ocasionados por Occidente al venerar ciegamente a la democracia y los derechos humanos, la situación no puede repararse colocando a la economía en un pedestal para que sea ella la venerada.

En realidad, ni Occidente ni China se arrodillan frente a un solo altar. Muchos lectores del artículo del *New York Times* se habrán reído ante la afirmación de que Estados Unidos y Occidente tienen en general una “fe absoluta” en los derechos humanos, cuando parece tan claro que el poder de la economía ejerce un fuerte dominio sobre las mentes de los gobiernos de Occidente. China desde luego tampoco ve al mundo desde una perspectiva puramente económica. Participa y contribuye cada vez más al desarrollo del derecho internacional en general y al derecho internacional de derechos humanos en particular, habiendo ratificado todos los instrumentos importantes de derechos humanos de las Naciones Unidas excepto uno –el Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) (HUMAN RIGHTS COMMITTEE, 1994).

Y es quizá respecto de los derechos establecidos en el PIDCP que China enfrenta uno de sus mayores desafíos en términos del derecho internacional y la gobernabilidad nacional, pues si bien el hecho de que China haya suscripto pero no ratificado el Pacto es señal de su firme intención de *no* deshonrar el instrumento, aún resta saberse si la ratificación de China (que sin duda llegará) significaría asistir a la transición suave del país hacia un sistema de gobierno democrático combinado con una economía de libre mercado floreciente.

En esta lectura, los derechos humanos pueden verse como componentes esenciales de los procesos y los fines del desarrollo. Su expresión, promoción y protección, y la aplicación de formas legales y no legales son vitales. En términos prácticos, esto requiere la aplicación a nivel nacional mediante normas jurídicas y políticas que den lugar a la aceptación y/o la adhesión. Podría decirse, entonces, que el derecho internacional de derechos humanos desempeña un rol en la promoción del cumplimiento, pero sólo cuando refleja lo que existe “sobre el terreno” en los Estados. Sin embargo, para muchas personas en muchos Estados, la “libertad” no refleja el desarrollo en la práctica de la manera prevista por Sen. Actualmente esto incluye a países como China, donde las libertades políticas están restringidas, aunque en paralelo con mayor prosperidad y distribución económicas. Pero también en Estados como Grecia, Irlanda, España y Estados Unidos, los derechos

económicos y sociales les son negados a los más pobres y marginados, aun cuando, en teoría, gozan de libertades políticas.

Todo esto apunta a una verdad incómoda. Hay, como afirma Sen en su trabajo posterior, “límites” a la utilidad del derecho de derechos humanos (SEN, 2006). El bagaje jurídico de los derechos humanos puede marginar o distorsionar los demás elementos necesarios del desarrollo —la filosofía política, las costumbres y las convenciones sociales y culturales, así como la capacidad económica— especialmente si se depende demasiado de él.

9 Un ejemplo concluyente

Para mí, este punto tiene su más claro ejemplo en la promoción continua pero equivocada del concepto de un “derecho al desarrollo”, representado por excelencia por la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo de 1986. El derecho al desarrollo tal como lo describe la Declaración no sólo está legalmente comprometido (por ser poco claro, circular y contradictorio), sino que, además, y lo que es mucho más importante, es estratégicamente ingenuo y políticamente contraproducente. A casi nadie excepto una banda de defensores comprometidos le agrada lo que se está ofreciendo. Los Estados ricos rechazan toda obligación legal de brindar asistencia para el desarrollo; los Estados en desarrollo quizá querrían que se impusiera tal obligación a los Estados ricos, pero se rehúsan a que se les imponga a ellos; y las personas y comunidades que tendrían algo para ganar del desarrollo pueden ser afines a la idea de que una persona (o grupo) pueda reclamar un derecho al mismo, pero desconfían de la sinceridad y el compromiso de cualquier Estado u organismo internacional que diga aceptar la responsabilidad de honrar tal reclamo.

Es en este punto saludable, que incluso mueve a reflexión, que me gustaría concluir, pues si hemos de comprender mejor la naturaleza de la relación entre los derechos humanos y la economía política, y queremos saber cuál sería la mejor manera de “encontrar la libertad”, debemos, en tanto abogados, saber dónde trazar sus límites jurídicos. Debemos aceptar que la utilidad de la legislación sobre derechos humanos tiene sus limitaciones y saber cuándo trasponer las fronteras de nuestra disciplina para aprender, relacionarnos y discutir con otros. Si bien las implicancias de esta circunstancia pueden diferir para los abogados especialistas en derecho internacional de los derechos humanos en la economía política de China, comparados con aquéllos de las economías políticas de Occidente, todos comparten el objetivo global de asegurar los beneficios políticos y económicos de la libertad. Es decir que buscan comprender, explicar y promover sistemas de gobernabilidad que sean justos, eficientes e inclusivos, y economías abiertas, efectivas y prósperas. En las décadas anteriores al reciente ascenso de China, varios países vecinos —Japón, Corea del Sur y Taiwán— gozaban de trayectorias de crecimiento económico de similar espectacularidad. No obstante, si bien cada uno adoptó, al igual que China, políticas económicas cuidadosamente calibradas que equilibraban proteccionismo y liberalización del comercio, lo hacían bajo la conducción de formas de gobierno muy distintas (STUDWELL, 2013). Con todo, es significativo que, en lo político, cada uno de ellos es ahora una democracia floreciente con amplio reconocimiento y respeto por las normas internacionales de derechos humanos. Por cierto, tal resultado no fue ni es inexorable, pero seguramente es una perspectiva comprendida por muchos tanto dentro como fuera de China.

REFERENCIA

Bibliografía y otras fuentes

- BIS QUARTERLY REVIEW. 2012. **Table 19: Amounts outstanding of over-the-counter (OTC) derivatives by risk category and instrument**. Sep. 2012. Disponible en: <<http://www.bis.org/statistics/otcder/dt1920a.pdf>>. Visitado el: 19 Mar. 2013.
- BRANIGAN, Tania. 2012. Sock City's Decline May Reveal an Unravelling in China's economy. **Guardian**, London, 9 Sep. Disponible en: <<http://www.guardian.co.uk/business/2012/sep/09/sock-city-decline-china-economy>>. Visitado en: Mayo 2013.
- CHINA. 2010. **Progress in China's Human Rights in 2009**. Disponible en: <http://www.china.org.cn/government/whitepaper/node_7101466.htm>. Visitado el: 19 Mayo 2013.
- _____. 2012. **National Human Rights Action Plan (2012-15)**. Disponible en: <http://news.xinhuanet.com/english/china/2012-06/11/c_131645029.htm>. Visitado el: 19 Mayo 2013.
- CHINA REALTIME REPORT. 2012. China's Inequality Gini is out of the Bottle. **Wall Street Journal**, New York, 17 Sep. Disponible en: <<http://blogs.wsj.com/chinarealtime/2012/09/17/chinas-inequality-gini-out-of-the-bottle/>>. Visitado el: 19 Mayo 2013.
- DOWD, Kevin; HUTCHINSON, Martin. 2010. **Alchemists of Loss: How Modern Finance and Government Intervention Crashed the Financial System**. Hoboken, UK: Wiley.
- ECONOMIST. 2012. Vaunting the Best, Fearing the Worst. **Economist**, London, 27 Oct., p. 19.
- _____. 2013. Gini out of the Bottle. **Economist**, London, 26 Jan., p. 28.
- FORBES. 2012. China Rich List. **Forbes**, New York, 10 Nov. Disponible en: <<http://www.forbes.com/china-billionaires/>>. Visitado el: 19 Mayo 2013.
- FRIEDMAN, Milton. **Capitalism and Freedom**. 40th Anniversary Edition. Chicago: University of Chicago Press.
- GAYATHRI, Amrutha. 2012. China Resorting To Violent Evictions To Pay Off Government Debt: Amnesty. **International Business Times**, New York, 1 Oct. Disponible en: <<http://www.ibtimes.com/china-resorting-violent-evictions-pay-government-debt-amnesty-844549>>. Visitado el: 19 Mayo 2013.
- HELLEINER, Eric. 1994. From Bretton Woods to Global Finance: A World Turned Upside Down. In: STUBBS, Richard; UNDERHILL, Geoffrey (Org.). **Political Economy and the Changing Global Order**. New York: St. Martin's Press. p. 163-175.
- HENKIN, Louis. 1990. **The Age of Rights**. New York: Columbia University Press.
- HUMAN RIGHTS COMMITTEE (HRC). 1994. **International covenant on civil and political rights**, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.6. Disponible en: <[http://ccprcentre.org/doc/ICCPR/General%20Comments/CCPR.C.21.Rev1.Add7_\(GC25\)_En.pdf](http://ccprcentre.org/doc/ICCPR/General%20Comments/CCPR.C.21.Rev1.Add7_(GC25)_En.pdf)>. Visitado el: 19 Mayo 2013.
- KINLEY, David; DOWELL-JONES, Mary. 2012. **The Revolutionary Tendencies of Modern Finance**. In: REVOLUTIONS: POLITY, RATIONALITY AND MODERNITY, Tsinghua Forum of Law and Politics, Beijing, Oct. [unpublished | on file with the author].
- LI, Eric X. 2012. Why China's Political Model is Superior. **New York Times**, New York, 16 Feb. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2012/02/16/opinion/why-chinas-political-model-is-superior.html?_r=0>. Visitado el: 19 Mayo 2013.
- LIN, Ken-Hou; TOMASKOVIC-DEVEY, Donald. 2012. **Financialization and US Income Inequality, 1970- 2008**. University of Massachusetts at Amherst Working Paper Series, Nov. 2011. Disponible en: <<http://ssrn.com/abstract=1954129>>. Visitado el: 19 Mayo 2013.

- POPPER, Karl. 1945. **The Open Society and Its Enemies**. Vol. 1. London: Routledge.
- REUTERS. 2012. China Domestic Security Spending Rises to \$111 billion. **Reuters**, London, 5 Mar. Disponible en: <<http://www.reuters.com/article/2012/03/05/us-china-parliament-security-idUSTRE82403J20120305>>. Visitado el: 19 Mayo 2013.
- SEN, Amartya. 1999. **Development as Freedom**. Oxford: Oxford University Press.
- _____. 2006. Human Rights and the Limits of the Law. **Cardozo Law Review**, New York, v. 27, n. 6, p. 2913-2927.
- STUDWELL, Joe. 2013. **How Asia Works: Success and Failure in the World's Most Dynamic Region**. New York: Grove Press.
- UNITED NATIONS. 1945. **United Nations Charter and Statute of the International Court of Justice**. San Francisco. Disponible en: <<http://treaties.un.org/doc/Publication/CTC/uncharter.pdf>>. Visitado el: 19 May 2013.
- VON HAYEK, Friedrich. 1944. **The Road to Serfdom**. Chicago: Chicago University Press.
- WORLD BANK. 2012a. **The Worldwide Governance Indicators (WGI) project**. Disponible en: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>>. Visitado el: 19 Mayo 2013.
- _____. 2012b. **Worldwide Governance Indicators: China**. Disponible en: <<http://data.worldbank.org/data-catalog/worldwide-governance-indicators>>. Visitado el: 19 Mayo 2013.
- _____. 2013a. **GNI per capita, Atlas method (current \$US) 2003-2007**. Disponible en: <<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD/countries?page=1>>. Visitado el: 19 Mayo 2013.
- _____. 2013b. **GNI per capita, Atlas method (current \$US) 2008-2012**. Disponible en: <<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD/countries>>. Visitado el: 19 Mayo 2013.
- XUYAN, Fang; YU, Lea. 2012. China Refuses to Release Gini Co-efficient. **Caixin Online**, Beijing, 19 Jan. Disponible en: <<http://english.caixin.com/2012-01-18/100349814.html>>. Visitado el: 19 Mayo 2013.

NOTAS

1. Una frase muy buena que estoy tomando prestada de un ensayo escrito por una de mis alumnas de posgrado de 2012, Christianne Salonga.
2. Esta sección se extrajo directamente de un trabajo que escribí para una conferencia junto con Mary Dowell-Jones (KINLEY; DOWELL-JONES, 2012).
3. Estadísticas del Banco de Pagos Internacionales indican que en este momento hay en existencia casi US\$650 billones en concepto de derivados "over the counter" (aquellos negociados en forma privada entre instituciones financieras, que incluyen solamente un 50% del total en circulación). Esto por sí solo representa más de diez veces el valor del PBI mundial (BIS QUARTERLY REVIEW, 2012).
4. Como hemos visto en la reciente crisis financiera, llevado al extremo, el sector financiero no puede asegurar sus propias pérdidas, a pesar de la teoría de que los derivados pueden ser herramientas de gestión del riesgo, y el contribuyente debe subsidiar el sistema además de cubrir sus propias pérdidas ocasionadas por la inestabilidad financiera.
5. Ver comentarios del Premier Wen Jiabao inmediatamente antes del NPC (INTERNATIONAL BUSINESS TIMES, 2012).
6. Esta sección se extrajo de Kinley; Dowell-Jones, 2012.
7. Ver, por ejemplo, los avances en materia de derechos humanos respecto de los derechos económicos y sociales en particular, según la reseña del último "White Paper" de China sobre derechos humanos de 2009 (CHINA, 2010), y las proyecciones de su *Plan de acción nacional sobre derechos humanos (2012-15)* (CHINA, 2012).
8. "Internal Reference on Reforms - Report for Senior Leaders", (re)publicado en agosto de 2012 (ECONOMIST, 2012).

9. Ésta fue la consecuencia de lo que Popper llamó “la paradoja de la libertad” (POPPER, 1945, Notes to the Chapters, Chap. 7, Note 4).

10. Al ver cómo superaron la prueba del tiempo sus argumentos desde su primera divulgación 40 años antes, Friedman reflexiona: “si hay un cambio importante que haría, sería el de reemplazar la dicotomía de la libertad económica y la libertad política por la tricotomía de la libertad económica, la libertad civil y la libertad política. Luego de terminado

mi libro, Hong Kong, antes de ser devuelto a China, me convenció de que si bien la libertad económica es una condición necesaria para la libertad civil y la libertad política, la libertad política —por deseable que sea— no es una condición necesaria para la libertad económica y la civil” (FRIEDMAN, 2002, p. ix).

11. “No sólo que el libre albedrío es en sí una parte ‘constitutiva’ del desarrollo, sino que también contribuye al fortalecimiento de los libres albedríos de otros tipos” (SEN, 1999, p. 4).

RESUMO

A questão de qual a melhor maneira de alcançar e conciliar as duas metas desejáveis e complementares de boa governança e prosperidade econômica são há muito tempo objeto do pensamento filosófico. Na era moderna (pós-guerra), um ingrediente novo e importante foi adicionado à relação entre bem-estar econômico e sociopolítico — a saber, o direito internacional, e em especial o direito internacional de direitos humanos. Este artigo trata especificamente dos diferentes papéis que os chamados direitos e liberdades fundamentais devem supostamente desempenhar no sentido de forjar, manter e desfazer a relação entre bem-estar econômico e social, e analisa quais são hoje e quais serão no futuro os efeitos destes direitos e liberdades para as economias políticas do Ocidente e da China. Embora este artigo apresente algumas conclusões sobre o significado da influência de direitos humanos, sugere-se aqui que talvez ainda seja — como supostamente Zhou Enlai acreditava ser o caso das lições aprendidas da Revolução Francesa — muito cedo para dizer.

PALAVRAS-CHAVE

China – Direito internacional – Direitos humanos – Desenvolvimento – Crescimento econômico – Boa governança – Liberdades políticas

ABSTRACT

The question of how best simultaneously to achieve and reconcile the twin desirable goals of good governance and economic prosperity has long been a focus of philosophical inquiry. In the modern (post-war) era, a new and important ingredient has been added to the mixture that binds economic and socio-political well-being - international law, and particularly international human rights law. This paper focuses on the different roles that so-called universal rights and freedoms are said to play in forging, sustaining and destroying the relationship between economic and social well-being, and analyses what are and will be the consequences for the political economies of the West and China. Though certain conclusions are drawn as to the significance of the agency of human rights, the paper suggests that it may yet be — as, reputedly, Zhou Enlai believed was the case regarding lessons learnt from the French Revolution — too soon to say.

KEYWORDS

China – International law – Human rights – Development – Economic growth – Good governance – Political freedoms



LAURA BETANCUR RESTREPO

Laura Betancur Restrepo es abogada, filósofa y candidata a doctorado en Derecho de la Universidad de Los Andes (Bogotá-Colombia). *Diplôme Supérieur d'Université* (DSU) en Derecho Internacional Público de la Universidad París 2 Panthéon-Assas y *Diplôme d'Études Approfondies* (DEA) en Derecho Internacional y Organizaciones Internacionales de la Universidad París 1 Panthéon-Sorbonne (París-Francia).

Email: l.betancur52@uniandes.edu.co

RESUMEN

En este artículo se toma el caso de la demanda de constitucionalidad presentada ante la Corte Constitucional de Colombia que buscaba incluir a la objeción de conciencia dentro de las causales de exención al servicio militar obligatorio, como ejemplo de litigio estratégico entre clínicas jurídicas y movimientos sociales. Se analizan distintos discursos intervinientes con el fin de dar nuevas luces sobre la traducción jurídica de una reivindicación social, mirando en particular la forma en que los discursos se relacionan, se interpretan y se limitan. Se busca poner de manifiesto que, además de los beneficios en materia jurídica, es relevante tener en cuenta otros aspectos y consecuencias menos evidentes para los movimientos sociales (como la dependencia de intermediación del experto/conocedor que traduce las reivindicaciones del profano/no-conocedor a un lenguaje técnico jurídico), en el momento de considerar la mejor estrategia para promover y proteger sus reivindicaciones.

Original en español.

Recibido en agosto de 2013. Aceptado en octubre de 2013.

PALABRAS CLAVE

Corte Constitucional de Colombia – Objeción de conciencia – Movimientos sociales – Litigio estratégico – Clínicas jurídicas



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons*.

Este artículo está disponible en formato digital en <www.revistasur.org>.

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 OBJECCIÓN DE CONCIENCIA AL SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO EN COLOMBIA

Laura Betancur Restrepo

1 Introducción

En Colombia, desde la creación de la Corte Constitucional (en adelante la Corte) por la Constitución Política de 1991, es común afirmar que la protección de los derechos humanos fundamentales y los avances en materia legislativa sobre este tema se han dado principalmente mediante sentencias “hito”¹ de este organismo de control. Probablemente uno de los efectos producidos por esta atracción a llevar los casos más controvertidos ante la Corte se evidencia en el auge de varias clínicas jurídicas. Estas clínicas jurídicas incluyen, dentro de una variada línea de acción, litigios estratégicos para lograr cambios jurídicos concretos y se han convertido en un foco importante de promoción y protección jurídica de los derechos fundamentales. A su vez, diferentes movimientos sociales cada vez más frecuentemente buscan aliarse con alguna clínica jurídica para presentar un litigio estructurado jurídicamente que tenga más probabilidades de ser acatado por la Corte.

Ahora bien, una forma de analizar la relación entre clínicas jurídicas y movimientos sociales es examinando los resultados jurídicos obtenidos para determinar si la Corte falla a favor o en contra y/o si modifica o no la ley en vigor en pro del derecho fundamental invocado. Es decir, analizando la relación desde el discurso en el texto presentado (la demanda) y el discurso en el resultado obtenido (la sentencia), entendiendo que las pretensiones de los movimientos

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

sociales se encuentran contenidos en la demanda presentada ante la Corte. Otra forma menos frecuente de analizar esta relación resulta de examinar los discursos defendidos por los movimientos sociales interesados y el discurso jurídico-estratégico producido con el apoyo de la clínica jurídica. En este estudio me voy a enfocar en esta relación y la “traducción” de discursos que allí opera tomando como ejemplo la demanda que se presentó ante la Corte Constitucional que buscaba incluir en la ley que regula la prestación al Servicio Militar Obligatorio (en adelante SMO), a la objeción de conciencia como causal de exención.

2 Objetivo y metodología

Este artículo busca destacar la participación de diferentes discursos en el proceso de demanda de constitucionalidad. Con esto se pretende analizar los resultados constitucionales desde una óptica que abarque más que el producto de la sentencia, pues a menudo se analizan las decisiones de la Corte solamente desde la forma en que ésta construye su argumento y la interpretación jurídica que da a la demanda. Así, se busca tener en cuenta también los discursos de la demanda, las intervenciones ciudadanas, los movimientos sociales, las discusiones de los Magistrados y la sentencia C-728-09 (COLOMBIA, 2009B). Teniendo en cuenta que a menudo para llegar a decisiones “hito” se han hecho varios intentos de demandas anteriores que fracasaron inicialmente,² es preciso prestar atención a los tipos de discursos empleados por los demandantes y ver en qué medida estos influyen en lograr efectivos avances en materia de derechos fundamentales mediante sentencias “reconceptualizadoras” (LÓPEZ, 2006, p. 165).

Pero además se busca rastrear cuáles son los intereses y motivaciones de los beneficiarios de la demanda y de qué forma están o no presentes en el discurso jurídico. Es decir, ver en qué medida los contenidos de las pretensiones que los movimientos tienen, se ven en efecto reflejados en las pretensiones de la demanda y satisfechos en la sentencia producida por la Corte. Algo particularmente relevante teniendo en cuenta la proliferación de demandas fruto de alianzas entre movimientos sociales y clínicas jurídicas para avanzar en la promoción y protección jurídico-constitucional de los derechos fundamentales. Se hará entonces un análisis de los distintos discursos intervinientes en un caso concreto, que permita dar luces sobre los alcances y limitaciones de la traducción jurídica de una reivindicación social, mirando en particular la forma en que los discursos se relacionan, se interpretan y se limitan cuando se usan estrategias conjuntas en una alianza de este tipo. Esto, siguiendo de cerca aspectos sociológicos y discursivos señalados por Bourdieu (2000 [1987]) y Conklin (1998).³

Comenzaré con un breve contexto sobre la alianza clínica jurídica-movimiento social en este caso concreto para presentar una demanda de constitucionalidad. Luego examinaré el texto de la demanda tal cual fue presentado, tratando de detectar las pretensiones contenidas, para luego compararlo con las pretensiones de los actores que participaron en su creación. Esto basándome principalmente en entrevistas hechas con actores partícipes del proceso⁴ y documentos informativos de cada una de las organizaciones.

Posteriormente analizaré la respuesta de la Corte mediante el texto de la sentencia C-728-09, haciendo énfasis en el tipo de discurso utilizado, la acogida o rechazo a los discursos de la demanda e intervenciones ciudadanas,⁵ para luego tratar de rastrear qué pretensiones de la demanda y de las intervenciones fueron tenidas en cuenta por los Magistrados, y de qué forma fueron recibidas. Esto último basándome en las actas de discusión de las sesiones de Sala Plena de la Corte en las que fue discutido el expediente de la demanda y en una entrevista con un Magistrado Auxiliar de la Corte.⁶ Finalmente, haré unas consideraciones teóricas de los beneficios y limitaciones que se dan en este tipo de procedimientos, en los que actúa un “intermediario experto” que busca “traducir” y trasladar las luchas de movimientos sociales al plano jurídico.

3 Contexto

Entre 2007 y 2008, CIVIS,⁷ como parte de su trabajo en Colombia, decidió apoyar a la Acción Colectiva de Objetores y Objetoras de Conciencia (ACOOC).⁸ El apoyo incluía capacitaciones, ayuda económica, trabajo de incidencia, acompañamiento y servir de puente con otras organizaciones o instituciones para fortalecer el trabajo realizado por los jóvenes. En 2008, como parte de ese apoyo, CIVIS puso en contacto a ACOOC y miembros de la Iglesia Menonita en Colombia⁹ con el Grupo de Derecho de Interés Público (G-DIP), clínica jurídica de la Universidad de Los Andes (Bogotá-Colombia),¹⁰ para pensar estrategias conjuntas que permitieran avanzar en el reconocimiento legal de la objeción de conciencia, en particular para evitar que los objetores fueran forzados a prestar el SMO.

El G-DIP propuso como estrategia demandar la constitucionalidad del artículo 27 de la ley 48 de 1993 ante la Corte Constitucional por no incluir a los objetores de conciencia dentro del grupo de personas que podían eximirse de la prestación del SMO.¹¹ La demanda fue elaborada por miembros del G-DIP y del Observatorio Constitucional (en adelante el Observatorio) de la Universidad de Los Andes, en alianza (discutida y aprobada) con ACOOC y CIVIS, financiados por la Unión Europea. La demanda fue interpuesta en marzo de 2009 a nombre de los ciudadanos Gina Cabarcas (miembro del G-DIP), Daniel Bonilla (entonces Director del G-DIP) y Antonio Barreto (Director del Observatorio) y acompañada de numerosas intervenciones ciudadanas.

El 14 de octubre de 2009, la Corte Constitucional resolvió en su sentencia C-728-09 declarar la constitucionalidad de la norma demandada, pero consideró que en efecto la objeción de conciencia es un derecho fundamental que se deriva directamente de la libertad de conciencia, que por tanto no requiere reglamentación para ser protegido y que puede ser amparado directamente vía acción de tutela. La Corte exhortó al Congreso a que legislara sobre el tema.

Desde entonces, la alianza compuesta por el G-DIP, CIVIS y ACOOC, continúa trabajando conjuntamente en la preparación de un proyecto de ley para reglamentar el derecho a la objeción de conciencia en el Congreso y haciendo incidencia sobre la evolución de los diferentes proyectos que buscan regular el tema.

4 Los discursos y pretensiones dentro de la estrategia jurídica adoptada

Una primera pregunta que surge es cuál es la pretensión de fondo que tienen los demandantes en el caso de presentar una demanda como la de la objeción de conciencia para luego determinar hasta qué punto coinciden las pretensiones de los movimientos sociales con las de las clínicas jurídicas y hasta qué punto esas pretensiones son susceptibles de ser alcanzadas mediante la demanda de constitucionalidad de una norma. Posteriormente, surge la pregunta de dónde hay que buscar estas pretensiones: ¿en el texto de la demanda? ¿en los argumentos de los abogados que la escribieron? ¿en las pretensiones de los movimientos sociales? ¿en la forma en que la Corte entendió y respondió en la Sentencia? ¿en lo que los magistrados querían transmitir con su respuesta?

No se trata de entender el texto (demanda o sentencia) como algo objetivo, independiente de la intención de sus autores (demandantes o magistrados), pues, aceptando la idea de Foucault (1992 [1970]), el discurso no es un simple vehículo (transparente, neutro, ajeno) de una idea (externa, significante, subjetiva). El discurso existe materialmente con y en su enunciación misma, es un acto singular y subjetivo con una fuerza y poder propias y nunca es objetivo o verdadero. Pero esto no impide tratar de distinguir los textos (sobre todo de elaboración colectiva y con pretensiones de neutralidad y verdad como una demanda o una sentencia judicial) de los discursos, y tratar de entender éstos últimos analizando, no solo las pretensiones tal y como aparecen formuladas en el texto mismo, sino también las pretensiones que parecen desprenderse de los intereses de los autores de esos textos.

Al distinguir así las pretensiones, no se busca separar al discurso de su autor, sino por el contrario se busca entender el contenido (aparentemente neutro, lógico, descriptivo) de un texto a partir de motivaciones y pretensiones cargadas de poder e intencionalidad que salen a relucir en otros textos y discursos complementarios. Lo que parece ser la pretensión esencial de la petición en un texto no siempre coincide con los intereses y motivaciones de los participantes. Esta forma de analizar los diferentes discursos nos permitirá, por ejemplo, ver más claramente hasta qué punto las pretensiones de un movimiento social son incorporadas en un texto como el de la demanda de constitucionalidad (en qué medida se ven afectadas en esa incorporación), y hasta qué punto un texto como una sentencia, es receptiva a un determinado discurso y puede/quiere realmente responder a las pretensiones en él incluidas.

5 Los discursos de los demandantes

5.1 *Las pretensiones según el texto de la demanda*

La demanda que dio lugar a la sentencia C-728-09 (en adelante la demanda) es compleja técnicamente. Su estrategia jurídica fue elaborada durante más de un año en el marco de las actividades del G-DIP y del Observatorio y contó con la participación de estudiantes y profesores de la Universidad de Los Andes. Este trabajo juicioso y cauteloso se evidencia al leer el texto de la demanda. Su

estructura, argumentación, redacción y tecnicismos dejan entrever un trabajo hecho eminentemente por juristas. La argumentación de la demanda se divide en 4 puntos. Dos argumentos técnico-jurídicos destinados a probar procesalmente que la Corte es competente para pronunciarse sobre el fondo de la demanda¹² y dos argumentos técnico-jurídicos con la pretensión de fondo de la demanda: que el caso de los objetores fue omitido de las causales legales de exención al SMO y esto violenta diversos derechos fundamentales protegidos por la Constitución.¹³

La construcción argumentativa señala expresamente la necesidad de que el legislador incluya a la objeción de conciencia dentro de las causales de exención legales, es decir, formalmente la pretensión de fondo es la declaratoria de la exequibilidad condicionada o subsidiariamente la inexequibilidad del artículo 27. Es esta pretensión la que da competencia a la Corte para pronunciarse y sobre la que se construyen los puntos argumentativos de la demanda. Sin embargo, la argumentación se basa en el presupuesto de que la objeción de conciencia forma parte del núcleo esencial del derecho fundamental a la libertad de conciencia (argumento que hasta ahora no había sido acogido por la Corte) y cuyo reconocimiento es en sí mismo una pretensión de la demanda. Podemos entonces decir que la reivindicación del derecho a la objeción de conciencia forma parte de las pretensiones de la demanda propuesta por el G-DIP (si no es la pretensión esencial), pues es solo en la medida en que la objeción de conciencia es entendida y reconocida como un derecho fundamental, que la omisión legislativa de las exenciones al SMO puede entenderse como violatoria de los derechos antes señalados y que la solicitud de exequibilidad condicionada o inexequibilidad tienen cabida.

La demanda fue acompañada por numerosas intervenciones ciudadanas que contaron con más de 400 adhesiones. Varias de ellas tienen un contenido que refuerza o profundiza varios argumentos técnico-jurídicos de la demanda y otras incorporan otros discursos que están fuera del plano estrictamente jurídico (motivaciones personales, convicciones religiosas de algunos o pruebas históricas de sus tradiciones).

5.2 Las pretensiones del G-DIP y del Observatorio

Para el G-DIP este era un litigio estratégico construido en torno a cómo proteger y garantizar la objeción de conciencia, para lo cual se vinculó al Observatorio por su experticia en derecho constitucional para idear una estrategia jurídica que tuviera posibilidades de éxito. Entre ambos idearon el argumento jurídico que arriba mencionamos.

Ahora bien, esta es la pretensión *jurídica*, la estrategia construida que posibilita acceder a la Corte con una demanda concreta. Es un medio (dentro de otros posibles) para alcanzar un fin: el reconocimiento del derecho a la objeción de conciencia para poder evitar el reclutamiento forzado de jóvenes objetores al SMO. Esto fue corroborado por las entrevistas con Antonio Barreto (2012) y Daniel Bonilla (2012) quienes vieron el resultado de la sentencia de la Corte como un avance, a pesar de que el tribunal no acogió las pretensiones formales de la demanda.¹⁴

Podemos así diferenciar la pretensión formal-técnico-jurídica de la pretensión

esencial-de-fondo que motivó usar un determinado argumento para transmitir esa finalidad, lo cual puede modificar la forma de evaluar el éxito o no de la demanda. Si se percibe como un camino para reconocer la objeción de conciencia como un derecho fundamental, la estrategia (la construcción compleja que logró hacer que la Corte se pronunciara sobre el tema) logró su objetivo, no lo logró si se mira la negativa de la Corte a la petición de la demanda de modificar la norma.

5.3 *Las pretensiones de ACOOC y CIVIS*

Julían Ovalle (2012), miembro de ACOOC y enlace entre el G-DIP, ACOOC y CIVIS, afirma que “sabían” que la estrategia propuesta por el G-DIP se “limitaba” a avanzar *jurídicamente* en el reconocimiento de la objeción de conciencia. En este sentido, dice haber entendido la estrategia jurídica adoptada, aunque reconoce que tuvo dificultades al leer y comprender los argumentos técnicos de la demanda. Sin embargo, si bien celebró que la Corte hubiera reconocido la objeción de conciencia como derecho fundamental, dijo que le “parecía raro” incorporar la objeción de conciencia dentro de una norma que regula el SMO y considerarla como una causal de exención al mismo.

Es raro pues para él, la objeción de conciencia tiene unas implicaciones más amplias que incluyen una posición contra “la militarización de la sociedad y del Estado” (OVALLE, 2012), reflejado en la existencia del SMO y en la imposibilidad de objetar por razones de conciencia al mismo. Afirma que él sabe que esa no era la pretensión de la demanda y que la demanda “tenía” que ser así pues sus pretensiones antimilitaristas “no tenían cabida” allí. Que ellos confiaban en lo que el G-DIP (como expertos) hacía en términos jurídicos y que el resultado le pareció “un trabajo académico buenísimo” (OVALLE, 2012). Así, aunque la pretensión sobre la objeción de conciencia les pareciera incompleta (no afectaba la situación militarista) o incluso problemática (exención de una norma que regula el SMO), consideraban que los expertos sabían cómo proceder. Sin embargo, para ellos este es un paso dentro de una lucha más amplia. Para él, tener el reconocimiento del derecho fundamental a la objeción de conciencia es “darle músculo” (OVALLE, 2012) a su lucha. Un “músculo” suplementario, pero insuficiente.

Al aceptar y avalar la estrategia desarrollada por el G-DIP, dice que compartían las pretensiones formales y que sabían que esencialmente (y limitadamente) se buscaba luchar por el reconocimiento de un derecho, pero que esto no englobaba todas las pretensiones de ACOOC. Para ellos era clara la distinción entre lo que se buscaba con la demanda (lo que esperaban de la Corte) y sus motivaciones adicionales, y así accedieron a que sus pretensiones se tradujeran a esa lucha jurídica que dejaba de lado otras pretensiones más amplias. En este sentido, la traducción de un discurso a otro era visto como estratégicamente interesante para ambos (G-DIP y ACOOC) pues permitía avances, así fueran parciales, en sus luchas personales más amplias.¹⁵

Sin embargo, a pesar de que Ovalle dice que entendieron y avalaron la estrategia jurídica con sus limitaciones y riesgos de una sentencia desfavorable, hay ocasiones en que esto no es del todo claro. Esto se ve por ejemplo en la forma como

entiende los resultados de la sentencia y las posibilidades de proseguir con la alianza jurídica sobre el proyecto de ley que regule el derecho a la objeción de conciencia. Así, para ellos no es aceptable que el objetor tenga que “probar” sus convicciones, a pesar de que la Corte exige expresamente que se “pruebe” la condición de objetor. Para el G-DIP, sin que esto implique que no hay nada más por hacer por otras vías, si se quiere acudir al Congreso con miras a desarrollar el exhorto de la sentencia, se debe continuar el diálogo dentro de los límites que el discurso jurídico impone y tratar de avanzar ante el Congreso dentro de las limitaciones de la sentencia. Para ACOOC su lucha no se restringe ni se modifica por lo que diga la Corte, ni por lo que dice el derecho. La demanda era un paso dentro de muchos otros para avanzar en sus pretensiones y motivaciones sociales. La idea es entonces que si hay una ley/un derecho con la que están de acuerdo la apoyan, si no, no. Sin embargo ellos se encuentran de alguna manera supeditados a continuar la lucha dentro del campo jurídico (antes la Corte, ahora el Congreso) y las consecuencias que de allí salgan. Si bien no tienen que modificar sus convicciones seguramente afectarán y modificarán sus prioridades.

Entonces ¿hasta qué punto la participación de los expertos pasa de ser “enriquecedora” o “útil” a “necesaria” o “indispensable”? ¿es realmente libre esa elección de dejar en manos del experto la traducción de una pretensión más amplia que no tiene cabida en el discurso jurídico? ¿cómo determinar en qué momento esa traducción desnaturaliza el objeto principal de la lucha social? En suma, ¿es deseable esta apropiación por parte del discurso jurídico de los problemas sociales y políticos?

6 El discurso de la Corte Constitucional

6.1 *Las pretensiones según el texto de la sentencia C-728-09*

En muchas sentencias el resumen de las pretensiones de la demanda ocupa pocos párrafos o pocas páginas, pero en este caso varios argumentos son retomados y citados ampliamente. Esto nos hace pensar que hay receptividad al discurso técnico-jurídico de la demanda. Frente a las intervenciones ciudadanas, la Corte demuestra un interés variado. Dentro de las intervenciones que se retoman en extensión mayor y media están aquellas que tienen argumentos jurídicos. De aquellas que incluyen argumentos no jurídicos (como convicciones sociales y políticas) solamente se incluyen las de ACOOC y tres historias de vida sobre miembros de ACOOC elaboradas por estudiantes de antropología. Las demás son solo mencionadas brevemente o, una incluso, ignorada.

El texto señala que el problema jurídico de la demanda es si el legislador incurrió en omisión legislativa relativa violando los derechos de igualdad, libertad de conciencia y libertad de cultos por no incluir a los objetores de conciencia. Es decir, la pretensión recogida por la sentencia, es la pretensión técnico-jurídica, formalmente demandada en el texto de la demanda. Posteriormente, considera que hay omisión legislativa absoluta, no relativa, y que el juez no puede adicionar contenido a la norma. Pero afirma que el derecho a la objeción de conciencia sí se

desprende directamente de la Constitución (que sí puede eximir del SMO) y que al ser un derecho fundamental, puede ser protegido mediante acción de tutela. Exhorta al Congreso a regular el tema pero impone ciertas condiciones para reivindicarse como objetor: la persona debe demostrar, mediante manifestaciones externas, que sus convicciones son profundas, fijas y sinceras.

Cuatro magistrados salvaron el voto por considerar que se debieron acoger las pretensiones de la demanda. Sin embargo, la existencia del derecho fundamental de la objeción de conciencia y su posibilidad de invocarlo como eximente del SMO (pretensión que he denominado “esencial” o “de fondo”), se aceptó unánimemente.

6.2 Pretensiones según las discusiones de los magistrados de la Corte

Las actas de las discusiones de la ponencia a la sentencia dejan ver la forma en que los magistrados percibieron los intereses o pretensiones que se buscaban con la demanda y los argumentos que se consideraron al momento de decidir. Estas controversias, intereses y desacuerdos no pueden evidenciarse del texto de la sentencia, que se presenta como “neutro” pero que es resultado de una decisión y discusión que permean el resultado del texto y permiten ver más fácilmente cargas de poder que luego se presentan como verdades lógico-objetivas.

En palabras de Bourdieu, la sentencia judicial “condensa toda la ambigüedad del campo jurídico, es un compromiso político entre exigencias irreconciliables que, sin embargo, se presenta como una síntesis lógica entre tesis antagónicas” (BOURDIEU, 2000 [1987], p. 185). Si bien las actas de discusión son a su vez documentos resumidos y sesgados, intermediarios entre las discusiones, las intenciones privadas de los magistrados y las formulaciones usadas en público, no por ello su análisis resulta menos interesante pues dan otra perspectiva de las motivaciones de los magistrados.

Le correspondió a la Magistrada María Victoria Calle presentar el proyecto de ponencia. Dicha ponencia retomaba casi en su integralidad las pretensiones de la demanda y declaraba la constitucionalidad condicionada por omisión legislativa relativa sobre los objetores de conciencia. En las actas, se ven varias discusiones sobre contenidos técnicos de la demanda, particularmente sobre los alcances amplios y vagos que podrían desprenderse de la declaratoria de exequibilidad condicionada y la posibilidad o no de asimilar a los objetores con los indígenas y los discapacitados (que terminó siendo el argumento por el que se rechazaron las pretensiones de la demanda). Pero junto a estos aspectos técnicos, la discusión abarcó otros temas que muestran que los magistrados no estaban percibiendo las pretensiones del caso exclusivamente a partir del texto de la demanda ni desde un análisis técnico-jurídico.

Se discutió el rol de las intervenciones ciudadanas, la importancia que debía acordárseles y las libertades o limitaciones de contenidos considerados “políticos”. Así, se debatió si ellas incluían una pretensión adicional a la demanda con contenidos ofensivos a las Fuerzas Armadas. Estos dos aspectos resultan interesantes porque hubo numerosas intervenciones todas muy variadas: unas provenientes de centros u organizaciones jurídicas y otras de movimientos sociales que luchan por la objeción de conciencia y que explicaron sus razones para declararse objetores, incorporando

así un discurso adicional al de la demanda. Algunos usaron elementos técnico-jurídicos (protección del derecho internacional o vínculo entre la objeción de conciencia y los derechos a la libertad de conciencia y de cultos) y otros usaron un discurso personal, narrando las motivaciones que les impiden formar parte de un ente armado.

Ahora bien, los magistrados se refieren a “las intervenciones ciudadanas” como a un grupo asimilable. Para algunos esas intervenciones no deben figurar de manera representativa en una sentencia de la Corte Constitucional argumentando que “la Corte no debe caer en el juego de esas organizaciones” (Magistrado Pretelt) (COLOMBIA, 2009d, p. 10) y que “el juez constitucional solo puede tener discurso jurídico, no político” (Magistrado Vargas) (COLOMBIA, 2009d, p. 11). La necesidad de “no caer en el juego” se refiere a que para algunos magistrados esto forma parte de la estrategia de “un litigio estratégico” del que deben desconfiar. Según el Magistrado Sierra, este tipo de litigio:

utiliza las acciones públicas previstas en la Constitución para obtener el reconocimiento de derechos pero también para alcanzar objetivos de carácter político, en este caso lograr que no haya obligación de vincularse al servicio militar [...] y en últimas a que no haya ejército.

(COLOMBIA, 2009d, p. 11).

Es decir, el Magistrado Sierra lee como pretensiones del litigio argumentos que van mucho más allá del texto de la demanda, con lo que suponemos que por “litigio” se refieren entonces a la demanda acompañada de las intervenciones y que por “intervenciones” se refiere solamente a aquellas en que ciertos objetores explican su concepción de la guerra y su visión de que los ejércitos incrementan la violencia, dejando de lado todas las demás intervenciones. Para el Magistrado, los contenidos de las intervenciones incluyen pretensiones amplias que no se circunscriben a argumentos técnico-jurídicos, y por ello llama la atención a no dejarse engañar: la Corte debe fijarse solamente en lo jurídico, no en otro tipo de discurso.

Similarmente el Magistrado Pretelt llama la atención de sus colegas a no dejarse engañar pues:

50% de las intervenciones (56 de 115)¹⁶ corresponden a organizaciones a las que pertenecen los mismos demandantes —que vacían todo su odio en contra del ejército— lo que disminuye el peso que se pretende deducir de una supuesta masiva participación ciudadana. Afirmó que la Corte no debe caer en el juego de esas organizaciones.¹⁷

(COLOMBIA, 2009d, p. 10)

El Magistrado Pretelt no especifica a cuáles intervenciones se refiere, pero tampoco dice a quiénes entiende como demandantes. Según la demanda, los demandantes son los ciudadanos Cabarcas, Barreto y Bonilla. Evidentemente una búsqueda breve llevaría a mostrar que todos ellos trabajaban en la Universidad de Los Andes, pero ninguno de ellos es miembro las organizaciones que presentaron una intervención ciudadana. En efecto, hacer una campaña para obtener intervenciones formó parte

de la estrategia empleada por el G-DIP, pero éste no es miembro de ninguna de las que contestaron. Parece entonces referirse directamente a los objetores mismos, autores de intervenciones ciudadanas y aliados de algunas de las organizaciones internacionales que adhirieron o hicieron otras intervenciones.

Pero además de decidir qué tanto debían tenerse en cuenta las intervenciones ciudadanas, se discutió si en ellas se estaba insultando o denigrando a las fuerzas armadas. Se dijo que las intervenciones buscaban en realidad abolir el ejército (Magistrado Sierra) (COLOMBIA, 2009d, p. 11), que se equiparaba a las fuerzas armadas con la guerrilla (Magistrado Pretelt) (COLOMBIA, 2009d, p. 10) y que si bien “los ciudadanos son libres exponer sus tesis [sic], esto no los libra de que puedan caer en posiciones políticas” (Magistrado Sierra) (COLOMBIA, 2009d, p. 13). Esto llevó a que la Magistrada Ponente terminara tratando de defender su ponencia aclarando que resaltaba el papel y la función loable que cumplen las fuerzas armadas en Colombia (COLOMBIA, 2009d, p. 14).¹⁸

La asimilación de los demandantes con los autores de las intervenciones ciudadanas, la lectura dada a lo que suponen sus “verdaderas pretensiones”, sumado a los calificativos empleados para describir el “litigio estratégico” y el “juego” en que quieren hacer “caer” a la Corte, deja ver la desconfianza y precauciones de varios de los magistrados al estudiar este expediente. Puede uno preguntarse si la decisión adoptada según la cual, aceptar la omisión legislativa relativa dejaba una puerta abierta muy vaga que resultaba peligrosa e incontrolable, puede relacionarse con un miedo o desconfianza más concretos en caer en el juego de organizaciones que denigran a las fuerzas armadas y que buscan abolir los ejércitos mediante estrategias como el reconocimiento a la objeción de conciencia. Ahora bien, la construcción técnica “neutral” (BOURDIEU, 2000 [1987], p. 183), empleada en el texto de la sentencia no deja entrever ninguno de estos miedos o reclamos a los argumentos “políticos” de las intervenciones (ni a una eventual “complicidad” de los demandantes).

Al final hubo consenso en que el derecho a formular la objeción de conciencia es fundamental y por ende, de aplicación inmediata, protegible mediante acción de tutela. La ponencia de la Magistrada Calle fue rechazada (5 votos en contra, 4 a favor), y se aprobó (5 votos a favor, 4 en contra) la propuesta alternativa formulada por el Magistrado Mendoza de declarar exequible el artículo demandado y añadir en la parte resolutive que se exhorta al Congreso para que “a la luz de las consideraciones de esta providencia, regule lo concerniente a la objeción de conciencia frente al servicio militar” (COLOMBIA, 2009d, p. 16).

7 Alcances y limitaciones de la traducción jurídica de una reivindicación social

El caso de la demanda de la objeción de conciencia es un ejemplo del tipo de alianzas que se dan entre movimientos sociales que consideran que para participar en el plano jurídico es necesario, o por lo menos favorable, aliarse con “expertos” que manejen el lenguaje técnico jurídico. Muchos de estos “expertos” tienen a su vez agendas políticas y sociales claras y manejan estratégicamente el lenguaje técnico

jurídico para lograr un cambio o avance social-político. Clínicas jurídicas como el G-DIP, incluyen dentro de sus tareas adelantar litigios de alto impacto con el objetivo claro de apoyar causas defendidas por grupos habitualmente marginados o discriminados en el campo jurídico. Fungen como intermediarios entre los movimientos sociales que luchan por una causa concreta que los afecta directamente y la instancia jurídica (en este caso judicial) para obtener en el plano jurídico un avance, como el reconocimiento de un derecho fundamental.

La relación entre el “experto” “profesional” o “conocedor” de cierto lenguaje técnico y aquel que está ajeno a ese conocimiento y se presenta como “cliente” “aliado” o “beneficiado” (pero en todo caso “no experto” o “profano” de esa experticia) es siempre compleja. Consciente de que clínicas como el G-DIP actúan con cuidado y reflexión y de que la realidad y trabajo que allí se hace es más complejo de lo que este texto logra presentar, podemos sin embargo preguntarnos (más allá del caso del G-DIP en concreto) hasta qué punto la lucha desde el plano jurídico puede transmitir y traducir realmente los intereses de los movimientos sociales con los que actúa (en este caso los de ACOOC) y permitirles avanzar en su propia lucha sobre la objeción de conciencia.

Esto en términos de Bourdieu 2000 [1987]), quiere decir examinar la relación entre “profanos” y “profesionales”. Para él, esta relación trae consigo diferentes problemas debido al desequilibrio de poder que ella genera pues hay una rivalidad por el monopolio del acceso a los recursos jurídicos la cual contribuye a hacer más profunda la separación social entre profanos y profesionales (BOURDIEU, 2000 [1987], p. 160-161). Esto es particularmente claro en el plano judicial, en donde la sentencia es el resultado de una lucha simbólica entre profesionales dotados de competencias técnicas y sociales desiguales (BOURDIEU, 2000 [1987], p. 180). La separación entre la visión y el lenguaje técnico, entre el discurso del experto y el profano, produce la construcción de otra realidad y ella implica una “desposesión” para el cliente/profano al traducirla al lenguaje técnico. Esto sucede desde la misma creación del espacio judicial, que deja por fuera a aquellos que no están preparados para participar en el juego, en particular en materia lingüística, pues no poseen los conocimientos técnicos necesarios y quedan por ende excluidos.

Cuando los expertos (abogados, jueces, consejeros jurídicos etc.) formulan técnicamente lo que consideran el problema jurídicamente relevante, las pretensiones de una demanda apropiadas desde una perspectiva jurídica, las normas aplicables al caso etc., están creando una separación entre su visión técnico/experta del mundo y la visión profana/vulgar que tiene el cliente/beneficiario/aliando-no-experto. Y esta separación constituye “una relación de poder que funda dos sistemas diferentes de presupuestos [...], dos visiones de mundo” (BOURDIEU, 2000 [1987], p. 181-182). En esta separación “se impone un sistema de exigencias cuyo núcleo es la adopción de una posición comprehensiva, patente especialmente en materia de lenguaje” (BOURDIEU, 2000 [1987], p. 181-182).

La desposesión y relación de poder desigual no se da solamente cuando una pretensión “vulgar” “no técnica” se traduce en una “jurídica” “técnica”, sino desde el momento en que se ve como necesaria esa traducción. Se crea un espacio en que solamente la competencia técnica (calificada, manejada solamente por

expertos) se hace indispensable, al tiempo que se descalifica y excluye a quienes no poseen las herramientas técnicas, el lenguaje apropiado para competir en ella (BOURDIEU, 2000 [1987], p. 181). En toda esta construcción de la realidad social, los “expertos” monopolizan una lógica (del problema y de la solución) que resulta totalmente hermética e inaccesible a los profanos y “crean la necesidad de sus propios servicios al constituir en problemas jurídicos los problemas expresados en el lenguaje ordinario, por el hecho de que los traducen al lenguaje del derecho” (BOURDIEU, 2000 [1987], p. 189-190).¹⁹

Para Conklin (1998), el discurso jurídico se da entre “conocedores” y “no-conocedores” y entiende el discurso jurídico como un discurso de segundo nivel en el que se transforma la experiencia original del sujeto no-conocedor afectado (por un daño, un sufrimiento vivido) en una serie de afirmaciones ajenas que representan esos sentimientos de manera indirecta, mediante términos jurídicos. En el acto de transformación al discurso jurídico, una historia se convierte en “hechos” dispuestos de forma abstracta y estandarizada. Se da un trabajo de “intelectualización” que dice “representar” la vivencia del otro que en realidad transforma el “significado” de la historia vivida en un objeto externo, expresado en términos técnicos que resultan familiares e intuitivos para la audiencia ante la que se presentan, pero que se distancian del propio sujeto afectado. Esta transformación y distanciamiento suceden independientemente de la simpatía o no que se tenga con el sujeto afectado:

I may empathize with the witness [...]. I may offer Kleenex [...]. But, loaded with my special terminology, my client's utterance becomes a sentence which I resituate into a cohesive chain of signs which makes sense to me as a professional knower. [...] I choose that configuration which seems most authoritative. [...]
*The witness thus becomes “a case”.*²⁰

(CONKLIN, 1998, p. 60)

Pero además de esta transformación, una vez que el no-conocedor accede al discurso jurídico y sus tecnicismos jurídicos, solo puede en adelante representar sus sufrimientos/intereses/luchas a través de las representaciones elaboradas por el conocedor (CONKLIN, 1998, p. 53). Se vuelve así dependiente de la intermediación del conocedor para transmitir sus propias vivencias en ese discurso. Con el discurso jurídico la experiencia de alguien se transforma en un lenguaje de signos que componen lo que él denomina “discurso de género secundario”²¹ en el cual la persona directamente implicada ya no puede comunicarse en su propio idioma: “the person harmed becomes a non-knower, an outsider to the legal discourse [...]. The legal opinion or judgment or argument of the professional knower, then, functions as the site for the displacement of embodied meanings”²² (CONKLIN, 1998, p. 57).

En este sentido, en el caso concreto de la demanda de la objeción de conciencia los expertos (G-DIP y el Observatorio) idearon una estrategia jurídica para “traducir” una pretensión común (reconocer el derecho fundamental a la objeción de conciencia) en el discurso jurídico. A pesar de que parecía estar claro desde el principio que esta parte de la estrategia jurídica se limitaría a ese

punto de reconocimiento del derecho, las consecuencias que se derivan de ahí y las restricciones que se imponen a los no-expertos una vez que entran a jugar desde el plano no jurídico no parecen ya tan claras. La “confianza” de la que habla Julián Ovalle (2012) sobre el trabajo que hacían los del G-DIP frente a la demanda, va acompañada de desinterés frente a la estrategia particular (argumento técnico) adoptada. No importaba si se elegía hablar de omisión legislativa o no, o si se demandaba X o Y artículo. Todo formaba parte de una carta más que jugarse dentro de una lucha amplia, una forma de entrar en el discurso jurídico acompañados de un “experto”, a ellos lo que les importa es “para qué sirve el resultado”, “qué pueden hacer con eso” (OVALLE, 2012).²³ Sin embargo, la necesidad de jugar ese juego de esa forma, de participar con un experto que traduzca (y que en esa traducción se restrinjan las pretensiones) tiene unas implicaciones concretas y futuras.

No hay duda de los beneficios concretos. Se logró un avance claro y certero, que como dice Ovalle “dan músculo jurídico” a su lucha: la Corte modificó su jurisprudencia, aceptó la existencia de este derecho fundamental, su posibilidad de ser invocado frente al SMO y su protección constitucional directa. Ahora tienen un “derecho” reconocido que les sirve de herramienta en su lucha. Esto muy probablemente no lo hubieran logrado sin la alianza. La “traducción” a un lenguaje jurídico permitió sin duda una mayor recepción por parte de la Corte a la demanda, ayudó a lograr un cambio social y político como una decisión jurídica-técnica constitucional e incluyó aspectos substanciales de su lucha. Pero de alguna manera su lucha quedó condensada y representada en unos argumentos y pretensiones jurídicas concretas dentro de ese “discurso secundario” en el que para seguir participando necesitan un experto-traductor.

Como dice Bourdieu (2000 [1987], p. 189-190), la estrategia “traductora” trae consigo cierta “desposesión” por parte del “beneficiario”, quien se ve ahora atrapado en un discurso que no maneja y lo limita. La lucha mediante el discurso jurídico en el tema del reconocimiento a la objeción de conciencia, condujo por ejemplo a que la Corte no solamente reconociera la existencia del derecho fundamental, sino que impusiera condiciones para el reconocimiento de los objetores y exhortara al Congreso para que el tema fuera regulado. Estas decisiones le imponen ahora a los objetores continuar la lucha dentro del campo jurídico.²⁴

Cabe preguntarse entonces si la distancia con la que percibe Julián Ovalle la lucha de ACOOC frente a las restricciones provenientes de la sentencia y del proceso de regulación que se lleva ante el Congreso, es realmente una manifestación de independencia ante el poder del discurso jurídico y la relación de necesidad del intermediario, o más bien una manifestación de un discurso que lo despojó, en el que quedó relegado y que lo pueden dejar como simple receptor de los efectos que se decidan en instancias y discursos a los que no tiene acceso y que inexorablemente tendrán efectos y poder sobre él y su lucha. Si bien son muchos los beneficios de los avances jurídicos en materia de protección y promoción de derechos fundamentales, es también relevante tener en cuenta estos aspectos y consecuencias menos evidentes para los movimientos sociales, antes de considerar la mejor estrategia para promover y proteger sus reivindicaciones.

REFERENCIA

Bibliografía y otras fuentes

- ACCIÓN COLECTIVA DE OBJETORES Y OBJETORAS DE CONCIENCIA (ACOOC). Bogotá. Disponible en: <<http://objetoresbogota.org/que-es-acooc/acooc/>>. Visitado en: Nov. 2013.
- ALBARRACÍN, Mauricio. 2011. Corte constitucional y movimientos sociales: el reconocimiento judicial de los derechos de las parejas del mismo sexo en Colombia. *Sur - Revista Internacional de Derechos Humanos*, v. 8, n. 14, p. 7-33, junio. Disponible en: <http://www.surjournal.org/esp/conteudos/getArtigo14.php?artigo=14,artigo_01.htm>. Visitado en: Nov. 2013.
- ARRIETA, Aquiles. 2012. *Entrevista* [concedida a Laura Betancur]. Bogotá, abril.
- BARRETO, Antonio. 2012. *Entrevista* [concedida a Laura Betancur]. Bogotá, abril.
- BONILLA, Daniel. 2012. *Entrevista* [concedida a Laura Betancur]. Bogotá, mayo.
- BOURDIEU, Pierre. 2000 [1987]. Elementos para una sociología del campo jurídico. En: BOURDIEU, Pierre; TEUBNER, Gunther. *La fuerza del derecho*. Trad. Carlos Morales de Setién Revina. Bogotá: Siglo del Hombre Editores. p. 153-220.
- CIVIS. International Organization. Gothenburg/Bogota. Disponible en: <<http://civis.se>>. Visitado en: Nov. 2013.
- COLOMBIA. 1991. *Constitución Política*. Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio.
- _____. 1993. *Ley 48*, de 4 de marzo. Por la cual se reglamenta el servicio de Reclutamiento y Movilización. Disponible en: <http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1993/ley_0048_1993.html>. Visitado en: Nov. 2013.
- CONKLIN, William E. 1998. *The Phenomenology of Modern Legal Discourse*. The Juridical Production and the Disclosure of Suffering. England: Ashgate-Darmouth.
- CORTÉS, Tito. 2012. *Entrevista* [concedida a Laura Betancur]. Bogotá, mayo.
- FOUCAULT, Michel. 1992 [1970]. *El Orden del Discurso*. Trad. Alberto González Troyano. Buenos Aires: Tusquets.
- GRUPO DE DERECHO DE INTERÉS PÚBLICO (G-DIP). Universidad de los Andes. Disponible en: <<http://gdip.uniandes.edu.co/>>. Visitado en: Nov. 2013.
- ITURRALDE, Manuel. 2012. *Entrevista* [concedida a Laura Betancur]. Bogotá, abril.
- LÓPEZ MEDINA, Diego Eduardo, 2006. *El derecho de los jueces*. Obligatoriedad del precedente constitucional, análisis de sentencias y líneas jurisprudenciales y teoría del derecho judicial. 2ª ed. Bogotá: Legis Editores.
- MONTOYA, Lukas. 2012. *Entrevista* [concedida a Laura Betancur]. Bogotá, abril.
- OVALLE, Julián. 2012. *Entrevista* [concedida a Laura Betancur]. Bogotá, mayo.

Jurisprudencia

COLOMBIA. 2009a. Corte Constitucional. **Expediente D-7685**. Demanda e intervenciones.

_____. 2009b. Corte Constitucional. 14 de octubre. **Sentencia C-728-09**. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-728-09.htm>>. Visitado en: Nov. 2013.

_____. 2009c. Corte Constitucional. 7 de octubre. **Acta de discusión**, Sala Plena, No. 53.

_____. 2009d. Corte Constitucional. 14 de octubre. **Acta de discusión**, Sala Plena, No. 54.

NOTAS

1. Según López (2006, p. 141), "Una línea de jurisprudencia es una pregunta o un problema jurídico bien definido, bajo el cual se abre espacio abierto de posibles respuestas [...]. [E]s una estrategia conveniente para graficar las soluciones que la jurisprudencia ha dado al problema y para reconocer, si existe, un patrón de desarrollo decisonal". Ahora bien, en una línea jurisprudencial puede haber varios tipo de sentencias "hito" es decir "sentencias que tiene un peso estructural fundamental dentro de [la línea]" (LÓPEZ, 2006, p. 162).

2. Como sucedió, entre otras, con demandas sobre la despenalización del aborto y el reconocimiento de varios derechos de las parejas del mismo sexo.

3. Es importante aclarar que la interacción y el trabajo entre clínicas jurídicas y movimientos sociales son bastante ricos y complejos y no se limitan a los aspectos acá descritos. El propósito de este artículo no es simplificarlos, sino poner de presente algunos aspectos que pueden ser problemáticos.

4. Se entrevistó a Daniel Bonilla (2012), entonces director del G-DIP y coautor de la demanda, Manuel Iturralde (2012), director del G-DIP, Antonio Barreto, director del Observatorio Constitucional y coautor de la demanda, Lukas Montoya (2012), investigador del G-DIP y encargado del tema de la objeción de conciencia, Julián Ovalle (2012), miembro fundador de ACOOC, enlace entre G-DIP-ACOOC-CIVIS desde la demanda y autor de una de las historias de vida presentadas como intervención ciudadana y Tito Cortés (2012), miembro de CIVIS y encargado del enlace entre G-DIP-ACOOC-CIVIS.

5. Fue consultado el expediente D-7685 en los archivos de la Corte Constitucional con el texto integral de la demanda y las intervenciones (COLOMBIA, 2009a).

6. Se obtuvo copia de las actas de discusión de Sala Plena No 53 y 54 del 7 y 14 de octubre de 2009 en las que se discutió el expediente D-7685 (COLOMBIA, 2009c, 2009d). Igualmente se entrevistó a Aquiles Arrieta (2012), Magistrado Auxiliar del despacho de la Magistrada María Victoria Calle, encargada de la primera ponencia de dicho expediente y coautora del Salvamento de Voto.

7. "CIVIS es una organización de la cooperación internacional sueca [...] El principal objetivo [...] es contribuir a la construcción de una Cultura de Paz sostenible a través del apoyo y fortalecimiento de acciones no violentas de los jóvenes y de sus iniciativas para incrementar la promoción y defensa a los derechos humanos". Disponible en: <<http://civis.se>>. Visitado en: Nov. 2013.

8. ACOOC es un colectivo, con sede en Bogotá que busca "el respeto a la libertad de conciencia y del derecho a rehusarse a participar directa o indirectamente de la guerra". Disponible en: <<http://objetoresbogota.org/que-es-acooc/acooc/>>. Visitado en: Nov. 2013.

9. "La Iglesia Cristiana Menonita de Colombia es una Iglesia histórica de paz [que] viene promoviendo la no-violencia, la transformación de conflictos y la construcción de la paz" (COLOMBIA, 2009a, Expediente D-7685, Intervención de la Iglesia Cristiana Menonita de Colombia, p. 285).

10. EL G-DIP "persigue tres objetivos fundamentales: primero, tender puentes entre

la universidad y la sociedad; segundo, aportar a la renovación de la educación jurídica [...]; y tercero, contribuir, a través del uso del derecho, a la solución de problemas estructurales de la sociedad, particularmente aquellos que afectan a los grupos más vulnerables de nuestra comunidad". Dentro de sus líneas de trabajo se encuentra el "litigio de alto impacto". "El litigio de alto impacto es una modalidad de litigio estratégico que tiene como objetivo contribuir a la solución de un problema social estructural. Involucra principalmente la presentación de acciones públicas de inconstitucionalidad, acciones de tutela y acciones populares". Tomado de la página web disponible en: <<http://gdip.uniandes.edu.co/index.php?modo=clinica>>. Visitada en: Nov. 2013. En este texto solo nos centraremos en el litigio ante la Corte Constitucional.

11. El artículo 27 exige del SMO en todo tiempo y sin pagar cuota de compensación militar a: "a. Los limitados físicos y sensoriales permanentes [y] b. Los indígenas que residan en su territorio y conserven su integridad cultural, social y económica" (COLOMBIA, 1993).

12. No hay cosa juzgada y no hay precedente jurisprudencial (o que aplican al menos dos de los criterios para justificar cambio de precedente).

13. Se cumplen los requisitos de omisión legislativa y esa omisión legislativa causa la violación de los derechos fundamentales a la igualdad (artículo 13), a la libertad de conciencia (artículo 18) y a la libertad de cultos (artículo 19).

14. Para Barreto (2012) el extremo tecnicismo de la demanda fue una estrategia deliberada, estrategia que se les devolvió pues la Corte rechazó la demanda con una respuesta igualmente técnica. Pero que finalmente obtuvieron un avance importante (no esperado) en la pretensión de fondo que era el reconocimiento del derecho fundamental a la objeción de conciencia.

15. Como sucedió también con demandas sobre los derechos de parejas del mismo sexo: se avanzó con el apoyo de "abogados, profesores de derecho y en general un grupo de profesionales que actuaron como aliados y como partícipes de esta estrategia. [...] actúan como intermediarios y traductores de demandas sociales al lenguaje del derecho constitucional" (ALBARRACÍN, 2011, p. 23).

16. Es curioso que en las discusiones el Magistrado Sierra habla de 115 intervenciones ciudadanas y la Magistrada Calle habla de cerca de 400. En el expediente figuran 11 escritos independientes (además del concepto del Ministerio de Defensa y de la Procuraduría), varias de las cuales tuvieron adhesiones por un total de 440 organizaciones o personas. La sentencia retoma y resume 10 escritos y señala el número de adhesiones a cada uno de ellos.

17. Para el Magistrado Pinilla "la Corte Constitucional no puede ser instrumento de ese

litigio estratégico [...] abusivo" (COLOMBIA, 2009d, p. 12). El Magistrado Vargas (COLOMBIA, 2009d, p. 11) también abogó por una disminución de las intervenciones mientras que los Magistrados Calle y Henao defendieron la importancia de las mismas. La Magistrada Calle manifestó: "no es frecuente que en un proceso se hayan presentado cerca de 400 [intervenciones]. Se trata de exposiciones serias y prudentes que permitieron profundizar sobre el tema" (COLOMBIA, 2009d, p. 14).

18. El Magistrado Henao expresó su "desacuerdo con las descalificaciones de las organizaciones que intervinieron [...]. Personalmente, no percibí insultos u ofensa a las fuerzas armadas, sino conceptos estrictamente académicos" (COLOMBIA, 2009d, p. 12).

19. "La constitución del campo jurídico es inseparable de la instauración del monopolio de los profesionales [...]. La competencia jurídica es un poder específico que permite controlar el acceso al campo jurídico, ya que puede determinar qué conflictos merecen entrar en él y la forma específica que deben revestir para constituirse en debates propiamente jurídicos. Solamente ella puede proporcionar los recursos necesarios" (BOURDIEU, 2000 [1987], p. 191-192).

20. Traducción libre: Puedo simpatizar con el testigo [...] Puedo ofrecerle un Kleenex [...]. Sin embargo, al estar cargado con mi terminología especial, la declaración de mi cliente se torna una frase que resitúa en una cadena coherente de señales que tienen sentido para mí, como profesional [...]. Yo elijo aquella configuración que parece ser más fidedigna [...] Así, el testigo se torna "un caso".

21. "Un género [...] es un modo particular de percibir el mundo. Se trata de un fenómeno colectivo que organiza enunciados y los textos [...]. El discurso jurídico es un género secundario por depender de forma parasitaria de los géneros primarios [...]. Un género secundario reproduce nuevamente la experiencia del otro. Reubica un enunciado en cadenas de señales que otros miembros del género secundario reconocerán" (CONKLIN, 1998, p. 55).

22. Traducción libre: La persona perjudicada se torna un no-conocedor, un extraño en relación al discurso jurídico [...]. Así, el dictamen jurídico, o juicio, o argumento del profesional conocedor, funciona como el local para el desplazamiento de significados consagrados.

23. En este sentido ven el resultado de la Corte como positivo, pero insuficiente y que dejó en manos del Congreso una tarea peligrosa.

24. Ovalle (2012), al tiempo que no considera pertinente modificar sus pretensiones para "hacer una buena ley", afirma que es "completamente necesario" continuar participando en el discurso jurídico y particularmente en lo legislativo.

RESUMO

Este artigo aborda o caso da ação de constitucionalidade apresentada à Corte Constitucional da Colômbia que almejava incluir a objeção de consciência entre as causas de isenção do serviço militar obrigatório como exemplo de litígio estratégico entre clínicas jurídicas e movimentos sociais. São analisados discursos dos vários participantes, a fim de lançar novas luzes sobre a tradução jurídica de uma reivindicação social, buscando, em especial, a forma pela qual os discursos se relacionam, são interpretados e limitados. Busca-se demonstrar que, além dos benefícios em matéria jurídica, é relevante considerar outros aspectos e consequências menos evidentes para os movimentos sociais (como a dependência de intermediação do especialista/conhecedor que traduz as reivindicações do leigo/não conhecedor para uma linguagem técnico- jurídica), quando se considera a melhor estratégia para promover e proteger suas reivindicações.

PALAVRAS-CHAVE

Corte Constitucional da Colômbia – Objeção de consciência – Movimentos sociais – Litígio estratégico – Clínicas jurídicas

ABSTRACT

This article looks at the constitutional challenge filed before Colombia's Constitutional Court that sought to include conscientious objection within the grounds for exemption from compulsory military service, as an example of strategic litigation by legal clinics and social movements. It analyzes the discourses of different actors to shed new light on the translation of a social claim into a legal one, and examines in particular the way in which these discourses relate to each other, and are interpreted and restricted. It aims to show that, in addition to the legal benefits, it is relevant to keep in mind other, less evident aspects and implications for social movements (such as reliance on experts as intermediaries who can translate lay/non-expert claims into legal language), when considering the best strategy to promote and protect their claims.

KEYWORDS

Constitutional Court of Colombia – Conscientious objection – Social movements – Strategic litigation – Legal clinics



ALEXANDRA LOPES DA COSTA

Alexandra Lopes da Costa es socióloga. Formada en la Universidad Federal de Mato Grosso do Sul, es especialista en Dependencias Químicas por la Universidad para el Desarrollo del Estado y de la Región del Pantanal y posee una maestría en Historia por la Universidad Federal de Grande Dourados.

Email: alexasociais@yahoo.com.br

RESUMEN

En abril de 2007, un reportaje denunció la existencia de una “clínica de planificación familiar” que supuestamente realizaba abortos en Campo Grande (capital del estado de Mato Grosso do Sul). Tres días después, la policía irrumpió en el establecimiento, incautó cerca de 10 000 fichas médicas y divulgó su contenido, develando la intimidad de mujeres que osaron hacer uso de la libertad de tomar decisiones y cuidar de sus vidas. Este texto presenta esa historia, conocida como el “caso de las diez mil”, para hacer una reflexión sobre las restricciones a los derechos reproductivos de las mujeres, efectuando algunas consideraciones acerca de la coerción derivada de la ley que prohíbe la interrupción voluntaria del embarazo en Brasil.

Original en portugués. Traducido por Fernando Campos Leza.

PALABRAS CLAVE

Derechos humanos – Aborto – Derechos reproductivos – Mujeres – Brasil



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons*.

Este artículo está disponible en formato digital en <www.revistasur.org>.

INQUISICIÓN CONTEMPORÁNEA: UNA HISTORIA DE PERSECUCIÓN CRIMINAL, EXPOSICIÓN DE LA INTIMIDAD Y VIOLACIÓN DE DERECHOS EN BRASIL *

Alexandra Lopes da Costa

1 Introducción

El artículo 128 del Código Penal brasileño, de 1940, permite el aborto solo en caso de violación y riesgo de muerte de la gestante. Según una reciente decisión del Supremo Tribunal Federal, es también admitido en situaciones de anencefalia fetal.¹ Los debates éticos contemporáneos subrayan, sistemáticamente, que la decisión sobre el aborto atañe a lo más íntimo de la mujer, implicando dimensiones físicas, subjetivas, psicológicas y también existenciales, entre otros aspectos, porque gestar y dar a luz se materializan solo en el cuerpo femenino (CORRÊA; PETCHESKY, 1996; ARDAILLON, 1997; SARMENTO, 2005; TORRES, 2010). Por esa razón, varios autores cuestionan el empleo de la coacción y el recurso a la ley penal en asuntos como la esterilización, el aborto y el embarazo.

Este artículo pretende mostrar que la criminalización del aborto, basada en la defensa del derecho a la vida del feto, se opone al principio constitucional de la libertad, interpretado aquí como el ejercicio de la decisión en materia reproductiva por parte de las mujeres.

Para ilustrar esa oposición, este texto presenta la historia que se dio en llamar “el caso de las diez mil”: el 10 de abril de 2007, en Campo Grande (estado de Mato Grosso do Sul), en el que la policía violó la privacidad de casi 10 000 mujeres al cerrar una clínica de planificación familiar confiscar, acceder y hacer públicas las historias clínicas que allí se encontraban.

La violación de la privacidad de 9 896 mujeres, sea porque decidieron interrumpir un embarazo no deseado o simplemente por haber realizado una consulta

* Este artículo fue elaborado con el apoyo de la primera edición del Programa de Incentivo a la Producción Académica en Derechos Humanos, entre febrero y junio de 2012, bajo la orientación de Sonia Corrêa, investigadora asociada de la Asociación Brasileña Interdisciplinar de Sida (ABIA) y co coordinadora del Observatorio de Sexualidad y Política. Dicho programa es el fruto de una colaboración entre Conectas Direitos Humanos y la Fundación Carlos Chagas. Más información: <http://www.conectas.org/pt/acoes/sur/noticia/programa-de-incentivo-a-producao-academica-em-direitos-humanos>. Visitado en: Ago. 2013.

en la clínica en cuestión, suscitó un clima acusatorio en el espacio público, dando lugar a reflexiones sobre las condiciones en que se da el acceso al aborto, la ideología y los valores que informan el debate sobre ese tema en Brasil.

Este texto se basa en una investigación documental, en observaciones empíricas del tribunal del jurado y en una revisión de la literatura. La próxima sección presenta la trayectoria reciente de la afirmación de los derechos de las mujeres en la escena internacional. A continuación, el artículo traza un panorama del contexto político, social y económico de Mato Grosso do Sul, para poner en contexto el “caso de las diez mil”. Posteriormente, se describen los debates del tribunal del jurado sobre este caso y, por fin, se presentan algunas consideraciones sobre los argumentos utilizados en el juicio, y se traen a colación las reflexiones críticas disponibles respecto al impacto de la ley penal sobre los derechos reproductivos. En particular, en el caso del aborto se señala las restricciones que implica para la protección de la privacidad y de la igualdad, así como para el respeto de las mujeres como sujetos éticos y capaces de decidir sobre sus vidas.

2 Derechos de las mujeres, derechos reproductivos y criminalización del aborto

Aunque la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 afirme la igualdad entre los sexos y garantice los mismos derechos y libertades para todas las personas, “sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición” (NACÕES UNIDAS, 1948, art. 2), ese texto se basa aún en la perspectiva genérica del hombre (blanco, heterosexual, occidental) como sinónimo de humano (PIOVESAN, 2002).

El proceso de internacionalización de los derechos humanos, inaugurado con la Declaración Universal, se mejoró en lo que concierne a las mujeres, niños, indígenas y la población negra, con la integración en el discurso de los derechos humanos de las especificidades, diversidades y diferencias como factores de desigualdad y discriminación. Por lo tanto, los derechos humanos son mutables y pueden y deben ser modificados cuando se transforman las sociedades y culturas (PIOVESAN, 2002; 2008; 2010). En 1979, otro paso fundamental fue la aprobación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que rompió la fundamentación masculina como paradigma de humanidad que caracterizaba la retórica de la Declaración Universal de 1948. Otro momento notable fue la Conferencia Internacional de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993. El artículo 18 de la Declaración de Viena afirma que los derechos humanos de las mujeres y niñas son inalienables, un principio que se incorporó posteriormente a otras convenciones y conferencias de las Naciones Unidas (IKAWA; PIOVESAN, 2009; BARSTED, 2002).

Dicho de otro modo, en la era contemporánea, los derechos humanos no deben pensarse disociados de los debates acerca de las desigualdades de género, que pueden reflejar el valor simbólico atribuido culturalmente a los femeninos y masculinos que “sustentan discriminaciones y fundamentan relaciones de poder” (BARSTED, 2001, p. 3). En busca de la equidad, el principio de la igualdad debe considerar las relaciones de género en las diferentes sociedades (BARSTED, 2001).

En la intersección entre derechos humanos y género, los derechos reproductivos tienen un sentido crucial, pues implican el derecho de las personas a decidir libremente, sin ningún tipo de coerción o restricción, sobre tener hijos o no tenerlos, así como sobre el número y el intervalo de tiempo entre las gestaciones, disponiendo de información actualizada y métodos anticonceptivos eficientes, además de seguridad, y asistencia social y sanitaria de calidad.

Corrêa y Petchesky (1996) recuerdan que sin embargo, las mujeres y los hombres no tienen las mismas prerrogativas en el campo de la reproducción, porque son las mujeres las que se quedan embarazadas y son ellas las mayores responsables del cuidado y la educación de los hijos —en la mayoría de los casos, sin ningún tipo de apoyo de los padres—.

Si tomamos el problema de la anticoncepción como ilustración, el principio de igualdad exigiría que, en la medida en que los métodos anticonceptivos suponen riesgos y beneficios, esos riesgos y beneficios fueran distribuidos en una base justa entre hombres y mujeres, así como entre las mujeres. Eso sugeriría una política poblacional que enfatizara la responsabilidad masculina en la esfera del control de la fecundidad y la investigación científica sobre métodos anticonceptivos masculinos eficientes (Pies/Sd). Sin embargo, esa política podría también entrar en conflicto con el derecho básico de la mujer de controlar su propia fecundidad y la necesidad que sienten muchas mujeres de preservar este control, a veces en secreto y sin “división igual” de los riesgos.

(CORRÊA; PETCHESKY, 1996).

Para esas autoras, los derechos sexuales y reproductivos deben considerar tanto las relaciones de poder como los recursos disponibles que tienen las mujeres para tomar decisiones en la esfera privada. De ese modo, la posibilidad de ejercer los derechos reproductivos depende de las condiciones sociales, culturales, económicas, de género, clase, raza, etnia y generación, y no puede prescindir de políticas públicas que garanticen el acceso a la información y a los servicios. Por tanto, las autoras señalan que los derechos sexuales y reproductivos no atañen, exclusivamente, a “libertades particulares” o “decisiones individuales”, sino que también implican otras dimensiones, como el derecho a la integridad corporal, la autoestima, el acceso a la educación y a la renta, y el respeto a la capacidad de las mujeres para tomar decisiones éticas sobre sus vidas. De esta manera, Corrêa y Petchesky (1996) consideran que los derechos sexuales y reproductivos son también derechos sociales.

No obstante, pese a la participación de los hombres en la reproducción biológica, la carga del embarazo no deseado recae sobre las mujeres. En todo el mundo mueren anualmente miles de mujeres víctimas de causas relacionadas con el aborto. En Brasil, la Organización Mundial de Salud (OMS) estima que 1,4 millón de mujeres recurren al aborto inseguro anualmente, y que una de cada mil pierde la vida (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2010). Adicionalmente, se dan graves impactos en la salud, la trayectoria de vida y la dignidad, pues siempre están sujetas a la criminalización. En un informe presentado en 2011, el Relator Especial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para el Derecho a la Salud afirma que las medidas que criminalizan el aborto constituyen “una forma injustificable de

coerción sancionada por el Estado y una violación del derecho a la salud” (NACÕES UNIDAS, 2011, p. 7).

Según el estudio *Aborto e Religião nos Tribunais Brasileiros* [Aborto y Religión en los Tribunales Brasileños] (2008), entre 2001 y 2006 se juzgaron 781 casos de aborto, con un reducido número de procesos referentes a abortos inseguros en comparación con la interrupción por anencefalia, violencia sexual y riesgo de muerte para la gestante, pero con una fuerte presencia de criminalización o intento de criminalización del aborto clandestino (GONÇALVES; LAPA, 2010). Dicha realidad no ha cambiado significativamente en los últimos años y sigue habiendo mujeres procesadas judicialmente por haber abortado. Entre ellas se incluyen al menos una parte de las casi diez mil mujeres de Campo Grande (Mato Grosso do Sul) estigmatizadas por un episodio que puede relacionarse, alegóricamente, con los procedimientos inquisitoriales de la “caza de brujas”. Esos procedimientos culminaron con el juicio, por el tribunal del jurado, de cuatro empleadas de la clínica de planificación familiar, el 8 de abril de 2010.

3 Los derechos humanos en Mato Grosso do Sul y el “caso de las diez mil”

El estado de Mato Grosso do Sul está situado en la región Centro-Oeste de Brasil y tiene en la agroindustria el principal pilar de sustentación económica. Campo Grande, la capital del Estado, tiene una población de 832 352 personas (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2013). Esta región está marcada por contrastes e intensas desigualdades, relacionados con su vocación agropecuaria y, en la última década, a la producción de alcohol por fábricas de caña de azúcar. Abriga la segunda mayor población indígena de Brasil, además de diversos asentamientos rurales y comunidades *quilombolas*,² muchos de los cuales se encuentran en situación de pobreza. Se da una marcada concentración de renta, y los sectores tradicionales y conservadores tienen gran influencia y representación en los parlamentos, en el Poder Ejecutivo y en el Poder Judicial. Tanto la cultura política como la vida social muestran fuertes trazos patriarcales y androcéntricos.

Siempre ha habido presencia de grupos religiosos dogmáticos en el ámbito político, pero esa presencia se intensificó a partir de la década pasada, cuando el gobierno del Estado instituyó un nuevo sistema de presentación de enmiendas parlamentarias al presupuesto. Por ese sistema, los 24 diputados estatales pueden destinar recursos para atender demandas específicas de sus bases electorales. Tales presupuestos pueden incluso contemplar proyectos vinculados al asistencialismo religioso, como la construcción o reforma de salones parroquiales; actividades de grupos de apoyo a alcohólicos; asistencia a familias sin techo, gestantes y migrantes; oferta de cursos de formación profesional; trabajo de las pastorales (cómo las del Niño, de la Tierra, del Indio, de la Mujer) e instituciones sociales evangélicas. Con la atribución de recursos públicos, se creó un terreno fértil para la cooptación electoral de la población beneficiada por ese conjunto de acciones.³

La vinculación de autoridades públicas con los grupos religiosos se refleja en la influencia de posiciones dogmáticas y antifeministas sobre las leyes y políticas. Ejemplo de eso fue la tramitación, en 2005, por parte de la Asamblea Legislativa, de un proyecto de ley que prohibía la distribución y el comercio de la denominada

“píldora del día después”, un anticonceptivo de emergencia. Esa iniciativa provocó un intenso debate público, movilizado por el movimiento de mujeres, que dio lugar al archivo de la propuesta.

Ese mismo año, la Cámara Municipal de la capital negó la concesión del certificado de utilidad pública que había solicitado la Asociación de Travestis de Mato Grosso do Sul. El rechazo, reiterado en 2007, estuvo precedido por una audiencia pública en la Primera Iglesia Bautista, repleta de parlamentarios, pastores y fieles que emitieron discursos sesgados, desde creencias religiosas, moralistas y homófobas, creando una atmósfera negativa y opresora para la población homosexual y transexual de la ciudad. En 2009, los concejales aprobaron un proyecto de ley que restringía la publicidad en portadas de revistas y vallas publicitarias con personas semidesnudas, maniqués de lencería en los escaparates, productos de sexshops, etc. El proyecto, conocido como “Ley Antipornografía”, fue vetado por el alcalde. Al año siguiente, un proyecto aprobado por los concejales prohibió el uso de las llamadas “pulseras de sexo”⁴ en las escuelas públicas y privadas de la ciudad. Una propuesta similar extendió la prohibición a todo el estado.

En 2011, los concejales promovieron un levantamiento contra la instalación de máquinas expendedoras de preservativos en los órganos municipales, escuelas públicas y privadas, yendo contra la recomendación del programa “Salud y Prevención en las Escuelas” del Ministerio de la Educación.

Ese es el marco en que surgió el caso de las mujeres criminalizadas por aborto. El episodio sobrevino el 10 de abril de 2007, cuando se difundió un reportaje realizado con una cámara oculta en el mayor canal televisivo de la región, que denunciaba que la clínica de planificación familiar practicaba abortos.⁵ La Policía Civil de la capital inició las investigaciones al día siguiente, y ese mismo día se reunieron con el Fiscal General de Justicia del estado de Mato Grosso do Sul doce representantes del Frente Parlamentario Mixto en Defensa de la Vida Contra el Aborto del Congreso Nacional, exigiendo la apertura de un proceso contra la propietaria de la clínica, la anestesióloga Neide Moto Machado (IPAS, 2008; CAMPOS, 2008). El día 13 de abril, agentes de la policía, con una orden de búsqueda y aprehensión, cerraron el establecimiento sin la presencia de la propietaria, y confiscaron materiales, como instrumentos quirúrgicos, medicamentos y jeringuillas. También fueron confiscadas las historias clínicas de 9 896 mujeres que habían pasado por la clínica que empezó a funcionar unos 20 años antes (CAMPOS, 2008; IPAS, 2008).

Tres meses después, el Ministerio Público Estatal denunció a Neide Moto y a otros ocho empleados de su clínica por delito de aborto, que habría sido realizado en 25 mujeres (IPAS, 2008).⁶ Las 9 896 fichas médicas recogidas fueron incluidas en los expedientes como prueba para las acusaciones. Para que el delito no prescribiera, el Ministerio Público presentó una denuncia contra todas las mujeres (CAMPOS, 2008; IPAS, 2008), un número equivalente al número de mujeres encarceladas en Campo Grande. Los procesos fueron estructurados a partir de las historias clínicas que contenían exámenes de ultrasonografía, pruebas de embarazo positivas y formularios firmados por mujeres autorizando los procedimientos médicos, independientemente del tipo de intervención que finalmente se les hubiera efectuado, excluyendo los casos de prescripción del supuesto delito (IPAS, 2008 y GALLI; CAMPOS, 2008; 2011). Esos criterios resultaron en la acusación de 1 500 mujeres por delito de aborto (CAMPOS, 2011).

Además, las primeras mujeres acusadas comparecieron a la comisaría sin conocer la razón de la citación, fueron interrogadas sin recibir información sobre sus derechos, como los de permanecer en silencio o contar con la ayuda de un abogado o un defensor público, lo que supuso una violación flagrante de garantías judiciales como el derecho a la amplia defensa (GALLI; CAMPOS, 2010). A algunas de ellas se les ofreció la suspensión del proceso, siempre y cuando aceptaran colaborar con las investigaciones y bajo ciertas condiciones.⁷ En esa fase solo fueron procesados cinco hombres (IPAS, 2008) y fueron encausados menos de diez.

Durante tres meses, los procesos (que contenían nombres, tipo de acusación, direcciones, etc.) estuvieron disponibles para consulta en línea en la *web* del Tribunal de Justicia de Mato Grosso do Sul (TJ/MS). La página despertó gran curiosidad acerca de la identidad de las mujeres que habían practicado abortos y su publicación supuso una violación del derecho constitucional a la intimidad y a la privacidad (IPAS, 2008). Con base en la Ley 9.099/95 —que prevé la aplicación de penas alternativas—, a muchas mujeres se les conmutó la pena con el pago de una multa, prestación de servicios comunitarios o donación de canastas básicas de alimentos, según la opción de cada una en función de su situación económica. Las mujeres pobres optaron por la prestación de servicios y fueron condenadas a realizar trabajos en guarderías y escuelas, para que vieran a los niños y se arrepintieran del acto que practicaron, según declaró el juez a la prensa (IPAS, 2008).

Aunque fueran encausadas 1 500 mujeres, no es exagerado decir que se violaron los derechos de las casi 10 000 mujeres, pues no se respetaron ni el secreto médico ni su privacidad. Las historias clínicas fueron manejadas y consultadas por los policías, fiscales y otras autoridades sin la supervisión de un perito, lo que supone una violación del derecho a la confidencialidad médica, que garantiza la legislación brasileña (IPAS, 2008 y GALLI; CAMPOS, 2008; 2011).

Se puede decir que incluso antes de esa violación de la privacidad y de la confidencialidad debida por la ley penal y los inaceptables procedimientos de investigación, también se vulneraron los derechos reproductivos de esas mujeres. Un informe producido por el Ipas Brasil y Grupo Curumim revela que las políticas de planificación familiar y de salud materna son frágiles y limitadas en este estado (COSTA *et al.*, 2010). El estudio señala fallas en el Programa de Planificación Familiar de la capital “relacionados con la calidad de la atención médica, el mantenimiento de reservas de medicamentos y, consecuentemente, la continuidad de la oferta de los métodos anticonceptivos” (COSTA *et al.*, 2010, p. 31). Además, hasta el año 2008 no existía en ese estado un servicio de aborto legal para casos de violación y embarazo con riesgo de muerte de la gestante.

En el proceso de investigación y denuncia del “caso de las diez mil”, los jueces de segunda instancia del TJ/MS decidieron por unanimidad juzgar mediante un jurado popular a la dueña de la clínica de planificación familiar, Neide Moto Machado, así como a cuatro de sus empleadas. Sin embargo, meses antes del juicio, en la tarde del 29 de noviembre de 2009, Neide fue encontrada muerta dentro de su coche, en una carretera desierta, cerca de la chacra donde vivía. En el automóvil fueron encontradas dos jeringuillas, un frasco de clorhidrato de lidocaína y un pasaje con frases que remiten a la muerte: “Que no haya pánico, ni trauma, ni dolor”. Días antes, Neide

había registrado ante notario su deseo de ser incinerada, todo lo cual condujo a la policía a sospechar que se trató de un suicidio (MANIR, 2009).

Su muerte misteriosa desató las conjeturas. Según un artículo publicado en un periódico local, la médica dejó muchos interrogantes abiertos, pues habría grabado en un disco información sobre los procedimientos médicos, que incluiría nombres de niñas y adolescentes menores de 15 años y de cerca de diez mil hombres involucrados en los casos de aborto, entre ellos autoridades y personas conocidas (BOCA DO POVO, 2009). Tras la investigación, las autoridades concluyeron que la médica había cometido suicidio, pero para muchos su muerte no se explicó completamente. Como recordó Arilha, secretaria ejecutiva de la Comisión de Ciudadanía Reproductiva (organización que actúa en la defensa de los derechos reproductivos), Neide iba a ser llevada a un jurado popular en pocos meses: “[...] tal vez usara su tribuna para hablar, una vez más. Hablar de la hipocresía nacional en materia de derechos reproductivos, que a unos y unas les permite todo, y a otras, calla, miente y mata” (ARILHA, 2009).

Tres años después del cierre de la clínica de planificación familiar, cuatro ex empleadas del establecimiento fueron juzgadas por delitos de aborto y asociación ilícita.

4 El Tribunal del Jurado: ¿inquisición contemporánea?

El juicio de las cuatro ex empleadas de la clínica de planificación familiar, que se inició el 8 de abril de 2010, duró dos días. Pese a toda la repercusión del caso, solo un poco más de 30 personas acudieron a la sala del juicio: amigos y familiares de las acusadas, algunos estudiantes, operadores de Derecho y solo cinco feministas de la ciudad. No hubo ningún tipo de manifestación pública delante del Tribunal, pero periodistas de diversos canales de televisión, periódicos impresos y *webs* de noticias informaron sobre el evento.

La síntesis de la acusación apuntó a los dos primeros reportajes en televisión como la mecha de la investigación criminal. En el primer reportaje, un reportero y una productora se presentaron en la clínica haciéndose pasar por una pareja interesada en hacer un aborto. Usando una cámara escondida, fueron informados de los precios del procedimiento. En el segundo reportaje, que no utilizó cámara oculta, Neide Moto admitió al periodista Honório Jacometto que hacía abortos, a petición de las clientes. A las inculpadas se las acusó de participación en 26 abortos realizados por la clínica de planificación familiar en veinticinco mujeres,⁸ quienes fueron llamadas como testigos de la acusación. Durante la fase del interrogatorio, las enfermeras explicaron su trabajo en la clínica. Dos de ellas afirmaron que la clínica solo realizaba procedimientos de retirada de aborto retenido, de quistes, raspados y colocación del dispositivo intrauterino (DIU), y que acudían personas de todas las clases, incluso indicadas por otros médicos.

La psicóloga afirmó que su función era hacer el cribado de las pacientes, indagando sobre los motivos que llevaban a aquellas mujeres a optar por la interrupción de la gestación, hablar de los métodos anticonceptivos, explicar los procedimientos y mostraba alternativas al aborto. Ella resaltó que su papel no consistía en convencer a nadie, y que la interrupción era una decisión que correspondía a cada mujer embarazada.

La fiscalía inició su exposición en el tribunal exhibiendo el vídeo con la

grabación del reportaje de televisión en que Neide Moto confirmó la realización de abortos. En la entrevista, ella subrayó los riesgos para la salud que representaba el aborto sin una asistencia médica adecuada, dijo que la prohibición no impedía la práctica y que, por lo tanto, sería mejor legislar a favor. Una de las mayores preocupaciones del fiscal Santos era lograr que el proceso se desviara de esa polémica (SANTOS, 2010, información verbal), pues, según afirmó, no se trataba de estar a favor o en contra el aborto: la discusión del jurado debería orientarse por la ley, aunque las ONG hubieran amenazado denunciar el caso a escala internacional. Subrayó que las actividades de la clínica constituían claramente una violación del derecho a la vida, pues en ningún lugar del mundo, incluso donde el aborto es legal, ese procedimiento se hace de manera inmediata, la primera vez que la mujer es atendida.

La argumentación de la fiscalía destacó los efectos nefastos del aborto sobre la integridad psicológica de la mujer e hizo referencia a los intereses económicos y al carácter mercantilista y de segregación social que caracterizaban las actividades de la clínica. El fiscal denunció que en la clínica había medicamentos caducos, medicamentos veterinarios utilizados para “que aborten las cerdas” y una “asquerosa máquina de aspirar” (SANTOS, 2010, información verbal), que él mostró en el tribunal. Ningún movimiento feminista sería favorable a lo que allí sucedía, declaró.

Solo dos abogados de la defensa se manifestaron durante el juicio. Uno de ellos, responsable de la defensa de la psicóloga, mostró la grabación del primer reportaje televisivo sobre el caso, grabado con cámara oculta. En ese reportaje, su cliente aparece orientando a la supuesta pareja que buscaba un servicio de aborto. El abogado llamó la atención sobre el carácter ilegal de la grabación de TV Morena, un canal del grupo de la Red Globo, y subrayó la hipocresía de la sociedad respecto al aborto.

Además de contestar las pruebas presentadas para demostrar la práctica de abortos en la clínica, ese abogado condujo a los miembros del jurado por una reflexión sobre los motivos que llevaron a un número tan grande de mujeres a optar por la interrupción del embarazo. Tras dos días de juicio, el jurado decidió condenar a las ex empleadas de la clínica, a las que se impusieron penas de prisión en régimen semiabierto. A Rosângela se le impuso una pena de siete años; a Simone, de seis y cuatro meses; a Maria Nelma, de cuatro ; y a Libertina, de uno y tres meses. Posteriormente, la defensa recurrió la sentencia condenatoria y, tras el análisis de los recursos, en octubre de 2010, el TJ/MS redujo las penas de las empleadas de la clínica: a Rosângela se le redujo la pena a un año; a Simone y a Maria Nelma a dos ; y, a Libertina a diez meses.

5 Interpretación del juicio

Como se vio anteriormente, la cultura política y la dinámica social del estado de Mato Grosso do Sul se caracterizan por su conservadurismo, trazos patriarcales, *coronelismo* y creciente influencia del dogmatismo religioso sobre la política. Existe un evidente intercambio de beneficios políticos entre el estado y las instituciones y líderes religiosos que infringe abiertamente los principios del Estado laico. Las élites locales y la lógica dominante de los juegos de poder tienden a perpetuar modelos que impiden la plena igualdad entre hombres y mujeres, el respeto de las diferencias y de los derechos sexuales y reproductivos.

En este contexto, se puede aplicar el análisis de Mujica (2011), para quien los cambios que se están produciendo desde la década de 1980 en los Estados oligárquicos de América Latina, combinados con modelos neoliberales de gobernabilidad, impulsaron a los grupos conservadores a desplazar sus argumentos, basados en la tradición-familia-religión, a la “defensa de la vida” en el sentido amplio. La defensa de la vida es un principio valorado por las democracias contemporáneas, considerado imprescindible para el ejercicio de los Derechos Humanos. Sin embargo, el uso instrumental de la defensa de la vida por los grupos religiosos abre un sinfín de posibilidades para la manipulación ideológica y la intervención en los debates políticos, legislativos y jurídicos en el campo de los derechos reproductivos.

El concepto de vida que manejan esos grupos no es el mismo identificado en la gramática de los derechos humanos. Su argumentación enfatiza la sacralización de la vida como emanación de Dios, lo que conferiría a la Iglesia la responsabilidad plena de “legislar” sobre ese dominio y, por lo tanto, sobre todas las conductas sociales que se refieren a la reproducción y preservación de la vida biológica. Eso implica un esfuerzo permanente de esos grupos por influir en leyes y políticas, penetrar el discurso de los derechos humanos y el aparato estatal “introduciendo, de ‘contrabando’, un discurso conservador de exclusión de lo diferente y de lo que llaman ‘anormal’” (MUJICA, 2011, p. 341).

Sin duda, el caso “de las diez mil” ilustra de qué manera, en Brasil —y particularmente en el estado de Mato Grosso do Sul—, las fuerzas religiosas conservadoras han echado mano de estratagemas de diversos órdenes, incluso jurídicas, para restringir las premisas de libertad y colonizar la sexualidad y la reproducción a partir de normas dogmáticas. El juicio descrito en este texto hace evidente cómo el recurso a la ley penal favorece esa “colonización”. En cuanto al aborto inseguro, es preciso considerar también los problemas observados en los servicios públicos de salud, pues el acceso a los anticonceptivos, como en otros lugares de Brasil, sigue siendo limitado para las mujeres más pobres. La renta y la posición social condicionan el acceso a consultas ginecológicas regulares y a medios anticonceptivos, así como al aborto en condiciones seguras.

Eso significa que las condiciones sociales llevan a un gran número de mujeres a decidir interrumpir el embarazo. Ese fue un aspecto enfatizado durante el juicio por jurados por el abogado defensor de la psicóloga que trabajaba en la clínica de planificación familiar en Campo Grande:

Lo que quisiera preguntar es: ¿por qué esas mujeres decidieron abortar? ¿No podían criarlo o el padre no quiso asumirlo? ¿Fue forzada por el novio o por el marido o por el prometido? ¿Cuántas personas sabemos que se vieron obligadas a entregar a su hijo porque no tenían posibilidades de criarlo? ¿Acaso estoy mintiendo? Esos niños de la calle en Campo Grande... ¿No se trata de estar a favor o en contra del aborto! Hay que ver la situación íntima de cada cual. ¿Cómo puedo yo entrar al corazón de una persona frágil, que nadie conoce? ¿Cómo podría? Campo Grande tiene unos 800 000 habitantes. Esas 10 000 mujeres... suponen el 5 % de la población, a lo largo de esos veinte y tantos años. Eso estaba en la sala de la Dra. Neide, era un documento médico, estaba en su sala.

(SIUFI, 2010, información verbal).

Las indagaciones del abogado enfatizan también otro punto crucial: el respeto a la privacidad de las mujeres que optan por el aborto. El dilema de llevar adelante una gestación no deseada o de interrumpirla ante las particularidades de la historia de vida de las mujeres es un asunto del fuero íntimo, impenetrable. Hay que recordar que el derecho a la privacidad es una premisa de la Constitución Federal de 1988, que, en su artículo 5.º, inciso X, afirma: “Son inviolables la intimidad, la vida privada, el honor y la imagen de las personas, y se garantiza el derecho a una indemnización por el daño material o moral derivado de su violación” (BRASIL, 1988, art. 5.º, inciso X). Según Sarmiento (2006), el principio de la autodeterminación reproductiva es imprescindible para preservar la dignidad de la persona humana, pues afecta a aspectos de la intimidad del individuo para elegir lo mejor para su vida, sin interferencias de terceros.

Cada ciudadana y cada ciudadano es un agente autónomo capaz de tomar decisiones basadas en valores, ideologías, creencias y razones personales, situaciones específicas de vida y planes trazados para el futuro, guiándose por la libertad. Sin embargo, en la medida en que las mujeres y los hombres se ven afectados de forma diferente por el impacto de la reproducción sobre el organismo, obligar a las mujeres a un embarazo no deseado viola la integridad, hiere la dignidad y reduce sus cuerpos a meros instrumentos de reproducción. Eso suscita la necesidad de garantías legales que protejan la individualidad y la decisión de las mujeres. Pero la ley penal restrictiva incide como un castigo sobre las mujeres. En el “caso de las diez mil”, por ejemplo, solo fueron encausados cinco hombres. Llamar la atención sobre esa disparidad no significa apelar a una nueva caza, esta vez una “caza de brujos”. No proponemos un uso selectivo de la ley penal, ni pretendemos simplemente defender la punición para los hombres, sino simplemente revelar la desigualdad de género en el tratamiento jurídico de la cuestión del aborto. Como recuerda Ventura (2006), hay una desproporción brutal en el control del Estado sobre la vida reproductiva de las mujeres. La cuestión está directamente conectada con la asimetría de poder entre los géneros que prevalece en la sociedad.

El desprecio por las mujeres que rechazan continuar con el embarazo no deseado y el comportamiento irresponsable de muchos hombres ante la paternidad son aspectos tolerados socialmente (DOMINGUES, 2008). A pesar de que existen leyes sobre la responsabilidad del padre:

Al hombre se le permite la elección entre formar una familia, proveer el sustento de la familia sin ni siquiera construir un vínculo afectivo con ella, o simplemente abandonar a sus parejas, sin siquiera enterarse del producto de su relación sexual.

(DOMINGUES, 2008, p. 94).

A eso se suma la dificultad de muchas mujeres para hacer frente a la resistencia masculina al uso de preservativos.

Para el juez Torres (2010), el sistema penal presenta características fuertemente androcéntricas y cuyo discurso de protección de la vida esconde el carácter político del control de la sexualidad femenina, perpetuando prejuicios y desigualdades. O sea: la criminalización del aborto se mantiene en la legislación penal (*grossa modo*, redactada

por hombres) con el objetivo de vigilar el sexo de las mujeres. Además, la restricción legal de la interrupción voluntaria del embarazo en Brasil afronta el derecho a la igualdad, establecido en el artículo 5.º inciso I de la Carta Magna, pues induce a discriminaciones tanto entre las clases sociales —ya que las consecuencias del aborto inseguro afectan más intensamente a las mujeres en situación de pobreza— como entre los géneros —ya que impone una carga mayor a las mujeres que a los hombres (SARMENTO, 2006; VENTURA, 2006)—. En síntesis, el prohibicionismo ha contribuido a la muerte selectiva de mujeres, solo mujeres, sobre todo de las más pobres.

Zaffaroni (2011) denuncia el carácter arbitrario y altamente selectivo del poder punitivo, un modelo de imposición vertical de poder opuesto a la solución de conflictos, característico de sociedades altamente jerarquizadas. Para este jurista, el modelo punitivo es radicalmente excluyente e ineficaz y, además de no ofrecer soluciones, impide o dificulta la combinación con otros modelos, como el reparador, el terapéutico y el conciliatorio, que resuelven las situaciones de otra manera. En la lógica punitiva, la persona perjudicada no tiene el poder de participar, de decidir sobre la resolución del conflicto, pero obligatoriamente ha de declararse víctima por fuerza impositiva. Además, esa lógica tiende a reducir el poder jurídico a formas de coerción directa, al ejercicio de la vigilancia extensiva, que guarda un componente latente e irracional de venganza. Su contenido puede variar según el “enemigo que está en la mira”, pero, para el poder punitivo, nada debe representar un obstáculo a la tarea de salvaguardar el orden moral.

Los efectos del poder coercitivo derivado de la ley penal pudieron observarse en diversos momentos durante el juicio de las empleadas de la clínica de planificación familiar. Eso ocurrió, por ejemplo, cuando el magistrado negó el pedido de la defensa de que se prescindiera de la escolta de las mujeres en el banquillo de los acusados:

Con relación a la escolta, las acusadas, pese a ser mujeres... En fin, la tradición es mantener la escolta. El tratamiento que tendrán será igual al que han tenido otras que han estado aquí. Yo solo pedí que acudieran también mujeres policías. Vamos a pedir que las policías se mantengan un poco alejadas porque [las acusadas] no son peligrosas. Pero, de cualquier forma, la escolta tiene que permanecer para que no seamos sorprendidos por situaciones imprevisibles; así que la policía se quedará.

(SANTOS, 2010, información verbal).

Otro aspecto a ser destacado se refiere a la ineficacia de la ley penal, señalada por Zaffaroni (2011). La criminalización no impide que miles de mujeres eludan la ley y realicen abortos inseguros, ya sea usando medicamentos o buscando clínicas clandestinas. El prohibicionismo de la ley penal genera, por ende, dolor, sufrimiento, miedo e incluso la muerte de muchas mujeres. La legislación punitiva refuerza estigmas, haciendo del ejercicio del derecho de decidir sobre sus vidas un acto abominable.

No se trata de hacer una apología del aborto, ni de defender la interrupción de la gestación como un método anticonceptivo. La cuestión tampoco se resume a la necesidad de garantizar la libertad de las mujeres sobre su propio cuerpo. Desde el punto de vista de los derechos sexuales y reproductivos, la decisión sobre el aborto implica tanto parámetros éticos como mecanismos que posibiliten el ejercicio

emancipador de los individuos, en el ámbito sexual, y de la capacidad reproductiva con plena autonomía y dignidad (PIMENTEL *apud* TORRES, 2010). Tal evaluación requiere un tratamiento no absolutista del derecho del embrión a la vida. Es pertinente recordar que el ordenamiento jurídico de muchas democracias contemporáneas permite la interrupción voluntaria del embarazo sin dejar de garantizar la defensa de la vida, incluso de la vida intrauterina. Por más profundas que puedan ser las divisiones provocadas por la diversidad de pensamiento, la pluralidad de creencias y la divergencia entre orientaciones ideológicas (características de las sociedades democráticas), siempre hay un sesgo humanitario, que confiere un valor intrínseco a la vida humana. Ese trazo común debe ser resaltado, como afirma el profesor Dworkin: “Lo que compartimos es más fundamental que nuestras divergencias sobre su mejor interpretación” (DWORKIN, 2009, p. 99).

La libertad religiosa y la de conciencia son principios defendidos por la Constitución Federal, pero el Estado brasileño es laico. Eso significa que Brasil no puede legislar ni construir políticas irrestrictas a partir de creencias morales o religiosas (BRASIL, 1988, art. 19, inciso I). Es preciso considerar también que el derecho a la vida no es un valor absoluto, como muestran los sistemas legales que endosan la imputabilidad del homicidio en legítima defensa (LOREA, 2006; VENTURA, 2006). El embrión tiene la potencialidad de la vida, pero no es una persona; por lo tanto, su protección jurídica no puede ser equivalente a la otorgada a la persona humana. Existe un conflicto entre los derechos de la mujer y la protección del embrión que puede ser resuelto por criterios de razonabilidad, pasibles de minimizar el sacrificio de los bienes implicados y atender de forma pragmática al precepto de la dignidad de la persona humana (VENTURA, 2006). En el plano jurídico y político, fue establecido un consenso internacional en lo referente a los dilemas entre la protección de la vida embrionaria y el derecho a interrumpir el embarazo (VENTURA, 2006). En esa ecuación, el nivel de protección del embrión aumenta a la par que aumentan su nivel de desarrollo y sus posibilidades de supervivencia fuera del útero.

Sin embargo, lo que no se admite es que la protección del feto hiera de forma desproporcionada los derechos fundamentales de las mujeres, o sea, que las legislaciones y decisiones buscan un punto de equilibrio entre derechos de la mujer gestante y los intereses del Estado en la protección de los fetos.

(VENTURA, 2006, p. 186).

Muchas de esas legislaciones garantizan la libre elección de la interrupción de la gestación no solo en situaciones de riesgo para la salud física, violencia sexual y anomalías incurables en el feto, sino también cuando las mujeres pasan por sufrimiento emocional ante el embarazo, debido a problemas económicos, sociales y familiares, recomendando la existencia de orientaciones para la gestante y la búsqueda de alternativas antes del aborto. Esas experiencias muestran la necesidad de ponderación entre el derecho a la vida del feto y los derechos de las mujeres. Si resultara imposible armonizarlos, es preciso admitir la prevalencia de solo un derecho, con base en el contexto y en la delicada relación establecida entre la gestante y el feto (SARMENTO, 2006; TORRES, 2010). Esa concepción de la razonabilidad de derechos parece orientar

la ética profesional de la psicóloga que trabajaba en la clínica, según se desprende de su testimonio al tribunal del jurado: “Lo que estaba en juego no era mi vida, sino la vida de esas mujeres [...] Lo que ellas escogerían para su propia vida” (SOUZA, 2010, información verbal). Imponer a las mujeres la obligación de llevar adelante el embarazo no deseado implica coerción, agrede a la integridad física, mental, psicológica e interviene en el campo de los deseos y proyectos de existencia. La reproducción no debe ser considerada como destino, martirio o fardo, ni ser fuente de dolor ni sufrimiento. La ley penal, por lo tanto, viola el ejercicio de la libertad y la autodeterminación.

Durante el juicio del “caso de las diez mil”, la Fiscalía afirmó que el aborto es una tragedia para la integridad psicológica de la mujer, pues hay “305 millones de nuevas células en el organismo de la mujer embarazada... En los casos de abortos puede darse depresión química, instintos de suicidio... Es obligatorio preguntar a la mujer para saber si está realmente apta y decidida a abortar con seguridad” (SANTOS, 2010, información verbal). Sin embargo, un documento elaborado por el Relator Especial de la ONU para el Derecho a la Salud resalta que las leyes penales prohibitivas en relación con el aborto hieren la dignidad humana, principio fundamental al ejercicio de los derechos humanos, ya que afectan negativamente a la salud física y emocional de las mujeres, entre otras razones, por la exposición al riesgo de criminalización (NAÇÕES UNIDAS). De acuerdo con ese informe, cuando se utiliza la legislación penal para regular y cohibir conductas en el ámbito de la salud sexual y reproductiva, el Estado impone su fuerza, sometiendo y anulando el deseo del individuo, lo que representa la interferencia en la intimidad y una seria violación del derecho a la salud sexual y reproductiva. De ese modo, “la promulgación y el mantenimiento de leyes que penalizan el aborto puede constituir una violación de la obligación de los Estados a respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la salud” (NAÇÕES UNIDAS, 2011, p. 9). Cabe destacar que el derecho a la salud está recogido en el artículo 6.º de la Constitución Federal. El documento elaborado por el Relator Especial de la ONU también reprueba el uso de la legislación como medio de intervenir en convicciones individuales y disuadir a las personas a no evadirse de la norma castigando el ejercicio de conductas consideradas “prohibidas”.

La utilización del sistema penal para controlar y regular comportamientos, valores y criminalizar decisiones y concepciones morales atenta contra el Estado democrático de derecho. Hay que recordar que miles de mujeres optan anualmente por el aborto, en Brasil y en todo el mundo. El carácter discriminatorio y coercitivo de la ley penal quedó patente en el “caso de las diez mil”, cuando, una vez más, la lógica inquisitorial violó la privacidad de las mujeres, sometiénolas al castigo y a la penalización cultivados por el poder punitivo. La restricción de la libertad femenina en el ámbito de la sexualidad y de la reproducción, especialmente en relación con el aborto, pone de manifiesto que la decisión en el campo de la autodeterminación reproductiva, y el ejercicio de la libertad como premisa constitucional, -cuestiones inherentes a la autonomía de decidir sobre su propia historia y futuro, aún no son una realidad garantizada a las mujeres ni en el estado de Mato Grosso do Sul ni en todo Brasil. Eso implica el desafío de fomentar sistemáticamente el debate de los derechos humanos, incluidos los derechos sexuales y reproductivos, con el fin de ampliar y profundizar la democracia en las instituciones y en la sociedad.

REFERENCIAS

Bibliografía y otras fuentes

- ARDAILLON, Danielle. 1997. O Lugar do Íntimo na Cidadania do Corpo Inteiro. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 5, n. 2, p. 376-378. Disponible en: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/12155/11425>>. Visitado en: Ago. 2013.
- ARILHA, Margareth. 2009. A hipocrisia sobre o aborto no Brasil e a morte de Neide Mota. *Comissão de Cidadania e Reprodução*, Editorial CCR, 1º de dez. Disponible en: <<http://bit.ly/77rSF5>>. Visitado en: Ago. 2013.
- BARSTED, Leila L. 2001. Os Direitos Humanos na Perspectiva de Gênero. In: *COLÓQUIO DE DIREITOS HUMANOS*, I. São Paulo, Brasil.
- BRASIL. 1988. *Constituição Federal de 1988*. Disponible en: <<http://bit.ly/MGKy4K>>. Visitado en: Ago. 2013.
- BOCA DO POVO. 2009. *O arquivo secreto da Dra. Neide*. Campo Grande, 6 dez., p. 20-21.
- CALLIGARIS, Contardo. 2010. As pulseiras do sexo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 15 de abril. Disponible en: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq1504201021.htm>>. Visitado en: Ago. 2013.
- CAMPOS, Carmen H. de. 2011. *Mass Prosecution for Abortion: Reproductive's Violation Rights of Women in Mato Grosso do Sul, Brazil. Case Studies on Resisting and Challenging Fundamentalisms*. AWID. Disponible en: <<http://bit.ly/nZHEC>>. Visitado en: Ago. 2013.
- _____. 2008. Aborto: estratégias de (des)criminalização. In: *SEMINÁRIO INTERNACIONAL FAZENDO GÊNERO 8 – Corpo, Violência e Poder*. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: UFSC. Disponible en: <<http://bit.ly/MwATQz>>. Visitado en: Ago. 2013.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). 2010. *Indicadores de Saúde Reprodutiva na América Latina e no Caribe*. Nações Unidas, Santiago Chile. (Série mujer y desarrollo 103).
- CORRÊA, Sonia; PETCHESKY, Rosalind. 1996. Direitos Sexuais e Reprodutivos: uma perspectiva Feminista. *PHYSIS–Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1-2, p. 147-177. Disponible en: <<http://www.scielo.br/pdf/physis/v6n1-2/08.pdf>>. Visitado en: Ago. 2013.
- COSTA, Alexandra L.; ZIOLKOWSKI, Nathalia E.; GALLI, Beatriz; VIANA, Paula. 2010. *Dossiê sobre aborto inseguro para advocacy: o impacto da ilegalidade do abortamento na saúde das mulheres e na qualidade da atenção à saúde reprodutiva em Campo Grande e Corumbá, Mato Grosso do Sul*. Recife: Grupo Curumim. Disponible en: <<http://www.aads.org.br/arquivos/dossieMS.pdf>>. Visitado en: Ago. 2013.
- DOMINGUES, Roberto C. 2008. Entre normas e fatos, o direito de decidir: o debate sobre o aborto à luz dos princípios constitucionais. In: MAIA, Mônica B. (org.). *Direito de decidir: múltiplos olhares sobre o aborto*. Belo Horizonte: Autêntica. p. 67-103.
- DWORKIN, Ronald. 2009. *Domínio da vida: aborto, eutanásia e liberdades individuais*. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes.

- FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. 2002. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 303-344. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10790.pdf>>. Visitado em: Ago. 2013.
- GALLI, Beatriz; CAMPOS, Carmen H. de. 2008. Mulheres processadas pela prática de aborto em Mato Grosso do Sul: direitos humanos e reprodutivos em questão. **Revista de Saúde Sexual e Reprodutiva**, Informativo eletrônico de IPAS Brasil, n. 38, dez. Disponível em: <<http://bit.ly/KIYLRE>>. Visitado em: Ago. 2013.
- GONÇALVES, Tamara A. (2008). **Aborto e religião nos tribunais brasileiros**. São Paulo: Instituto para a Promoção da Equidade.
- GONÇALVES, Tamara A.; LAPA, Thaís. de S. 2010. Instrumentos jurídicos e o aborto nos tribunais brasileiros. In: ARILHA, Margareth; LAPA, Thaís de S.; PISANESCHI, Tatiane C. (org.). **Direitos Reprodutivos e o Sistema Judiciário Brasileiro**. São Paulo: Oficina Editorial. p. 49-85.
- IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia. 2009. Feminismo, direitos humanos e constituição. In: SARMENTO, Daniel. (org.). **Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea**. Rio de Janeiro: Lumen Júri, v. 1. p. 147-170.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. 2013. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/AS5>>. Visitado em: Ago. 2013.
- IPAS (Brasil). 2008. **Processos judiciais envolvendo abortamento: Negação dos Direitos Reprodutivos das Mulheres em Mato Grosso do Sul**. Disponível em: <<http://bit.ly/MHup0p>>. Visitado em: Ago. 2013.
- LOREA, Roberto A. 2006. Aborto e direito no Brasil. In: CAVALCANTI, Alcilene; XAVIER, Dulce (orgs.). **Em defesa da vida: aborto e direitos humanos**. São Paulo: Católicas pelo Direito de Decidir. p. 169-179.
- MANIR, Mônica. 2009. Notas sobre um Mistério. **Estadão** [online], São Paulo, 6 de dez. Disponível em: <<http://bit.ly/NBBpKP>>. Visitado em: Ago. 2013.
- MUJICA, Jaris. 2011. Transformaciones políticas de los grupos conservadores en el Perú. In: CORRÊA, Sonia; PARKER, Richard (orgs.). **Sexualidade e Política na América Latina: histórias, interseções e paradoxos**. Rio de Janeiro: Observatório de Sexualidade e Política; ABIA. p. 337-349. Disponível em: <http://www.sxpolitics.org/pt/wp-content/uploads/2011/07/dialogo-la_total_final.pdf>. Visitado em: Ago. 2013.
- MATO GROSSO DO SUL (Estado). **Lei Estadual nº 2.105**, de 30 de maio de 2000. Institui o Fundo de Investimentos Sociais e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=136245>>. Visitado em: Ago. 2013.
- NAÇÕES UNIDAS. 1948. Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Disponível em: <<http://bit.ly/9SrcBE>>. Visitado em: Ago. 2013.
- _____. 1993. Declaração de Viena, 5 de Junho de 1993. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/viena.html>>. Visitado em: Ago. 2013.
- _____. 2011. Relator Especial sobre o Direito à Saúde. Right of everyone to the highest's enjoyment attainable standard of physical and mental health. Doc ONU A/66/254, 66ª Sessão.
- PIOVESAN, Flávia. 2002. Direitos Reprodutivos como Direitos Humanos. In: BUGLIONE, S. (org.). **Reprodução e Sexualidade: uma questão de justiça**. Porto Alegre: Fabris. p. 61-79.

- _____. 2008. Igualdade, Diferença e Direitos Humanos: Perspectivas Global e Regional. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (orgs.). *Igualdade Diferença e Direitos Humanos*. São Paulo: Lumen Juris, v. 1. p. 47-76.
- _____. 2010. O poder judiciário e o papel de suas instituições na construção do Estado democrático brasileiro. In: ARILHA, Margareth; LAPA, Thaís de S.; PISANESCHI, Tatiane C. (orgs.). *Direitos Reprodutivos e o Sistema Judiciário Brasileiro*. São Paulo: Oficina Editorial. p. 9-34.
- SANTOS, D. O. C. dos. **Depoimento**. [abr. 2010]. Tribunal do Júri – caso Neide Motta. Campo Grande, MS.
- SARMENTO, Daniel. 2006. Legalização do aborto e constituição. In: CAVALCANTI, Alcilene; XAVIER, Dulce (orgs.). **Em defesa da vida: aborto e direitos humanos**. São Paulo: Católicas pelo Direito de Decidir. p. 111-168.
- SIUFI, R. **Depoimento** [abr. 2010]. Tribunal do Júri – caso Neide Motta. Campo Grande, MS. 1 arquivo. (mp3) (18'31").
- SOUZA, S. A. C. de. **Depoimento**. [abr. 2010]. Tribunal do Júri – caso Neide Motta. Campo Grande, MS.
- TORRES, José Henrique R. 2010. A inconstitucionalidade da criminalização primária do aborto. In: ARILHA, Margareth; LAPA, Thaís de S.; PISANESCHI, Tatiane C. (orgs.). **Aborto medicamentoso no Brasil**. São Paulo: Oficina Editorial. p. 41-79. Disponible en: <http://www.ccr.org.br/uploads/ciclododebates/volume_2_Aborto_medicamentoso_no_Brasil.pdf>. Visitado en: Ago. 2013.
- VENTURA, Miriam. 2006. Descriminalização do aborto: um imperativo constitucional. In: CAVALCANTI, Alcilene; XAVIER, Dulce (orgs.). **Em defesa da vida: aborto e direitos humanos**. São Paulo: Católicas pelo Direito de Decidir. p. 181-188.
- ZAFFARONI, Eugenio R. 2012. La cuestión criminal 2. **Página 12**, Argentina, quinta-feira, 02 de junho. Suplemento Especial. Diponível em: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/especiales/18-175157-2011-08-23.html>>. Visitado en: Ago. 2013.

NOTAS

1. En 2004, la Confederación Nacional de los Trabajadores en la Salud (CNTS) presentó una Argumentación de Incumplimiento de Precepto Fundamental (ADPF 54) alegando que la prohibición de la anticipación del parto en caso de embarazo de feto anencefálico representa una afronta a la dignidad de la madre. El día 12 de abril de 2012 el Supremo Tribunal Federal aprobó la anticipación del parto en casos de anencefalia.

2. Los quilombos son asentamientos que fueron fundados en Brasil por esclavos fugitivos antes de la abolición de la esclavitud. Hoy en día, son habitados en su mayoría por sus descendientes.

3. Para Figueiredo y Limongi (2002), las enmiendas

parlamentarias al presupuesto federal buscan atender intereses específicos de los electores y la expectativa de los políticos "de que esos beneficios se conviertan en votos" (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002, p. 304). En el estado de Mato Grosso do Sul, esa política fue implantada en el año 2000, a partir del acuerdo entre el gobierno del estado y la Asamblea Legislativa, que permitió a los diputados indicar la asignación de recursos del Fondo de Inversiones Sociales, FIS (MATO GROSSO DO SUL, 2000). En 2012, cada diputado tenía derecho a indicar hasta 800 000 reales en beneficios.

4. En ese juego las niñas usan pulseras de silicona coloreadas en el brazo y un chico intenta arrancar

uno de los adornos, cuyos colores pueden representar desde un abrazo hasta el sexo. En algunas regiones de Brasil, niñas que usaban pulseras de ese tipo fueron violadas. Tras esos episodios, muchos municipios las prohibieron, reforzando la idea de que las mujeres con faldas cortas, escotes y, en su caso, pulseras, provocan la propia violencia sufrida (CALLIGARIS, 2010).

5. El reportaje realizado por los periodistas Ana Raquel Copetti y Wiliam Souza fue difundido en horario de máxima audiencia en la cadena MS TV, noticiario local producido por TV Morena, una emisora del grupo de la Rede Globo, el mayor conglomerado televisivo de Brasil.

6. Inicialmente fueron denunciados ocho empleados

de la clínica de planificación familiar, pero cuatro fueron absueltos. Las otras cuatro trabajadoras del establecimiento, junto con la Dra. Neide, fueron condenadas a juicio por un jurado popular.

7. A lo largo del caso se ofrecieron tres tratamientos de procesales diferentes: la suspensión del proceso mediante la aplicación de penas alternativas, la suspensión del proceso mediante el cumplimiento de requisitos ciertos y la prescripción de la pena para los abortos realizados hacia más de ocho años.

8. Uno de los testigos de la acusación realizó dos abortos en la clínica.

9. El fiscal se refería al medicamento Cytotec. En algunos momentos de su exposición, se pudo observar que usaba la palabra “niños” en vez de “fetos”.

RESUMO

Em abril de 2007, uma reportagem denunciou a existência de uma “Clínica de Planejamento Familiar”, que supostamente realizava abortos em Campo Grande (MS). Três dias depois, a polícia invadiu o estabelecimento, apreendeu cerca de 10 mil fichas médicas e violou seu conteúdo, trazendo à tona a intimidade de mulheres que ousaram usufruir da liberdade de tomar decisões e cuidar de suas vidas. O texto apresenta essa história, conhecida como o “caso das dez mil”, para fazer uma reflexão sobre as restrições aos direitos reprodutivos das mulheres, tecendo considerações acerca da coerção decorrente da lei que proíbe a interrupção voluntária da gravidez no país.

PALAVRAS-CHAVE

Direitos humanos – Aborto – Direitos reprodutivos – Mulheres – Brasil

ABSTRACT

In April 2007, Brazilian media reported the existence of a “Family Planning Clinic” that allegedly performed abortions in the city of Campo Grande (in the state of Mato Grosso do Sul). Three days later, the police raided the establishment and seized nearly 10,000 medical files, violating the privacy of women who had dared to exercise the freedom to make decisions and control their own lives. The article tells this story, known as the “case of the 10,000 women”, so as to reflect on the restrictions on women’s reproductive rights and to comment on the coercion resulting from the law that bans the voluntary termination of pregnancy in Brazil.

KEYWORDS

Human rights – Abortion – Reproductive rights – Women – Brazil



ANA CRISTINA GONZÁLEZ VÉLEZ

Ana Cristina González Vélez es médica, con Master en investigación social en salud. Fue Directora Nacional de Salud Pública en Colombia (2002-2004), médica y oficial de asuntos sociales en la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL (2010). Actualmente es asesora del United Nations Population Fund (UNFPA) y el Ministerio de Salud y Protección Social, Colombia. Es investigadora externa del Centro de Estudios de Estado y Sociedad de Argentina. Experta en reformas del sector salud, salud pública, salud sexual y reproductiva e incidencia política. Integrante de la Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres y del secretariado de la Articulación Regional de América Latina y el Caribe hacia Cairo más 20.

Email: acgonzalezvelez@gmail.com



VIVIANA BOHÓRQUEZ MONSALVE

Viviana Bohórquez Monsalve es abogada, con Diploma Postítulo en Derechos de las Mujeres y Estrategias Jurídicas para la Incidencia y Diploma Postítulo en Derechos Humanos y Procesos de Democratización de la Universidad de Chile.

Email: viviana.bohorquez1@gmail.com

RESUMEN

El presente escrito hace parte de una línea de investigación desarrollada desde hace varios años por *La Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres* en Colombia, orientada a identificar y analizar los avances a favor de los derechos de las mujeres que solicitan la interrupción voluntaria del embarazo o aborto, en especial a través del seguimiento de decisiones judiciales. El texto aborda cuatro cuestiones fundamentales. En primer lugar, identifica los compromisos emanados del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de El Cairo, relacionados con el acceso al aborto y la protección de la salud reproductiva. En segundo lugar, se presenta un corto estudio sobre las leyes sobre aborto y causal salud en América Latina y El Caribe. En tercer lugar, contextualiza el aborto en Colombia y discute los avances de la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia sobre aborto, en relación con el derecho a la salud y otros derechos fundamentales relacionados. En cuarto lugar, propone un conjunto de estándares fijados por la Corte Constitucional en relación con el aborto y otros derechos fundamentales para ser aplicados en la región de América Latina.

Original en español

Recibido en marzo 2013. Aceptado en noviembre de 2013.

PALABRAS CLAVES

Aborto – Causal salud – Estándares – Corte Constitucional de Colombia – Conferencia Internacional de Población y Desarrollo – Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo – Cairo



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons*.

Este artículo está disponible en formato digital en www.revistasur.org.

ESTUDIO DE CASO SOBRE COLOMBIA: ESTÁNDARES SOBRE ABORTO PARA AVANZAR EN LA AGENDA DEL PROGRAMA DE ACCIÓN DE EL CAIRO*

Ana Cristina González Vélez y
Viviana Bohórquez Monsalve

1 Introducción

La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) celebrada en El Cairo en 1994, marca un hito importante en materia de aborto, salud y derechos reproductivos en el ámbito internacional de los derechos humanos. Hoy casi 20 años después, su agenda sigue activa y algunos países han logrado incorporar en el derecho interno aspectos esenciales para la materialización de los Derechos Sexuales y Reproductivos (DSR), así como para el goce efectivo del derecho a la salud. En este contexto, el presente estudio se propone identificar y sistematizar los estándares jurídicos fijados por la Corte Constitucional de Colombia (en adelante La Corte) al resolver los casos relacionados con aborto o Interrupción Voluntaria del Embarazo (en adelante IVE)¹ cuando se trata de la protección del derecho a la salud, es decir, bajo la excepción que se ha denominado causal salud.

La causal salud se refiere a la excepción para la punibilidad del aborto que se establece cuando la salud o la vida de una mujer están en riesgo como consecuencia del embarazo. En el marco de los derechos humanos, el concepto de salud incluido en esta causal debe entenderse como el nivel más alto posible de salud física, mental y social, en armonía además con los conceptos de bienestar y proyecto de vida, lo cuales son determinantes sociales de la salud (GONZÁLEZ, 2008, p. 29).

*El presente escrito hace parte de una línea de investigación desarrollada desde hace varios años por La Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres en Colombia en el que contamos con la colaboración y comentarios de Juan Camilo Rivera y Paola Salgado Piedrahita.

En la región de América Latina, los precedentes establecidos en Colombia frente al aborto han sido de gran importancia por:

La utilización del derecho internacional y comparado por la Corte Constitucional conecta a las mujeres colombianas con las comunidades de mujeres en otros países que enfrentan y comparten sus dificultades, experiencias y conocimientos comunes respecto al aborto. A lo largo de las sentencias, la Corte dignifica a las mujeres exhibiendo una profunda comprensión de las situaciones que viven. La aproximación del Tribunal Constitucional permite hacer una aplicación contextual de las normas de derechos humanos nacionales e internacionales. Al incorporar una perspectiva de género, la Corte da sentido a los derechos humanos en general, y particularmente al derecho de la mujer embarazada a su dignidad humana.

(UNDURRAGA; COOK, 2009, p. 17).

2 Compromisos de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de El Cairo y proceso de revisión a 20 años de su implementación

El Programa de Acción de El Cairo es extenso y ambicioso, contiene más de 200 recomendaciones, con 15 objetivos en las áreas de salud, desarrollo y bienestar social. Una característica esencial del programa es la recomendación de proporcionar atención integral de salud reproductiva (NACIONES UNIDAS, 1994, párrs.7.1-7.11) que abarque la planificación familiar (NACIONES UNIDAS, 1994, párrs 7.12-7.26), el embarazo sin riesgos y los servicios de parto, el aborto (NACIONES UNIDAS, 1994, párrs. 8.19-8.27), la prevención y el tratamiento de las Infecciones de Transmisión Sexual – ITS (incluido el VIH y el SIDA) (NACIONES UNIDAS, 1994, párrs. 7.27-7.33), información y asesoría sobre sexualidad, y la eliminación de prácticas dañinas contra las mujeres.

El Programa de Acción de El Cairo definió por primera vez aspectos fundamentales sobre salud reproductiva en un documento normativo internacional. En los principios que lo fundamentan, se señala expresamente que:

promover la equidad y la igualdad de los sexos y los derechos de la mujer, así como eliminar la violencia de todo tipo contra la mujer y asegurarse de que sea ella quien controle su propia fecundidad son la piedra angular de los programas de población y desarrollo. Los derechos humanos de la mujer y de las niñas y muchachas son parte inalienable, integral e indivisible de los derechos humanos universales [...].

(NACIONES UNIDAS, 1994, principio 4).

En el principio 8 se reconoce que:

[t]oda persona tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Los Estados deberían adoptar todas las medidas apropiadas para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso universal a los servicios de atención médica, incluidos los relacionados con la salud reproductiva, que incluye la planificación de la familia y la salud sexual. Los programas de atención de la salud reproductiva deberían

proporcionar los más amplios servicios posibles sin ningún tipo de coacción. Todas las parejas y todas las personas tienen el derecho fundamental de decidir libre y responsablemente el número y el espaciamiento de sus hijos y de disponer de la información, la educación y los medios necesarios para poder hacerlo.

(NACIONES UNIDAS, 1994, principio 8).

El anterior principio va más allá de los conceptos tradicionales de atención de la salud referente a prevenir la enfermedad y la muerte, porque promueve una visión más integral, es decir, se habla de salud mental y física y de otros derechos interrelacionados como la autonomía, el derecho a la información y a la educación.

Asimismo, el Programa de Acción establece que los países deberían adoptar medidas para habilitar a la mujer y eliminar la desigualdad (NACIONES UNIDAS, 1994, párr. 4.4), y que para tal efecto, es necesario eliminar todas las prácticas de discriminación, ayudando a la mujer a establecer y realizar sus derechos, incluidos los relativos a la salud reproductiva y sexual; Además, hace énfasis en que:

Los países deberían elaborar un enfoque integrado de las necesidades especiales de las niñas y jóvenes en materia de nutrición, salud general y reproductiva, educación y necesidades sociales, ya que muchas veces con esas inversiones adicionales en beneficio de las adolescentes se pueden compensar los insuficientes cuidados de salud y de nutrición a que han estado expuestas.

(NACIONES UNIDAS, 1994, párr. 4.20).

Por otra parte, el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de El Cairo insta a los gobiernos y a las organizaciones no gubernamentales a incrementar su compromiso con la salud de la mujer y ocuparse de los efectos que en la salud tienen los abortos realizados en condiciones no adecuadas como un importante problema de salud pública y a reducir el recurso al aborto mediante la prestación de más amplios y mejores servicios de planificación de la familia. Igualmente, indica que en todos los casos “las mujeres deberían tener acceso a los servicios de calidad para tratar las complicaciones derivadas de abortos. Se deberían ofrecer con prontitud servicios de planificación de la familia, educación y asesoramiento post-aborto que ayuden a evitar la repetición de los abortos” (NACIONES UNIDAS, 1994, párr. 8.25).

Los progresos y desafíos en la implementación de las estrategias sobre población y desarrollo han sido revisados cada cinco años (1999, 2004, 2009), por lo que resulta importante resaltar que en El Cairo + 5 se crearon las “medidas claves para seguir ejecutando el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo” (NACIONES UNIDAS, 1999), como un instrumento para dinamizar y facilitar las tareas de los Estados en la implementación de los compromisos adquiridos.

De la lectura de las medidas claves podemos resaltar en relación con el tema de este estudio:

que cuando el aborto no es contrario a la ley, los sistemas de salud deben capacitar y equipar al personal de salud y tomar otras medidas para asegurar que el aborto se realice en condiciones adecuadas y sea accesible. Se deben tomar medidas adicionales para salvaguardar la salud de la mujer.

(NACIONES UNIDAS, 1999, párr. 63, literal c).

Pero además, insta a adoptar medidas instrumentales para proteger la salud de las mujeres en términos de adecuación y accesibilidad.

En el año 2014 se cumplen 20 años de la firma de este compromiso, y para ese momento, los gobiernos del mundo, a la luz de los avances y los obstáculos, deberán renovar su compromiso con la salud y los derechos sexuales y reproductivos y determinar desafíos en términos de nuevos objetivos, medidas y acciones que deberán ser llevadas a cabo como parte de la nueva agenda de desarrollo. Se trata de determinar las nuevas aspiraciones de los estados en esta materia. En este contexto, la identificación de los estándares sobre aborto que se propone este estudio, pueden constituirse en una herramienta clave para avanzar en dicha plataforma en los asuntos relativos a la garantía del aborto seguro, en tanto dan orientaciones para la definición de objetivos, medidas y acciones. Adicionalmente estos estándares son una base sólida para avanzar en la inaplazable tarea de revisar la penalización total del aborto, por tratarse de un asunto que pone en juego la protección y garantía de derechos humanos fundamentales.

3 Aborto en Latinoamérica y el Caribe (LAC)

El Instituto Guttmacher publicó un informe en enero de 2012, que advierte sobre la realidad del aborto en el mundo. Ubica a América Latina con las tasas de aborto inducido más altas del mundo. Según el documento, se estima que 32 de cada 1000 mujeres entre los 15 y 44 años han interrumpido por lo menos un embarazo. En segundo lugar se encuentra África (con una tasa de 29 abortos por 1000 mujeres), Asia (28) y Europa (27). Si bien estos procedimientos cayeron entre 1995 y 2003 de 37 abortos inducidos cada 1000 mujeres a 31, en 2008 la tasa se estabilizó en 32. En el seno de la región, las tendencias varían: América Central, incluyendo México, registra el número de abortos inducidos más bajo, con 29 por cada 1000 mujeres (GUTTMACHER, 2012, p. 1).

Las anteriores cifras muestran una vez más la urgencia de que los Estados regulen dichas prácticas y asuman la responsabilidad frente a los derechos sexuales y reproductivos. En coherencia encontramos que casi todos los países de Latinoamérica y el Caribe (LAC), han despenalizado el aborto cuando existe riesgo para la vida y/o la salud de la mujer, es decir, han reconocido lo que en el presente escrito denominamos *causal salud*.

No obstante los alcances y limitaciones de esta causal varían dependiendo del país, es posible afirmar que en la mayoría de los países de la región latinoamericana el marco jurídico contempla la “salud” o la “salud física y mental” como causal legal para la interrupción legal y voluntaria del embarazo.²

Este reconocimiento de la causal salud se puede organizar en al menos tres grandes grupos de países, que protegen: (i) la vida; (ii) la salud sin ningún adjetivo, o sea la salud en forma integral (iii) la salud física y mental. Por supuesto, las legislaciones permiten combinaciones, es decir, hay países que permiten el aborto cuando se trata de proteger la vida de la mujer y la salud, o la vida y la salud física y mental. Por último están los países en donde es prohibido en todas las circunstancias: Chile, Honduras, Nicaragua, El Salvador, y República Dominicana. En estos países las mujeres tienen limitados sus derechos y están sometidas a riesgos y peligros para su vida y su salud en

todos los casos. Los países donde el aborto se reduce a la protección del derecho a la vida, son: Venezuela, Paraguay, Panamá y Guatemala.

En los países en que no se hace ninguna delimitación o distinción sobre la dimensión de la salud que se protege, se parte de la premisa de que este reconocimiento entonces abarca la salud como concepto integral. La protección de la salud en sentido amplio se entiende protegida en los siguientes países: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica,³ Ecuador, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay (despenalización total hasta la semana 12).⁴

Los países de LAC cuya legislación permite el aborto cuando se trata de riesgo para la “salud mental y física” son en gran parte los Estados del Caribe como es el caso de Belice, Barbados, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y Las Granadinas y Santa Lucía.

El anterior panorama muestra que existen diferencias en las legislaciones sobre el alcance del derecho a la salud en los países de América Latina, lo cual trae como consecuencia que las interpretaciones sobre la legislación en aborto no sean uniformes y lleva a la persistencia de desafíos para el acceso efectivo y oportuno de las mujeres a la interrupción legal del embarazo, más allá del riesgo para la vida. Sin embargo, teniendo en cuenta que el derecho a la salud se encuentra contemplado en tratados y compromisos internacionales su alcance debe ampliarse para garantizar los derechos de las mujeres, entendiendo que la salud es un estado de bienestar completo físico, mental y social y no solo ausencia de enfermedad.

Un estudio reciente publicado por International Pregnancy Advisory Services (IPAS) sobre la aplicación de las leyes que penalizan el aborto en Argentina, Bolivia y Brasil, entre los años 2011 y 2013, revelan una aplicación selectiva de las leyes sobre el aborto y el trato discriminatorio y humillante que las mujeres reciben al no escoger la maternidad (KANE; GALLI; SKUSTER, 2013). Las mujeres y profesionales de la salud son objeto de investigaciones, juicios, detenciones preventivas y arrestos. Los infractores pueden ser amenazados o castigados con multas, servicio público o prisión, con condenas que van de entre unos pocos días hasta varios años. La mayoría de las mujeres que son detenidas ya son marginadas por ser pobres, afrodescendientes, indígenas o jóvenes, y carentes de una defensa legal competente (KANE; GALLI; SKUSTER, 2013, p. 4).

Tabla 1

LEGISLACIÓN SOBRE ABORTO EN LAC EN RELACIÓN CON LA CAUSAL VIDA Y SALUD⁵			
Estado	Vida	Salud sin adjetivos	Salud Física y Mental
Antigua y Barbuda	Si	No	Si
Argentina	Si	Si	No
Bahamas	Si	No	No
Belice	Si	No	Si
Bolivia	Si	Si	No
Brasil	Si	No	No
Colombia	Si	Si	No
Costa Rica	Si	Si	No
Ecuador	Si	Si	No
Granada	Si	No	No
Guatemala	Si	No	No
Haití	Si	No	No
Honduras	No	No	No
Jamaica	Si	No	No
México ⁶	Si	No	No
Nicaragua	No	No	No
Panamá	Si	No	No
Paraguay ⁷	Si	No	No
Perú	Si	Si	No
Saint Kitts y Nevis	Si	No	Si
San Vincent y Las Grenadinas	Si	No	Si
Santa Lucía	Si	No	Si
Surinam	Si	No	No
Trinidad y Tobago	Si	Si	No
Uruguay ⁸	Si	Si	No
Venezuela	Si	No	No

Por consiguiente, es importante definir estándares que permitan avanzar en la interpretación armónica del derecho a la salud y otros derechos humanos desde el marco jurídico internacional⁹ y en coherencia con el Plan de Acción de El Cairo y los compromisos internacionales adquiridos por los Estados de LAC sobre la materia. Estos marcos reconocen además que la garantía de la vida pasa por la garantía de la salud y en este sentido allí donde se protege la vida de las mujeres, se protege también su salud, dignidad humana y autonomía. Además, se debe tener en cuenta que los mecanismos internacionales y regionales en materia de derechos humanos han expresado reiteradamente su preocupación por las consecuencias que tienen los abortos ilegales, o realizados en condiciones de riesgo, en el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres y han recomendado a los Estados liberalizar las regulaciones de aborto, así como garantizar el acceso al aborto en los supuestos establecidos en la ley (GRUPO DE INFORMACIÓN EN REPRODUCCIÓN ELEGIDA, 2013, p. 14).

4 Aborto en Colombia

Con el objetivo de mostrar un panorama general sobre el aborto en Colombia, previo al estudio de la jurisprudencia sobre la materia, a continuación mostramos las estadísticas disponibles sobre aborto legal e ilegal y las dificultades para el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva en los últimos años.

El Instituto Guttmacher elaboró un diagnóstico sobre el aborto en Colombia, el cual muestra que una (1) de cada 26 mujeres colombianas tuvo un aborto inducido en 2008 y que, aproximadamente, un 29% del total de embarazos terminaron en aborto. Según este informe, en 2008 se realizaron en el país 400.400 abortos inducidos, lo que representa un aumento en dos quintas partes, cifra significativa en comparación con los 288.395 estimados en 1989. Sin embargo, la tasa de aborto no ha cambiado sustancialmente en las pasadas dos décadas; más bien, el aumento en procedimientos refleja en su mayor parte el crecimiento en el número de mujeres en edad reproductiva (GUTTMACHER, 2011, p. 6).

Una de cada 26 colombianas tiene un aborto. Esta tasa de aborto está algo por encima del promedio para el conjunto de países de América del Sur, que la Organización Mundial de la Salud (OMS) calculó en 33 abortos por 1.000 mujeres para 2003. Según los pocos datos disponibles para otros países latinoamericanos con leyes similares, la tasa de aborto en Colombia es ligeramente más alta que la de México (33 por 1.000 mujeres en 2006), 24 mucho más alta que la de Guatemala (24 por 1.000 en 2003) 25 y mucho menor que la de Perú (54 por 1,000 en 2000) (GUTTMACHER, 2011, p. 10).

Los hallazgos del estudio revelan la necesidad de eliminar obstáculos institucionales y burocráticos para las mujeres que buscan un procedimiento legal, así como lograr que las instituciones de salud que cuentan con la capacidad y el mandato de proveer procedimientos legales y seguros los atiendan. “Seis de cada 10 instituciones de salud en Colombia, que tienen capacidad de dar servicios de atención postaborto no lo hacen; y cerca de nueve de cada 10 de esas instituciones no ofrecen servicios de aborto legal” (GUTTMACHER, 2011, p. 27).

Frente a al acceso a aborto legal, el Ministerio de Salud y Protección Social, reporta que desde el año 2008 hasta septiembre de 2011, se han realizado 954 procedimientos de

Interrupciones Voluntarias del Embarazo dentro del marco constitucional desarrollado a partir de la sentencia C-355 de 2006, lo cual es significativamente bajo por un problema de subregistro por parte de los prestadores de servicio de salud.

5 Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre aborto

La Corte Constitucional ha jugado un importante papel en la protección de los derechos fundamentales de las personas, y en particular de los derechos de las mujeres en el país, con un potencial emancipatorio (UPRIMNY; GARCÍA VILLEGAS, 2002, p. 72). Uno de los temas abordados por la Corte Constitucional respecto de los cuales más se resalta su relevancia se relaciona con la protección de derechos económicos, sociales y culturales (SEPÚLVEDA, 2008, p. 161 y 162), y entre ellos el derecho a la salud, incluyendo importantes pronunciamientos en materia de salud sexual y reproductiva (YAMIN; PARRA-VERA; GIANELLA, 2011, p. 103).

En abril de 2005, la organización *Women's Link Worldwide*, a través de la abogada Mónica Roa, presentó una demanda de inconstitucionalidad de la ley (Código Penal) que penalizaba completamente el aborto en Colombia. Dicha demanda se fundamentó en gran medida en derecho comparado, derecho internacional de los derechos humanos y argumentos de salud pública (JARAMILLO SIERRA; ALFONSO SIERRA, 2008, p. 86) y tenía como pretensión principal despenalizar el aborto en todas las circunstancias.¹⁰

En mayo de 2006, la Corte a través de la sentencia C-355 concluyó que la norma que penalizaba el aborto en cualquier circunstancia imponía a las mujeres una carga desproporcionada que implicaba un desconocimiento de derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en tratados internacionales sobre derechos humanos. En consecuencia, resolvió que no se incurría en delito de aborto cuando, con voluntad de la mujer, se produjera uno de los siguientes casos: (i) Cuando la continuación del embarazo constituya peligro para la vida o la salud de la mujer; (ii) exista grave malformación del feto que haga inviable su vida; y, (iii) el embarazo se trate de violencia sexual (COLOMBIA, 2006, sentencia C-355).¹¹

La sentencia C-355, sí se percibía como un avance que aunque no garantizaba el libre ejercicio de la maternidad, sí atendía problemas de salud pública, ya que estaba reconociendo las dificultades que traía la continuación de embarazos en circunstancias extremas (DALÉN; 2011, p. 19).

Con posterioridad, la Corte se ha pronunciado de 2007 a 2012 en diez (10) acciones de tutela¹² presentadas por mujeres que solicitaban la IVE en tanto consideraban estar incursas en una de las causales despenalizadas. En estos casos el tribunal identificó distintos obstáculos interpuestos por diferentes entidades de salud encaminados a negar a las mujeres el acceso a la IVE y protegió desde el derecho a la salud, una gama amplia de derechos fundamentales a favor de las mujeres, como se describe a continuación.

5.1 El derecho a la salud

La Corte ha considerado que la salud es un derecho constitucional fundamental. La salud ha sido entendida por la Corte como “un estado completo de bienestar físico, mental y social’ dentro del nivel posible de salud para una persona” (COLOMBIA,

2008b, sentencia T-760-08). La Corte ha abordado tres cuestiones relativas al derecho a la salud de las mujeres que solicitan una IVE; aquellas relacionadas con la violencia sexual, el derecho al diagnóstico, y el deber del Estado de garantizarles el acceso a servicios de salud en todo el país.

La Corte ha reconocido que la salud puede verse afectada cuando el embarazo es producto de violación:

[...] la violación además de ser una acto violento es de agresión, de humillación y de sometimiento, y que tiene impacto no solo en el corto plazo sino que también es de largo alcance, en los órdenes emocional, existencial y psicológico, incluidos los daños a su salud por la gestación y la enfermedad sexual que le fue transmitida.

(COLOMBIA, 2008a, sentencia T-209-08).

De otro lado, ha sostenido que el diagnóstico hace parte del derecho a la salud, por lo que a las mujeres que solicitan una IVE se les deben realizar los exámenes necesarios para determinar si su salud física o mental se encuentra en peligro para efectos de practicarle una IVE. Finalmente, la Corte ha indicado que el Estado debe garantizar que los servicios de IVE en las hipótesis previstas por el ordenamiento jurídico nacional estén “disponibles en todo el territorio nacional” y las mujeres deben poder acceder a ellos en todos los niveles de complejidad que lo requieran. Además, debe garantizarse que todas las entidades de salud cuenten con personal idóneo y suficiente para garantizar la IVE (COLOMBIA, 2009b, sentencia T-388-09).

5.2 El derecho a la dignidad humana y la autonomía

El derecho a la autonomía de las mujeres para decidir sobre la práctica de la IVE está íntimamente ligado a su derecho a la dignidad humana, de acuerdo con el cual todo ser humano es libre de elegir “vivir como quiere”. Al respecto, la Corte ha explicado que la dignidad humana protege “la libertad de elección de un plan de vida concreto en el marco de las condiciones sociales en las que el individuo se desarrolle” (COLOMBIA, 2009b, sentencia T-388-09).

Además, la Corte ha expresado que el derecho a la autonomía de la mujer para decidir sobre la práctica de una IVE se protege a todas las mujeres sin importar la edad. En este sentido, ha considerado como una “*barrera inadmisable*” para la práctica del aborto en los supuestos permitidos por el ordenamiento colombiano el hecho de “[i]mpedir a las niñas menores de 14 años en estado de gravidez exteriorizar libremente su consentimiento para efectuar la interrupción voluntaria del embarazo, cuando sus progenitores o representantes legales no están de acuerdo con dicha interrupción” (COLOMBIA, 2009b, sentencia T-388-09). Cuando la voluntad de menores de 14 años es anulada en la toma de decisión acerca de la eventual práctica de un aborto, se les vulnera su derecho a la dignidad humana.

5.3 Derecho a la información

La Corte ha sostenido que la información en materia reproductiva involucra dos obligaciones claramente diferenciadas. Por una parte, el deber de garantizar que las

mujeres tengan “información suficiente, amplia y adecuada que les permita ejercer a cabalidad y en libertad sus derechos sexuales y reproductivos” (COLOMBIA, 2009b, sentencia T-388-09). De acuerdo con la Corte, la información en materia de derechos sexuales y reproductivos “contribuye a que las personas estén en condiciones de tomar decisiones libres y fundamentadas respecto de aspectos íntimos de su personalidad” (COLOMBIA, 2012, sentencia T-627-12).

Por otra parte, el Estado debe abstenerse de “censurar, ocultar o desvirtuar intencionalmente la información relacionada con la salud, incluida la educación sexual y la información al respecto” y “velar asimismo porque terceros no limiten el acceso de las personas a la información” (COLOMBIA, 2012, sentencia T-627-12). Para proteger este deber, ha ordenado a autoridades públicas a no tergiversar el contenido de las sentencias anteriores proferidas por la propia Corte relacionadas con derechos sexuales y reproductivos, en especial en relación con el aborto (COLOMBIA, 2012, sentencia T-627-12).

5.4 *Derecho a la intimidad*

La Corte ha sostenido que para promover el acceso de las mujeres a la administración de justicia las autoridades judiciales deben mantener bajo reserva la identidad de la mujer que solicita la práctica de la IVE, así como de todos los datos que pudieran revelarla. De acuerdo con la Corte, esta medida tiene en cuenta que en Colombia el ejercicio de la facultad legal de solicitar una IVE es objeto de reproches morales y religiosos.

Según la Corte,

[l]a posibilidad de verse sometida a este tipo de juicios puede disuadir a una mujer de acudir a la justicia a exigir su derecho fundamental a la IVE y, en ese sentido, la reserva de su identidad pretende extraer del conocimiento público, impedir que se vea expuesta a los mismos y, de esta forma, crear condiciones favorables para que accedan a la justicia.

(COLOMBIA, 2012, sentencia T-627-12).

5.5 *Derecho a la justicia*

La Corte ha recordado que las mujeres son un grupo tradicionalmente discriminado en lo que se refiere al acceso a la justicia. Debido a los prejuicios de género de origen moral o religioso con los que se las juzga, muchas de ellas prefieren no acudir a la justicia, lo cual lleva a “perpetuar las violaciones a sus derechos y su situación como grupo discriminado” (COLOMBIA, 2012, sentencia T-627-12).

Para enfrentar esta situación, la Corte ha fijado algunas reglas que tienen como propósito remover obstáculos frente a la justicia, de las cuales destacamos dos. En primer lugar, la Corte ha señalado que el derecho a la objeción de conciencia reside en todas las personas en tanto sujetos particulares, pero cuando éstos ejercen funciones jurisdiccionales o se desempeñan como jueces de la República, no pueden alegar la objeción de conciencia para dejar de decidir un caso, pues constituye un obstáculo para el acceso a la justicia. En segundo lugar, la Corte ha sido enfática en proteger el derecho a la autonomía de las mujeres, al afirmar que los jueces no están autorizados

para pronunciarse sobre la viabilidad o pertinencia de determinado procedimiento médico, pues esto es algo que le corresponde evaluar al personal médico capacitado para tal efecto (COLOMBIA, 2009a, sentencia T-009-09).

6 Estándares sobre aborto, derecho a la salud y otros derechos humanos

Los “estándares jurídicos” son formulaciones mediante las cuales se desarrolla y concreta el contenido de derechos fundamentales abstractos (como la salud, la vida, la dignidad, la información, la autonomía, etc.), al definir responsabilidades específicas para su protección y garantía. En el caso que nos compete, lo que las hace generalizables a otros países más allá de Colombia tiene que ver, por un lado, con que se basan o fundamentan en el marco internacional de derechos humanos, y por el otro, en la existencia de la causal salud o el reconocimiento de la protección del derecho a la salud que han hecho los Estados de América Latina.

Estos estándares pueden constituirse en rutas para avanzar en la agenda de los derechos sexuales y reproductivos y particularmente del aborto, en el marco de los 20 años de la implementación de la Plataforma de Acción de El Cairo. La garantía de la IVE por causal salud implica la protección del derecho a la salud y otros derechos relacionados y por tanto de los DSR.

- a) **Autodeterminación reproductiva:** la decisión de practicarse o no una IVE cuando se trate de las hipótesis despenalizadas, incluyendo los casos de riesgo para la salud integral, recae únicamente en la mujer.
- b) **Respeto por el proyecto de vida:** el derecho a la dignidad de las mujeres implica la libertad de tomar libremente las decisiones relacionadas con su propio plan de vida.
- c) **La salud como concepto integral:** es deber del Estado permitir que las mujeres se practiquen una IVE cuando se encuentre en riesgo su salud, en cualquiera de sus tres dimensiones: física, mental o social. Debe reconocerse que en los casos de violación la salud de la mujer se encuentra en riesgo.
- d) **Diagnóstico:** es obligación del médico tratante realizar un diagnóstico de la situación de salud íntegramente y realizar todas las actuaciones necesarias cuando se trate de confirmar si se configura el riesgo para aplicar la causal salud.
- e) **Protección de la intimidad en asuntos judiciales y médicos:** obliga a todos los actores involucrados en un proceso de IVE –incluidos los jueces– a mantener bajo reserva la identidad de la mujer y la historia clínica.
- f) **Información oportuna a las mujeres sobre las condiciones para acceder a la IVE:** el Estado debe suministrar a las mujeres información suficiente, amplia y adecuada. Adicionalmente debe generar mecanismos para que exista información pública mediante campañas así como educación en aspectos relacionados con los derechos sexuales y reproductivos.

- g) **Expresión libre del consentimiento en niñas y adolescentes y mujeres en situación de discapacidad:** el Estado debe asegurar que las menores puedan exteriorizar libremente su consentimiento cuando sus progenitores o representantes legales no están de acuerdo con la IVE. Las mujeres con discapacidad pueden efectuarla a través de los padres u otra persona que actúe en su nombre sin requisitos formales adicionales.
- h) **Prohibición de imponer obstáculos:** incluye impedir que terceros interfieran en la garantía del servicio legal y oportuno de la IVE, imponiendo obstáculos como la solicitud de requisitos adicionales, ignorar la autonomía de la mujer, interponer trabas administrativas que dilatan de manera injustificada el servicio; invocar la objeción de conciencia de manera colectiva o institucional.
- i) **Garantía de servicios en todo el territorio nacional y niveles de complejidad:** el Estado debe garantizar que los servicios de IVE estén disponibles en todo el territorio nacional, en todos los niveles de complejidad que lo requieran.
- j) **Profesionales de la salud idóneo y suficiente:** debe garantizarse que todas las entidades de salud cuenten con personal idóneo y suficiente para garantizar la IVE.
- k) **Límite a la intervención judicial:** los jueces no pueden pronunciarse sobre los aspectos médicos de la IVE. Tampoco se requiere acudir a una instancia judicial para solicitar que ordene la práctica de la IVE.

A 20 años de la firma de los compromisos del Programa de Acción de El Cairo, los esfuerzos en relación con el aborto se han centrado en la garantía del aborto cuando así lo permiten las condiciones legales. No obstante, los obstáculos que enfrentan las mujeres aún en los mejores escenarios legales nos obligan a pensar en rutas que permitan avanzar realmente en el cumplimiento de estos compromisos y mover las fronteras. El caso de la causal salud y los estándares fijados por la Corte Constitucional de Colombia en esta materia, se revisten así de una particular importancia, toda vez que sirven no solo para avanzar en el cumplimiento del aborto legal sino que contribuyen para avanzar en la despenalización del aborto como parte de la protección y garantía del derecho a la salud de las mujeres y de otros derechos relacionados.

La experiencia y el desarrollo constitucional en Colombia deben contribuir a que a la implementación del Programa de Acción de El Cairo, que establece que los Estados deberán garantizar el aborto seguro en aquellas circunstancias en las que éste se encuentra despenalizado, los Estados efectúen una interpretación amplia de las causales desde un marco de los derechos humanos para garantizar que las mujeres accedan a un aborto cuando consideren vulnerada la salud física, mental o social, sin negaciones, restricciones o dilaciones injustificadas. A partir de estos estándares es posible avanzar en la identificación de nuevos objetivos como la revisión de las leyes que penalizan totalmente el aborto, y en objetivos y medidas concretas que garanticen realmente el acceso al aborto legal en forma segura y oportuna en aquellos casos en que se encuentra despenalizado en algunas excepciones. Con base en el respeto de los derechos humanos de las mujeres y particularmente de sus derechos sexuales y reproductivos.

REFERENCIA

Bibliografía y otras fuentes

- COSTA RICA. Código Penal. **Ley N° 4573 y sus Reformas**, del 4 de Marzo de 1970.
Disponible en: <https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/legislacion/l_20080616_20.pdf>.
Visitado en: Nov. 2013.
- DALÉN, Annika. 2011. **El aborto en Colombia: cambios legales y transformaciones sociales**, Universidad Nacional de Colombia. Thesis (Maestría) - Facultad de Ciencias Humanas, Escuela de Estudios de Género, Bogotá, Colombia. Disponible en: <<http://www.bdigital.unal.edu.co/4876/1/annikadalen.2011.pdf>>. Visitado en: Nov. 2013.
- GRUPO DE INFORMACIÓN EN REPRODUCCIÓN ELEGIDA (GIRE). 2013. **Omisión e indiferencia derechos reproductivos en México**. Capítulo I, Aborto legal y seguro. México. p. 15-66. Disponible en: <<http://informe.gire.org.mx/>>. Visitado en: 13 Jun. 2013.
- GONZÁLEZ, Ana Cristina. 2011. Una mirada analítica a la legislación sobre interrupción del embarazo en países de Iberoamérica y el Caribe. **Asuntos de Género**. Serie Mujer y Desarrollo, n. 110, nov. Naciones Unidas/Cepal. Disponible en: <<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/45264/P45264.xml&xsl=/mujer/tpl/p9f.xsl>>. Visitado en: Nov. 2013.
- _____. 2012. “The health exception”: a means of expanding access to legal abortion. **Reproductive Health Matters**, v. 20, n. 40, p. 22-9, dec.
- GUTTMACHER INSTITUTE. 2011. **Embarazo no deseado y aborto inducido en Colombia: causas y consecuencias**. Informe. Colombia, Bogotá. Disponible en: <<http://www.guttmacher.org/pubs/Embarazo-no-deseado-Colombia.html>>. Visitado en: 13 Jun. 2013.
- _____. 2012. **Facts on Induced Abortion Worldwide**. In brief. Disponible en: <http://www.guttmacher.org/pubs/fb_IAW.pdf>. Visitado en: Nov. 2013.
- JARAMILLO SIERRA, Isabel Cristina; ALFONSO SIERRA, Tatiana. 2008. **Mujeres, cortes y medios: la reforma judicial del aborto**. Bogotá: Siglo del Hombre Editores / Universidad de los Andes.
- KANE, Gillian; GALLI, Beatriz; SKUSTER, Patty. 2013. **Cuando el aborto es un crimen: La amenaza para mujeres vulnerables en América Latina**. Chapel Hill, Carolina del Norte: Ipas. Disponible en: <<http://www.despenalizacion.org.ar/pdf/publicaciones/IPAS-noescrimen.pdf>>. Visitado en: 13 Jun. 2013.
- LA Mesa por la vida y la salud de las mujeres y la Alianza Nacional por el Derecho a decidir. Ana Cristina González (Coord.). 2008. **Causal salud: interrupción legal del embarazo, ética y derechos humanos**. Montevideo. Disponible en: <www.despenalizaciondelaborto.org.co/Causal-Salud>. Visitado en: Nov. 2013.
- NACIONES UNIDAS. 1994. **Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo**. El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994. A/CONF.171/13, 18 de octubre de 1994. Disponible en: <<http://www.un.org/popin/icpd/conference/offspa/sconf13.html>>. Visitado en: Nov. 2013.
- _____. 1999. Comisión de Población y Desarrollo. **Propuesta de medidas clave para seguir ejecutando el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo**, E/CN.9/1999/PC/CRP.1/Rev.3. Disponible en: <<http://www.un.org/popin/unpopcom/32ndsess/gass/crp3sp.pdf>>. Visitado en: Nov. 2013.

- SEPÚLVEDA, Magdalena. 2008. The Constitutional Court's Role in Addressing Social Injustice. En: LANGFORD, M. (Ed.). **Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law**. Cambridge: Cambridge University Press. p. 144-162.
- PARAGUAY. 1997. Código Penal. **Ley No. 1160/97**, de 26 de noviembre de 1997. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_pry_penal.pdf>. Visitado en: Nov. 2013.
- UNDURRAGA, Veronica; COOK, Rebecca. 2009. Constitutional Incorporation of International and Comparative Human Rights Law: The Colombian Constitutional Court Decision C-355/2006. In: WILLIAMS, Susan H. (Ed.). **Constituting Equality: Gender Equality and Comparative Constitutional Law**. Cambridge: Cambridge University Press. p. 215-247.
- UPRIMNY, Rodrigo; GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. 2002. Corte Constitucional y Emancipación Social en Colombia. In: de Sousa Santos Boaventura (Coord.). **Democratizar la Democracia: los caminos de la democracia participativa**. México: Fondo de Cultura Económica. p. 255-288.
- YAMIN, Alicia Ely; PARRA-VERA, Óscar; GIANELLA, Camila. 2011. Colombia. Judicial protection of the right to health: An elusive promise? In: YAMIN, Alicia Ely; GLOPPEN, Siri. (Eds.). **Litigating health rights**. Can Courts bring more justice to health? Massachusetts: Harvard University Press. p. 103-131.

Jurisprudencia

- COLOMBIA. 2006. Corte Constitucional. **Sentencia C-355-06**. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/c-355-06.htm>>. Visitado en: Nov. 2013.
- _____. 2007a. Corte Constitucional. **Sentencia T-171-07**. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/t-171-07.htm>>. Visitado en: Nov. 2013.
- _____. 2007b. Corte Constitucional. **Sentencia T-988-07**. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/t-988-07.htm>>. Visitado en: Nov. 2013.
- _____. 2008a. Corte Constitucional. **Sentencia T-209-08**. Disponible en: <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=30206>>. Visitado en: Nov. 2013.
- _____. 2008b. Corte Constitucional. **Sentencia T-760-08**. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/t-760-08.htm>>. Visitado en: Nov. 2013.
- _____. 2008c. Corte Constitucional. **Sentencia T-946-08**. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/t-946-08.htm>>. Visitado en: Nov. 2013.
- _____. 2009a. Corte Constitucional. **Sentencia T-009-09**. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/t-009-09.htm>>. Visitado en: Nov. 2013.
- _____. 2009b. Corte Constitucional. **Sentencia T-388-09**. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/t-388-09.htm>>. Visitado en: Nov. 2013.
- _____. 2010. Corte Constitucional. **Sentencia T-585-10**. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/t-585-10.htm>>. Visitado en: Nov. 2013.
- _____. 2011a. Corte Constitucional. **Sentencia T-363-11**. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-363-11.htm>>. Visitado en: Nov. 2013.
- _____. 2011b. Corte Constitucional. **Sentencia T-841-11**. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-841-11.htm>>. Visitado en: Nov. 2013.
- _____. 2012. Corte Constitucional. **Sentencia T-627-12**. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/t-627-12.htm>>. Visitado en: Nov. 2013.

NOTAS

1. En Colombia se usa la expresión de Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE) en los documentos del Ministerio de Salud, término que es mucho más amplio, por no estar ligado al número de semanas de gestación o viabilidad del feto, sino a la voluntad de la mujer dentro de las causales constitucionalmente permitidas en Colombia.
2. Como expresamos anteriormente, en algunos países se prefiere la expresión Interrupción Legal del Embarazo – ILE o Interrupción Voluntaria del Embarazo-IVE, por ser más amplia y no estar condicionada a asuntos médicos sobre la viabilidad del feto, que normalmente es de 22 semanas de gestación.
3. Sin embargo, encontramos que por ejemplo en Costa Rica, el artículo 121 del Código Penal de Costa Rica expresa que “no es punible el aborto practicado con consentimiento de la mujer por un médico o por una obstétrica autorizada, cuando no hubiere sido posible la intervención del primero, si se ha hecho con el fin de evitar un peligro para la vida o la salud de la madre y éste no ha podido ser evitado por otros medios” (COSTA RICA, 1970, artículo 21). Pero en la práctica nunca se ha aplicado la causal salud, en tanto los médicos niegan el servicio aduciendo falta de protocolos. En Perú, Ecuador y Argentina se presentan similares problemas.
4. En Uruguay, en octubre de 2012 se despenalizó el aborto en todas las circunstancias hasta las 12 semanas de gestación, siempre y cuando cumplan con una serie de requisitos que incluyen la comparecencia antes un equipo interdisciplinario que les informará acerca de programas de adopción y maternidad vigentes. Adicionalmente, el aborto es permitido sin límite gestacional en caso de violencia sexual (hasta la semana 14), riesgo para la vida y la salud de la mujer y malformación del feto.
5. Al respecto cfr. González, 2011, p. 11.
6. En México cada estado federado tiene autonomía para reglamentar sobre la materia. Así, mientras en la ciudad de México el aborto es permitido bajo la causal salud y en todos los casos hasta la semana 12, en otros estados la penalización es total.
7. El Código Penal de Paraguay en el artículo 352 advierte que “estará sin embargo exento de responsabilidad cualquiera de éstos que justificare haber causado el aborto indirectamente, con el propósito de salvar la vida de la mujer puesta en peligro por el embarazo o por el parto” (PARAGUAY, 1997, artículo 352). Por consiguiente, es una despenalización indirecta.
8. Despenalización total del aborto hasta la semana 12 y como excepción la causal salud sin límite de tiempo.
9. Un reciente estudio muestra el impacto de la difusión de información y capacitación sobre la causal salud en América Latina, y la forma en que un proceso regional de debate y capacitación a los prestadores de servicios de salud llevado a cabo entre 2009 y 2010 ha influido en las opiniones y prácticas favorables por parte de los profesionales de la salud en Argentina, Colombia, México y Perú, cuando las mujeres solicitan aborto por cuestiones de salud en su concepto integral (GONZÁLEZ, 2012, p. 28).
10. El litigio sobre aborto ha sido conocido en Colombia como el primer litigio estratégico a favor de los derechos de las mujeres y dejó muchos aprendizajes sobre el manejo de medios de comunicación e incidencia para colocar el aborto en la opinión pública desde un punto de vista de salud pública y derechos humanos.
11. El enérgico reconocimiento que la Corte Colombiana dio a los derechos reproductivos de las mujeres está ausente en los fallos alemanes y españoles sobre aborto. A pesar de que la Corte Colombiana solo resolvió que la penalización del aborto es inconstitucional en los casos extremos, su insistencia en el carácter de última ratio del derecho penal sugiere que su razonamiento podría extenderse a embarazos normales cuando la mujer decida que ella no está preparada para convertirse en madre. Ello es así, ya que hay abundante evidencia que demuestra que dicha penalización no es eficaz como medio para reducir las tasas de aborto (UNDURRAGA; COOK, 2009).
12. Corte Constitucional de Colombia, sentencias de tutela: T-171-07 (COLOMBIA, 2007a), T-988-07 (COLOMBIA, 2007b), T-209-08 (COLOMBIA, 2008a), T-946-08 (COLOMBIA, 2008c), T-009-09 (COLOMBIA, 2009a), T-388-09 (COLOMBIA, 2009b), T-585-10 (COLOMBIA, 2010), T-363-11 (COLOMBIA, 2011a), T-841-11 (COLOMBIA, 2011b) y T-627-12 (COLOMBIA, 2012).

RESUMO

Este texto faz parte de uma linha de pesquisa desenvolvida há vários anos pela Mesa pela Vida e a Saúde das Mulheres na Colômbia, orientada para identificar e analisar os avanços a favor dos direitos das mulheres que solicitam interrupção voluntária da gravidez ou aborto, em especial através do acompanhamento de decisões judiciais. O texto aborda quatro questões fundamentais. Em primeiro lugar, identifica os compromissos decorrentes do Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento do Cairo relacionados com o acesso ao aborto e à proteção da saúde reprodutiva. Em segundo lugar, apresenta um pequeno estudo a respeito das leis sobre aborto e causal saúde na América Latina e no Caribe. Em terceiro lugar, contextualiza o aborto na Colômbia e discute os avanços da jurisprudência da Corte Constitucional da Colômbia sobre aborto no que diz respeito ao direito à saúde e outros direitos fundamentais relacionados. Em quarto lugar, propõe um conjunto de padrões fixados pela Corte Constitucional em relação ao aborto e outros direitos fundamentais para serem aplicados na região da América Latina.

PALAVRAS-CHAVE

Aborto – *Causal salud* – Permissivo por motivo de saúde – Normas – Corte Constitucional da Colômbia – Conferência Internacional de População e Desenvolvimento – Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento – Cairo

ABSTRACT

This paper is part of a line of research which has been developed over a number of years by the *Bureau for the Life and Health of Women in Colombia*, aimed at identifying and analyzing progress concerning the rights of women requesting voluntary termination of pregnancy, or abortion, particularly through the monitoring of judicial rulings. The text addresses four key issues. Firstly, it highlights the commitments under the Program of Action of the Cairo International Conference on Population and Development relating to access to abortion and reproductive health protection. Secondly, the paper briefly examines laws on abortion and health exception (*causal salud*) in Latin America and the Caribbean. Thirdly, it contextualizes abortion in Colombia and discusses progress on abortion jurisprudence by Colombia's Constitutional Court regarding the right to health and other related fundamental rights. Fourthly, it describes a set of judicial standards set by the Constitutional Court in relation to abortion and other fundamental rights to be applied in Latin America.

KEYWORDS

Abortion – *Causal salud* – Health exception – Reproductive rights – Constitutional Court of Colombia – Cairo International Conference on Population and Development

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 justiciabilidad: una investigación en Rio de Janeiro

LOUISE ARBOUR
Plan de acción presentado por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

SUR 4, v. 3, n. 4, jun. 2006

FERNANDE RAINE
El desafío de la mensuración en derechos humanos

MARIO MELO
Últimos avances en la justiciabilidad de los derechos indígenas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

ISABELA FIGUEROA
Pueblos indígenas versus petroleras: Control constitucional en la resistencia

ROBERT ARCHER
Los puntos fuertes de distintas tradiciones: ¿Qué es lo que se puede ganar y lo que se puede perder combinando derechos y desarrollo?

J. PAUL MARTIN
Relectura del desarrollo y de los derechos: Lecciones desde África

MICHELLE RATTON SANCHEZ
Breves consideraciones sobre los mecanismos de participación de las ONGs en la OMC

JUSTICE C. NWOBIKE
Empresas farmacéuticas y acceso a medicamentos en los países en desarrollo: El camino a seguir

CLÓVIS ROBERTO ZIMMERMANN
Los programas sociales desde la óptica de los derechos humanos: El caso del Bolsa Familia del gobierno Lula en Brasil

CHRISTOF HEYNS, DAVID PADILLA Y LEO ZWAAK
Comparación esquemática de los sistemas regionales de derechos humanos: Una actualización

RESEÑA

SUR 5, v. 3, n. 5, dic. 2006

CARLOS VILLAN DURAN
Luces y sombras del nuevo Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

PAULINA VEGA GONZÁLEZ
El papel de las víctimas en los procedimientos ante la Corte Penal Internacional: sus derechos y las primeras decisiones de la Corte

OSWALDO RUIZ CHIRIBOGA
El derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas y las minorías nacionales: una mirada desde el Sistema Interamericano

LYDIAH KEMUNTO BOSIRE
Exceso de promesas, exceso de incumplimiento: justicia transicional en el África Subsahariana

DEVIKA PRASAD
El fortalecimiento de la policía democrática y de la responsabilidad en la Commonwealth del Pacífico

IGNACIO CANO
Políticas de seguridad pública en Brasil: tentativas de modernización y democratización versus la guerra contra el crimen

TOM FARER
Hacia un eficaz orden legal internacional: ¿de coexistencia a concertación?

RESEÑA

SUR 6, v. 4, n. 6, jun. 2007

UPENDRA BAXI
El Estado de Derecho en la India

OSCAR VILHENA VIEIRA
La desigualdad y la subversión del Estado de Derecho

RODRIGO UPRIMNY YEPES
La judicialización de la política en Colombia: casos, potencialidades y riesgos

LAURA C. PAUTASSI
¿Igualdad en la desigualdad? Alcances y límites de las acciones afirmativas

GERT JONKER Y RIKA SWANZEN
Servicios de mediación para los testigos menores de edad que atestiguan ante tribunales penales sudafricanos

SERGIO BRANCO
La ley de autor brasileña como elemento de restricción a la eficacia del derecho humano a la educación

THOMAS W. POGGE
Propuesta para un Dividendo sobre Recursos Globales

SUR 7, v. 4, n. 7, dic. 2007

LUCIA NADER

El papel de las ONG en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU

CECÍLIA MACDOWELL SANTOS

El activismo legal transnacional y el Estado: reflexiones sobre los casos contra Brasil en el marco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

JUSTICIA TRANSICIONAL

TARA URS

Imaginando respuestas de inspiración local a las atrocidades masivas que se cometieron: voces de Camboya

CECILY ROSE Y FRANCIS M.

SSEKANDI

La búsqueda de justicia transicional y los valores tradicionales africanos: un choque de civilizaciones – El caso de Uganda

RAMONA VIJEYARASA

Enfrentando la historia de Australia: verdad y reconciliación para las generaciones robadas

ELIZABETH SALMÓN G.

El largo camino de la lucha contra la pobreza y su esperanzador encuentro con los derechos humanos

ENTREVISTA CON JUAN MÉNDEZ
Por Glenda Mezarobba

SUR 8, v. 5, n. 8, jun. 2008

MARTÍN ABREGÚ

Derechos humanos para todos: de la lucha contra el autoritarismo a la construcción de una democracia inclusiva – una mirada desde la Región Andina y el Cono Sur

AMITA DHANDA

Construyendo un nuevo léxico de derechos humanos: la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

LAURA DAVIS MATTAR

Reconocimiento jurídico de los derechos sexuales – un análisis comparativo con los derechos reproductivos

JAMES L. CAVALLARO Y

STEPHANIE ERIN BREWER

La función del litigio interamericano en la promoción de la justicia social

DERECHO A LA SALUD Y ACCESO A MEDICAMENTOS

PAUL HUNT Y RAJAT KHOSLA

El derecho humano a los medicamentos

THOMAS POGGE

Medicamentos para el mundo: impulsar la innovación sin obstaculizar el libre acceso

JORGE 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 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

GLENDIA 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 ISSAEVA, IRINA SERGEEVA Y MARIA SUCHKOVA
Ejecución de las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en Rusia: Desarrollos Recientes y Desafíos Actuales

CÁSSIA MARIA ROSATO Y LUDMILA CERQUEIRA CORREIA
Caso *Damião Ximenes Lopes*: Cambios y Desafíos Después de

la Primera Condena de Brasil por Parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

DAMIÁN A. GONZÁLEZ-SALZBERG
La Implementación de las Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Argentina: Un Análisis de los Vaivenes Jurisprudenciales de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

MARCIA NINA BERNARDES
Sistema Interamericano de Derechos Humanos como Esfera Pública Transnacional: Aspectos Jurídicos y Políticos de Implementación de las Decisiones Internacionales

CUADERNO ESPECIAL: CONECTAS DERECHOS HUMANOS: 10 AÑOS

La Construcción de una Organización Internacional desde/en el Sur

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*

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
Suprlegalidad de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos e Interpretación Constitucional

La Fundación Carlos Chagas tiene como premisa esencial el tema de la ciudadanía. En sus especialidades y líneas de investigación apunta al desarrollo humano-social.

La producción en el campo de la investigación en la FCC, articulada entre los polos de evaluación de políticas, género y raza abarca profundos estudios sobre los distintos niveles de enseñanza.

En las tres publicaciones de la Fundación – Cadernos de Pesquisa, Estudos em avaliação educacional y Textos FCC –, esa producción académica comparte el espacio con el trabajo de investigadores de otras instituciones, lo que posibilita una mirada diversificada sobre los temas del área.



Fundação Carlos Chagas

REFERENCIA EN EDUCACIÓN WWW.FCC.ORG.BR