Firmato digitalmente da
Stefania Baldini
CN = Baldini Stefania
C = IT

PROYECTO "LA COMPLEJA ACTUALIDAD LATINOAMERICANA: APORTES PARA UNA EVOLUCIÓN POSITIVA"

Informe técnico

Español - Inglés - Italiano

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

INSTITUTO INTERNACIONAL DE DERECHO HUMANITARIO DE SANREMO (ITALIA)

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

PROYECTO
"LA COMPLEJA ACTUALIDAD LATINOAMERICANA: APORTES PARA UNA EVOLUCIÓN POSITIVA"

INFORME TÉCNICO

Profesor Fausto Pocar
Representante del Proyecto

Profesor Roberto Augusto Moreno
Director del Proyecto

Dr Marcos Pablo Moloeznik
Coordinador

Dra Sara Rossi
Lic Penélope Elizabeth Gambi
Equipo técnico-académico

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

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

-2022-

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

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

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

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

INVESTIGADORES EXPERTOS

Mag Daira ARANA AGUILAR de la Fundación Global Thought (México)
Dra Ruth María ABRIL STOFFELS de la Universidad Cardenal Herrera (España)
Dr Matteo FORNARI de la Università degli studi Milano Bicocca (Italia)
Dr Marcos Pablo MOLOEZNIK de la Universidad de Guadalajara (México)
Mag Patricia Tatiana ORDEÑANA SIERRA del Centro de Estudios Sociales y Jurídicos del Ecuador (Ecuador);
Dra Norhy Esther TORREGROSA JIMÉNEZ de la Universidad Santo Tomás (Colombia)

COLABORADORES

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

ENTIDADES ACTIVAS

Universidad Santo Tomás (Bogotá - Colombia)
Universidad Cardenal Herrera (Alfara del Patriarca - España):
Università degli studi di Milano Bicocca (Milano - Italia)
Universidad de Guadalajara (Jalisco – México)
Comando Conjunto Estratégico de Transición (Bogotá - Colombia)
Centro de Estudios Sociales y Jurídicos del Ecuador (Quito - Ecuador)
Incidencia e Investigaciones Internacionales A.C. - Fundación Global Thought (Ciudad de México - México)

ENTIDADES INVITADAS

Universidad del Salvador (Buenos Aires - Argentina):
Comité Internacional de la Cruz Roja (Ciudad de México - México)
Fundación Internacional Baltasar Garzón A.C (Ciudad de México - México)
Intersecta A.C. (Ciudad de México-México)
Gender Issues S.C. (Ciudad de México – México)

ÍNDICE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PRESENTACIÓN DEL PROFESOR ROBERTO AUGUSTO MORENO

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

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

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

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

De modo apriorístico, luego de haber escuchado las exposiciones brindadas en el webinar[1] llevado a cabo los días 3 y 5 de noviembre de 2021 y previo a las tareas de investigación

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

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

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

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

1. **Escenario latinoamericano**
   La debilidad del Estado de Derecho y el déficit de una cultura de la paz;
   Otros factores que inciden en la fragilidad institucional;
   Causas originarias de la problemática latinoamericana.
2. **El impacto de la pandemia Covid19**
   El derecho a la vida;
   Otros derechos humanos;
   Las modalidades de la violencia arriba referidas;
   La situación general preexistente.
3. **La actual coyuntura latinoamericana y su afectación a la aplicación de la normativa vigente en materia del Derecho de Protección integral de la persona humana**
   Derecho Internacional de los Derechos Humanos;
   Derecho Internacional Humanitario;
   Derecho Internacional de Refugiados, Migrantes y Desplazados.

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

4. Grupos especialmente vulnerados: las mujeres

Rol de las mujeres en la prevención;

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

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

Desde la óptica de cada dimensión, los equipos de trabajo constituidos[2] procedieron a identificar los principales asuntos críticos, establecer sus causas y analizar sus consecuencias, a fin de poder determinar instancias superadoras que posibiliten alcanzar un mejor escenario a futuro para la región.

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

CONSIDERACIONES PREVIAS
DEL PROFESOR MARCOS P. MOLOEZNIK

"*Un político se convierte en estadista cuando en lugar de pensar en las próximas elecciones, piensa en las próximas generaciones*"
Winston Churchill

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

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

Tratándose de la primera dimensión estratégica, conviene tener presente que *América Latina es la región más violenta del orbe*, de tomarse como indicador la tasa de homicidios dolosos o intencionales por cada 100.000 habitantes; de lo cual resulta que para la Organización Mundial de la Salud (OMS), la situación de Latinoamérica es de *violencia endémica*.
Y si bien la violencia es un fenómeno multicausal o multifactorial, la debilidad institucional -cuyas notas dominantes son la impunidad, la corrupción, la crisis de liderazgo, y los bajos niveles de profesionalismo de la función pública- explica, en gran medida, el fracaso del Estado en la prevención de la violencia y la delincuencia; en garantizar a la población la vigencia del derecho a la seguridad. De lo cual resulta que la violencia y la fragilidad institucional constituyen las dos caras de una misma moneda.
En cuanto al segundo aspecto, la pandemia puede considerarse un *riesgo a la seguridad nacional* por ser un antagonismo de origen natural o antropocéntrico que no cuenta con un

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO I

1. DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA LATINOAMÉRICANA

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

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

Los asuntos críticos identificados son de diversa índole, complejidad y multicausales; a partir de la concepción tradicional del poder nacional[4] se desprenden los asuntos críticos de cada uno de sus cinco componentes:

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

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

- Proceso de militarización de la seguridad pública.
- Crisis de identidad de la profesión militar.

- Factor geopolítico
  - Coexistencia de grandes espacios vacíos y megalópolis.
  - Riquezas naturales y biodiversidad.
  - Deterioro constante y continuo del hábitat.

1.1.1. FACTOR POLÍTICO

-Proyecto de nación: suele concebirse como gran propuesta de futuro colectivo a la que se le atribuyen posibilidades razonables de éxito. Se trata de un diseño de régimen político para hacer del ejercicio del poder la solución a los grandes problemas nacionales. También, suele definirse como un conjunto de ideas socialmente compartidas que explica a grandes trazos lo que una nación quiere ser.[5] En general América Latina carece de un proyecto de nación con el que se identifiquen las grandes mayorías nacionales; en otras palabras, la ausencia de un pacto social.

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

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

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

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

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

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

1.1.2. FACTOR ECONÓMICO

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

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

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

1.1.3. FACTOR SOCIAL

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

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

También el sistema carcelario o penitenciario constituye un microcosmos de la realidad de los pueblos de América Latina; reflejo también de las grandes desigualdades sociales dado que la mayoría de la población penitenciaria son pobres, personas que provienen de sectores urbanos de alta marginación o sacrificables del crimen organizado. La sobrepoblación, hacinamiento y autogobierno, lejos están de cumplir con el fin teleológico de la pena de la reinserción social del ideario liberal. Además, más del cincuenta por ciento de las personas privadas de la libertad son procesadas y no sentenciadas, abusándose de la figura de la prisión preventiva. Las cárceles de la región constituyen un riesgo latente, que generalmente hacen eclosión bajo la modalidad de motines y gran efusión de sangre.

Adicionalmente, se verifica una *confusión entre política y asistencialismo sociales*, dado que el clientelismo y no el desarrollo social es lo que interesa a la clase política de la región. Conservar prebendas o privilegios y cuestionar severamente la cultura del trabajo o del esfuerzo, para recibir dádivas o “maná del Estado”, a su vez obliga al endeudamiento crónico. Todo ello en un ambiente enrarecido por la polarización social y el juego suma cero, incentivados por aquellos gobiernos de corte populista y autoritario de la región.

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

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

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

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

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

como lo destaca Gabriela Citroni[6] (lo que trae aparejada una verdadera catástrofe humanitaria en algunos países), y la vigencia de la práctica de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, de la mano tanto del accionar del Estado, como de actores privados o no estatales más recientemente.

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

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

1.1.4. FACTOR MILITAR

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

1.1.5. FACTOR GEOPOLÍTICO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La COVID 19 y las consecuencias que ha provocado, tienen un impacto político-social inevitable. La alta informalidad laboral que vive la región, con más del 50% de la población latinoamericana en dicha situación[9] y la baja inversión extranjera (Latinoamérica es la región a nivel global que menos inversión extranjera directa recibe después de África) generan un clima de inestabilidad que aumenta la desconfianza ciudadana en sus instituciones y contribuye a la erosión democrática citada líneas atrás.

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

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

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

[9] CEPAL. (24 de Enero de 2022). Taller técnico (virtual): "Informalidad laboral en América Latina y el Caribe: Oportunidades y desafíos para su estimación y diseño de políticas a nivel subnacional. Obtenido de cepal.org: https://www.cepal.org/es/eventos/taller-tecnico-virtual-informalidad-laboral-america-latina-caribe-oportunidades-desafios-su#:~:text=La%20informalidad%20laboral%20es%20un,la%20pandemia%20de%20COVID%2D19

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

Se trata de una situación de retroceso que viene marcado por cuatro grupos de riesgos que afectan directamente a la inclusión política de las mujeres[10]:1) aumento de la precariedad económica y retorno a los roles tradicionales de género; 2) mayor dependencia de las prácticas informales que refuerzan el dominio político masculino; 3) desigualdades en el acceso a las plataformas en línea; y, 4) disminución de la visibilidad pública de las mujeres.

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

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

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

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

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

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

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

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

De conformidad con Global Thought, tratándose de las iniciativas de los Estados latinoamericanos frente a la pandemia, llama la atención el lenguaje ocupado para referirse al desafío que implicó controlar los efectos del coronavirus, haciendo énfasis en que se estaba “enfrentando una guerra” y, por tanto, las medidas de emergencia destinadas para ello se entenderían como “justificadas”[12] y “extendidas”, así como los “daños colaterales” que resultaren[13].

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

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

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

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

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

1.3 Descripción de la problemática desde la “dimensión estratégica 3”

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

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

1.3.1 MIGRACIÓN IRREGULAR

La migración irregular es un fenómeno determinante en la región, la cual fue definida como la más desigual del planeta en el año 2005[14], y confirmada como tal durante el

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

desarrollo de la pandemia de la Covid-19 en 2021[15], además de ser la más afectada del mundo a nivel económico en razón a esta[16].

Es preciso resaltar que, a pesar de que la garantía de los derechos fundamentales de la población migrante sea, entre otros, un reto complejo, los gobiernos de la región, liderados por la República Argentina, República Federativa del Brasil, República de Chile, República de Colombia, República de Costa Rica, República del Ecuador, Estados Unidos Mexicanos, República de Panamá, República del Paraguay, República del Perú y República Oriental del Uruguay, han interpretado dicha coyuntura con la firma en septiembre de 2018 del Pacto Mundial para la Migración y la Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región, conformado por 18 puntos[17].

En ese sentido, las condiciones internas de la población de cada Estado son definidas por la combinación de factores endógenos y exógenos; así mismo, la situación de la población migrante en condición irregular guarda un espectro amplio de fragilidad, pues están expuestos a fenómenos como el tráfico, la trata de personas y la afectación a su integridad, lo cual se agudiza en razón al limitado desempeño administrativo de los gobiernos de los países de acogida[18], también caracterizados por una alta tasa de impunidad. De esto se desprende la repetición de violaciones de los derechos humanos, lo cual facilita su comisión. Si no se soluciona esto, no se puede pensar o no se puede plantear un futuro caracterizado por estabilidad o seguridad.

1.3.2 DESAPARICIONES FORZADAS

Las desapariciones forzadas son otro fenómeno que caracteriza a la región y que suele afectar a la población más vulnerable. Al respecto, se habla de niños, niñas, mujeres, adolescentes[19], defensores de derechos humanos, personas con

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

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

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

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

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

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

El fenómeno de la desaparición forzada ocasiona tres niveles de victimización: el nivel más evidente es aquél de la víctima directa (la persona desaparecida); luego, hay un nivel mucho más amplio que incluye todo su círculo familiar y social. Respecto de este, la misma jurisprudencia y el derecho internacional han reconocido que, en casos de desaparición forzada, toda la familia es víctima. De hecho, no se trata sólo de la tortura íntima de no saber qué pasó, el darse con los portazos de la justicia, la imposibilidad de tener respuestas, sino que también se dan unas implicaciones económico-sociales y culturales muy fuertes: tener que lidiar con la desaparición de un ser querido implica, para círculos sociales y para familias enteras, quedarse en una situación de ulterior vulnerabilidad[20]. Muchas personas lo pierden todo para poderse dedicar a la búsqueda de su ser querido y esta es una forma de evidente re-victimización.

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

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

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

[20] GTDFI, *Estudio sobre las desapariciones forzadas o involuntarias y los derechos económicos, sociales y culturales*, UN Doc. A/HRC/30/38/Add.5, de 9 de julio de 2015.
[21] El informe se encuentra disponible al siguiente enlace: https://www.undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/45/13/Add.3. El párrafo citado es el 94.

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

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

1.3.3 MARGINACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

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

Según el Banco Mundial, hay aproximadamente 476 millones de indígenas en más de noventa países del mundo[22], que se caracterizan por ser universos sociales basados en comunidades con organizaciones, costumbres, tradiciones, redes sociales y prácticas ancestrales propias que generan derechos y obligaciones para sus miembros.

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

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

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

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

En su último informe, presentado en 2020 durante el 45º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, Antonia Urrejola Noguera, la entonces Relatora Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, alarmó sobre la "brecha de implementación" y la creciente violencia y criminalización contra los pueblos indígenas en muchos países del mundo[23].

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO II

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

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

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

1.1 Análisis de las causas desde la "dimensión estratégica 1"

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2 Análisis de las causas desde la "dimensión estratégica 2"

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[26] Organización de Naciones Unidas (2021); https://news.un.org/es/story/2021/03/1489112ç

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

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

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

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

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

1.3.1 MIGRACIÓN IRREGULAR

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

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

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

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

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

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

1.3.2 DESAPARICIONES FORZADAS

Para poder mirar hacia el futuro, es primero necesario encarar al pasado. Con respecto a la desaparición forzada de personas, sigue existiendo un estereotipo profundamente arraigado, de acuerdo con el cual se trataría de un fenómeno "del pasado" y relacionado sólo con algunos Estados de América Latina y las dictaduras militares. Desafortunadamente, no hay nada más lejos de la realidad: no se trata de algo que "quedó en el pasado" y, en la sola América Latina, es una realidad que sigue aquejando al continente entero e, incluso, tiene nuevas características y formas. Más en general, se trata de un crimen que tiene un alcance global, a todas las latitudes, e inclusive en la actualidad[28].

Es de por sí problemático hablar de "desapariciones del pasado", porque, jurídicamente, se trata de un delito permanente y una violación continua de múltiples derechos humanos[29], lo que significa que, aun cuando la desaparición forzada de una persona haya comenzado, por ejemplo, en los años 70, pero su suerte y paradero permanezcan desconocidos, el delito se sigue cometiendo hoy en día y se siguen violando los derechos humanos tanto de la persona desaparecida, como de

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

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

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

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

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

El caso de México es uno de los ejemplos más evidentes[31], pues ha sido reconocido por las propias autoridades como una verdadera "crisis humanitaria", en lo que fue la llamada "Guerra sucia", y además de nuevos perpetradores del delito, también hay nuevas categorías de víctimas. Los casos de ese entonces siguen en su gran mayoría sin resolver, en términos de ausencia de verdad y de impunidad.

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

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

---

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

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

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

La desaparición forzada de personas migrantes tiene características propias y una complejidad específica: si bien el sufrimiento para las personas involucradas es el mismo, las dificultades a las que se enfrentan los familiares de estas personas desaparecidas son únicas[32]. Al respecto, se debe resaltar la complejidad que la caracteriza, pues implica a familiares que se encuentran en distintas latitudes y que, en razón a ello, no pueden poner en conocimiento de las autoridades competentes el carácter de desaparecido que ha adquirido su familiar.

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

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

1.3.3 MARGINACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

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

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

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

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

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

De hecho, hasta la década de los años 70, solamente la Organización Internacional del Trabajo (OIT) había expresado un interés en los derechos de los pueblos indígenas. La extendida explotación del trabajo indígena había sido el centro de unos primeros estudios conducidos por la OIT ya en 1921, que llevaron a la adopción del primer instrumento internacional que trató exclusivamente de los derechos de los pueblos indígenas: el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales (Convenio Nº 107) de 1957. Desafortunadamente, la carga integracionista, etnocéntrica y paternalista del Convenio generó un decidido rechazo por parte de muchos pueblos indígenas, que en definitiva desembocó en la corta historia del instrumento[34].

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

[35] "Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas" (E/1982/34)

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

En 1986 la OIT revisó el Convenio Nº 107 de 1957, remplazándolo por el Convenio Nº 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, de 1989, en el que por primera vez se reconocieron en un tratado internacional los derechos de los pueblos indígenas. Hoy en día, el Convenio Nº 169 aún representa el único instrumento internacional legalmente vinculante que reconoce específicamente los derechos de los pueblos indígenas y tribales.

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

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

De esta manera, a finales del siglo XX, los pueblos indígenas se impusieron como nuevos e inesperados actores en las agendas de las organizaciones internacionales, las que se vieron obligadas a reconocerlos como sujetos colectivos con dimensiones económicas, jurídicas y políticas propias[36].

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

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

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

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

En el mismo año, el 13 de septiembre de 2007, después de más de 22 años de discusiones en el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas creado por la Comisión de Derechos Humanos, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la histórica Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Esta Declaración es el producto de un largo proceso que empezó en 1993, en la que intervinieron, además del Grupo de Trabajo en colaboración con organismos gubernamentales, indígenas y otros participantes no gubernamentales.[37]

El artículo 1 de esta Declaración establece que los indígenas tienen derecho, tanto como pueblos y como personas, a disfrutar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales que han sido reconocidos en los principales instrumentos internacionales sobre la materia. Así, pues, el estándar mínimo de derechos de los

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

pueblos indígenas se articula, a su vez, en cinco dimensiones: el derecho a la no discriminación; el derecho al desarrollo y el bienestar social; el derecho a la integridad cultural; el derecho a la propiedad, uso, control y acceso a las tierras, territorios y recursos naturales; y el derecho a la participación política[38].

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO III

1. IDENTIFICACIÓN DE LAS CONSECUENCIAS DERIVADAS DE LOS PROBLEMAS DESCRIPTOS

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

1.1 Identificación de las consecuencias desde la "dimensión estratégica 1"

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Naciones autoritarias: Cuba, Venezuela y Nicaragua.
- Naciones que poseen democracias liberales consolidadas: Uruguay y Costa Rica.

De donde el resto de las naciones se encuentra en una situación intermedia (denominadas “democracias electorales”) con el riesgo de que, durante la próxima década, transiten hacia el autoritarismo.

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

1.2 Identificación de las consecuencias desde la "dimensión estratégica 2"

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

1.3 Identificación de las consecuencias desde la "dimensión estratégica 3"

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

1.3.1 MIGRACIÓN IRREGULAR

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

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

1.3.2 DESAPARICIONES FORZADAS

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

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

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

persona desaparecida; el derecho a una identidad; el derecho a un juicio imparcial y a las debidas garantías judiciales; el derecho a un recurso efectivo, con reparación e indemnización; el derecho a conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición[43].

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

En el año 2006, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas, un instrumento internacional jurídicamente vinculante que busca prevenir este fenómeno y reconocer el derecho de las víctimas y sus familiares a la justicia, la verdad y a una reparación[44]. En América Latina, a abril de 2022, la Convención ha sido ratificada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Honduras, Mexico, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay[45].

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

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

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

---

[43] Oficina del Alto Comisionado de lasNaciones Unidas para los Derechos Humanos, *Folletos informativos sobre los derechos humanos, Folleto informativo N°6/Rev.3 Desapariciones forzadas o involuntarias;* https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet6Rev3_sp.pdf

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

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

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

Un estudio del caso Colombiano[46], que podría ser aplicado a los demás países de Latinoamérica, nos explica como "*profundos sentimientos de impotencia, miedo, indefensión y culpa ante la posibilidad casi inexistente de encontrar a su familiar*" son dominantes en aquellas personas cercanas al desaparecido. De la misma forma, el estudio afirma que "*ante la negación de la práctica, los altos niveles de impunidad y la estigmatización de las víctimas se produce una escalada de pérdida de confianza en las instituciones y el Estado mismo, así como la eliminación de valores básicos para la convivencia. Se evidencia una violencia estructural y cultural fuertemente enraizada que lleva a que paulatinamente a la falta de acción social frente a la violación de los derechos humanos, así como la asimilación de las acciones físicas violentas como válidas*".

Todos estos aspectos contribuyen a que la sociedad en su conjunto sea una sociedad fragmentada, sin confianza en sus representantes o en los procesos de justicia, como demuestran numerosos estudios[47]. Otra consecuencia, a raíz de todo lo expuesto, es también una creciente reticencia para confiar en la retórica de los derechos humanos, viéndose estos continuamente infringidos, así como en los agentes estatales como figuras que puedan encontrar soluciones al grave problema de las desapariciones y, sobre todo, que puedan prestar atención a las necesidades de los familiares y de las personas cercanas a la víctima directa sin ser juzgadas negativamente o estigmatizadas.

1.3.3 MARGINACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

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

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

[47] Es posible, entre otros, consultar el último Informe Latinobarómetro 2021 donde se detalla la confianza de los ciudadanos latinoamericanos hacia las instituciones democráticas (desde página 62): file:///C:/Users/iihl%20laptop%2021/Downloads/F00011665-Latinobarometro_Informe_2021.pdf

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

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

En los últimos años, en correspondencia con nuevas políticas económicas que promueven la inversión privada nacional y transnacional para el desarrollo de proyectos de explotación de recursos naturales (minerales, hidrocarburos y recursos hídricos para la generación de energía eléctrica, entre otros), los procesos de reconocimiento y protección jurídica de los derechos de propiedad de la tierra de los pueblos indígenas se han desacelerado progresivamente, lo que se ha traducido en una desprotección de sus derechos y los ha sometido a nuevas amenazas[48].

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

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

1.4 Identificación de las consecuencias desde la "dimensión estratégica 4"

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO IV

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

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

1.1 ESCENARIO PROBABLE A FUTURO

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

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

1.2 ESCENARIO DESEABLE A FUTURO

Democracia liberal, vigencia del Estado de Derecho y seguridad jurídica

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

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

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

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

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

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

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

Al tiempo que abrazar el paradigma de la Seguridad Humana del PNUD y, en especial, el de la Seguridad Multidimensional, presentada por el embajador Alan Blackwell[50], a la luz de los retos de la región. Se trata de una visión omnicomprensiva, que contempla diversas dimensiones que va más allá del reduccionismo que identifica a la seguridad como un tema meramente policial o militar, así como una nueva narrativa y estrategias basadas en evidencias, lecciones aprendidas y buenas prácticas, transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos y resiliencia comunitaria (reconstrucción y fortalecimiento del tejido social), acompañadas por alianzas estratégicas y mecanismos de cooperación internacional -incluyendo la necesaria perspectiva de la integración regional y de una agenda común, *unidad ante los enormes retos regionales*, tal como lo demuestra Loreto Correa[51]- y bajo la supervisión de observatorios ciudadanos y conformados por expertos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

desprende la pertinencia de la nueva iniciativa regional «Equipo Europa» sobre seguridad y justicia para apoyar la cooperación birregional en materia de seguridad ciudadana, delincuencia organizada y Estado de Derecho, con el objeto de incorporar capacitaciones relativas al fortalecimiento en cultura democrática, educación en Derechos Humanos desde la primera infancia, participación ciudadana específicamente en lo relacionado con la definición de movilizaciones y protesta social al interior del Estado de Derecho, convivencia y transformación de conflictos.

Pero los Derechos Humanos deberían ser un tema transversal a las políticas públicas, es decir que se vean plasmados en los planes, programas y proyectos de gobierno, sometidos a consenso y rendición de cuentas.

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

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

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

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

2. PROPUESTAS PARA ALCANZAR ESOS ESCENARIOS

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

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

2.1.1 DE CORTO PLAZO

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

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

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

2.1.2 DE MEDIANO PLAZO

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

2.1.3. DE LARGO PLAZO

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

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

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

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

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

APOYAR A LAS DEMOCRACIAS Y SANCIONAR A LOS REGÍMENES POLÍTICOS AUTORITARIOS

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

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

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

3.2 Género y Derechos Humanos

FORTALECER LA CULTURA DE DERECHOS HUMANOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

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

4. CONCLUSIONES

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

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

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

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

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

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

TECHNICAL REPORT

Professor Fausto Pocar
Project Representative

Professor Roberto Augusto Moreno
Project Director

Dr Marcos Pablo Moloeznik
Coordinator

Ms Sara Rossi
Ms Penelope Elizabeth Gambi
Technical-Academic Team

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

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

-2022-

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

The opinions and facts contained in each article are the sole responsibility of its authors. The Institute is not responsible, in any case, for the credibility and authenticity of the works.
The Institute does not necessarily identify with the content, evaluations and/or conclusions of the published works. Nor does it assume any responsibility for the consequences derived from the eventual use by third parties of the information and criteria incorporated in said works.

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

EXPERT RESEARCHERS

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

COLLABORATORS

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

ACTIVE INSTITUTIONS

Santo Tomás University (Bogotá - Colombia)
Cardenal Herrera University (Alfara del Patriarca - Spain):
Università degli studi di Milano Bicocca (Milan - Italy)
University of Guadalajara (Jalisco - Mexico)
Comando Conjunto Estratégico de Transición (Bogotá - Colombia)
Centro de Estudios Sociales y Jurídicos del Ecuador (Quito - Ecuador)
Incidencia e Investigaciones Internacionales A.C. - Global Thought Foundation (Mexico City - Mexico)

INVITED INSTITUTIONS

Universidad del Salvador (Buenos Aires - Argentina):
International Committee of the Red Cross (Mexico City - Mexico).
Fundación Internacional Baltasar Garzón A.C. (Mexico City - Mexico)
Intersecta A.C. (Mexico City-Mexico)
Gender Issues S.C. (Mexico City-Mexico)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

INTRODUCTION BY PROFESSOR ROBERTO AUGUSTO MORENO

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

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

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

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

A priori, after having listened to the presentations given in the webinar[55] held on November 3rd and 5th, 2021 and prior to the research work carried out by the partners in the Project, the following "critical issues" or major "problems" were listed as a guideline:

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

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

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

1. **The Latin American Scenario**
   The weakness of the rule of law and the deficit of a culture of peace.
   Other factors affecting institutional fragility.
   Root causes of Latin American problems.
2. **The impact of the COVID-19 pandemic**
   The right to life.
   Other human rights.
   The types of violence previously mentioned.
   The general pre-existing situation.
3. **The current situation of Latin America and its impact on the application of law aiming to protect people's right to integral protection**
   International Human Rights Law.
   International Humanitarian Law.
   International Law on Refugees, Migrants and Displaced Persons.
4. **Particularly vulnerable groups: women**
   The role of women in prevention efforts.
   The role of women in overcoming the situations described.

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

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

From the perspective of each theme, work teams were formed[56] to identify the main critical issues, establish their causes and analyze their consequences, to be able to determine ways of overcoming them in order to achieve a better future scenario for the region.

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

PRELIMINARY CONSIDERATIONS
BY PROFESSOR MARCOS P. MOLOEZNIK

"*The difference between a politician and a statesman is that a politician thinks about the next elections, while the statesman thinks about the next generation*"
Winston Churchill

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

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

Regarding the first strategic theme, it is worth remembering that *Latin America is the most violent region in the world*, if the rate of homicides per 100,000 inhabitants is taken as an indicator; as a result, the World Health Organization (WHO) considers the situation in Latin America to be one of *endemic violence*.
Although violence is a phenomenon with multiple causes or factors, institutional weakness —whose dominant features are impunity, corruption, leadership crises, and low levels of professionalism in public service— explains, to a large extent, the failure of the State to prevent violence and crime and to guarantee people's right to safety. As a result, violence and institutional fragility are two sides of the same coin.
Regarding the second theme, the pandemic can be considered a *risk to national security* because it is an antagonistic force of natural or anthropocentric origin that does not have an identified agent, nor the intention to cause harm, but has sufficient potential —real or

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. *There is no economic system better than the capitalist one*, which is based on competition and the acknowledgement of companies' role as generators of wealth and production while the State acts as a facilitator and allocator of resources in order to guarantee equal opportunities for all. Hence, the State is responsible for creating conditions that enable a fair distribution of the nation's income or wealth, through social policy instruments and subsidies aimed at the most disadvantaged and underprivileged social groups during as part of the nation's process of economic growth.
3. Therefore, the State must, on the one hand, *generate the conditions for productive investment and job creation*; and, on the other, *compensate the inequalities* —resulting from competition— by means of social policy instruments. This is the *role of the State's institutional framework*, which can be understood as the set of rules that citizens design, agree upon and respect to govern themselves as a society, that is to say, laws and government that people can abide to. In other words, this is how the rule of law contributes to institutional development and, therefore, the nation's growth.
4. The richness of the Latin American region lies in the phenomenon of *miscegenation*, "a true melting pot where the American race —a mixture of a large number of ethnic groups— deepened by slavery and successive waves of migration", in the words of Rear Admiral Araya Escobar[57].

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

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

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

CHAPTER I

1. DESCRIBING LATIN AMERICAN PROBLEMS

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

1.1 Description of problems following the "Strategic Theme 1"

Factors affecting the current state of institutional fragility and violence that characterizes Latin America today.

The critical issues identified are diverse, complex and have multiple causes; based on the traditional conception of national power[58], the critical issues of each of its five components are:

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

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

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

1.1.1 POLITICAL FACTOR

-*National project*: it is usually conceived as a macro proposal for a collective future that has reasonable chances of success. It is a political regime designed to use the exercise of power to solve major national problems. It is also understood as a set of socially shared ideas that explain, in broad strokes, what a nation wants to be[59]. In general, Latin America lacks a national project with which the great national majorities can identify with, in other words, the absence of a social contract.

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

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

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

[59] Meyer, Lorenzo (2020) AGENDA CIUDADANA LA EVANECENCIA DEL PROYECTO NACIONAL; disponible en: https://lorenzomeyercossio.com/wp-content/uploads/2020/10/081023.pdf

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

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

1.1.2 ECONOMIC FACTOR

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

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

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

1.1.3 SOCIAL FACTOR

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Therefore, there is a systematic violation of the sacred right to life and physical integrity of people. Needless to say, being alive is evidently the indispensable condition for the enjoyment of all other Human Rights. Added to this are horrifying crimes of an indefeasible nature such as enforced disappearances (which has *direct victims* such as migrants, disabled women, girls and teenagers, and human rights advocates —vulnerable groups—, and *indirect victims* such as the families of those who have disappeared, and society as a whole) that calls into question the inalienable right to the truth and therefore is linked to access to justice and *the problem of impunity*, as highlighted by Gabriela Citroni[60] (which is a real humanitarian catastrophe in some countries), there is also a prevalence of the practice of torture and other cruel, inhuman and degrading treatment, both by the actions of the State, and more recently by private or non-State actors.

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

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

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

1.1.4 MILITARY FACTOR

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

1.1.5 GEOPOLITICAL FACTOR

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

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

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

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

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

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

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

It should be noted that, in a humanitarian sense, Latin America has been the region of the world that the pandemic has hit the hardest, since being home to only 8.5% of the world's population, as of January 2022 it has suffered 15.77% of the total number of infections and 26.58% of the total number of deaths in the world[61]. The pandemic has also had a series of consequences of various kinds —economic, social, psychological, etc.— that have impacted and continue to impact a region that, even before the pandemic, was already showing notable inequalities and shortcomings. Among these deficiencies, the absence of a Latin American unity stands out. Not even the pandemic seems to have forced the governments of Latin America and the Caribbean to implement a supranational impulse that seeks the common good in the face of the existing threat, prioritizing individual, or bilateral extra-regional solutions instead and leaving the common Latin American region struggling with partial, insufficient, limited, overlapping, uncoordinated and fragmented responses.

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

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

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

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

COVID 19 and its consequences have an unavoidable political and social impact. The high level of labor informality in the region, with more than 50% of the Latin American population in this situation[63] and low foreign investment (Latin America is the region that receives the least foreign direct investment globally after Africa) generate a climate of instability that increases citizen distrust in their institutions and contributes to the democratic erosion mentioned above.

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

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

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

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

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

This is a setback marked by four types of risks that directly affect women's political inclusion[64]: 1) increased economic precariousness and a return to traditional gender roles; 2) increased reliance on informal practices that reinforce male political dominance; 3) unequal access to online platforms; and 4) decreased public visibility of women.

It should be noted that the intersection of gender with other conditions of vulnerability exacerbates the negative impact of the crisis brought about by COVID-19. Therefore, it is a priority to pay attention to the most vulnerable groups such as migrant, refugee or asylum-seeking women, Afro-descendant and indigenous women in the region, women in rural areas, women with disabilities, domestic workers, women deprived of liberty and LGBTQ women[65].

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3 Description of the problems from "Strategic Theme 3"

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

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

1.3.1 IRREGULAR MIGRATION

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

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

Irregular migration is an impactful phenomenon in the region, which was labeled as the most unequal one on the planet in 2005[68], and confirmed as such during the COVID-19 pandemic in 2021[69], in addition to being the most economically impacted in the world as a result[70].

It should be noted that, despite the fact that guaranteeing the fundamental rights of the migrant population is, among others, a complex challenge, the governments of the region, led by the Republic of Argentina, the Federative Republic of Brazil, the Republic of Chile, the Republic of Colombia, the Republic of Costa Rica, the Republic of Ecuador, the United States of Mexico, the Republic of Panama, the Republic of Paraguay, the Republic of Peru and the Oriental Republic of Uruguay, have tackled this situation by signing, in September 2018, The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM) and the Quito Declaration on Human Mobility of Venezuelan Citizens in the Region, made up of 18 points[71].

In this sense, the internal conditions of the population of each State are defined by the combination of endogenous and exogenous factors; likewise, the situation of the irregular migrant population entails a great level of fragility, as they are exposed to phenomena such as smuggling, human trafficking and the violation of their physical integrity. Their situation is aggravated by the limited administrative action of the governments within host countries[72], and their high rate of impunity. This leads to the proliferation of human rights violations. Without solving these issues there will be no stable or secure future on the horizon.

1.3.2 ENFORCED DISAPPEARANCES

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

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

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

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

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

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

teenagers[73], human rights advocates, persons with disabilities, migrants and, in many cases, persons belonging to indigenous populations.

The phenomenon of enforced disappearance causes three levels of victimization: the most obvious one is that of the direct victim (the person who disappears); then, there is a much broader level that includes their entire family and social circle. Regarding the latter, the same jurisprudence and international law have recognized that, in cases of enforced disappearance, the whole family is considered a victim. The tragedy of enforced disappearance is not limited to the torment of not knowing what happened, the slamming doors of judicial powers and the impossibility of finding answers, but it also has cultural, economic, and social implications that render entire families in vulnerable situations[74]. Many people lose everything in order to devote themselves to the search for their loved ones which is a clear form of re-victimization.

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

It should be recalled that in September 2020 the United Nations Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances published a report on standards and public policies for the effective investigation of enforced disappearances[75], in which it points out that "impunity can have a ripple effect, causing further suffering and anguish to victims and their families" (unofficial translation). This consideration should represent the starting point for any future policy: if impunity is not addressed, it will not be possible to move forward.

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

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

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

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

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

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

1.3.3 MARGINALIZATION OF INDIGENOUS PEOPLES

The Case of Indigenous Peoples: The Rights of the Forgotten

According to the World Bank, there are approximately 476 million indigenous peoples in over ninety countries across the world[76]. These communities are understood as social universes based on communities with their own forms of organization, customs, traditions, social networks and ancestral practices from which rights and obligations emerge for their members.

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

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

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

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

In her last report, released in 2020 during the 45th session of the Human Rights Council, Antonia Urrejola Noguera, the then Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples, raised the alarm about an "implementation gap" and the growing violence and criminalization against indigenous peoples in many countries around the world[77].

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CHAPTER II

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

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

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

1.1 Analysis of causes following "Strategic Theme 1"

Factors influencing the current state of institutional fragility and violence that characterizes Latin America today

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

which the indigenous or Afro-descendant population has been the most affected ever since[79].

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

1.2 Analysis of causes following "Strategic Theme 2"

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

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

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

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

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

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

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

The lack of foresight of the region's governments led Latin America to become the region most affected in the world by the pandemic due to its poverty, inequality, and unemployment levels[80]. This is due to the short-term vision of the governments in office and the absence of governmental planning in the face of crises or situations of instability.

The arrival of the pandemic highlighted the deficiencies in multiple healthcare systems in Latin American countries, leading some of them to the collapse of hospital capacity, depriving people of the right to healthcare and, therefore, in many cases, of the right to life. One of the most relevant aspects to consider is that, in the region, significant numbers of the population lack medical insurance and coverage, in addition to the fact that the enormous unemployment rates meant that people were unable to acquire a medical service or, if they had one, they were forced to cancel it due to financial limitations to pay for their medical expenses[81].

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

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

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

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

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

1.3 Analysis of causes following "Strategic Theme 3"

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

1.3.1 IRREGULAR MIGRATION

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

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

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

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

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

1.3.2 ENFORCED DISAPPEARANCES

In order to look towards the future, it is necessary to face the past first. With regard to the enforced disappearance of persons, there is still a deeply rooted stereotype that it is a phenomenon "of the past" and related only to some Latin American States and military dictatorships. Unfortunately, nothing could be further from the truth: it is not something "from the past" and, in Latin America alone, it is a reality that continues to afflict the entire continent and even has new characteristics and forms. More generally, it is a crime that has a global reach, at all latitudes, even today[82].

Referring to enforced disappearances as something from the past is problematic in itself, since this is a permanent and continuous crime that violates several human rights[83]. This means that even if a person's disappearance began, for example, in the 1970s, but his or her fate and whereabouts remain unknown, the crime is still being committed today and the human rights of both the disappeared person and his or her relatives continue to be violated. This has legal implications, but also social ones: a society, in order to move forward, must know the truth about what happened in the past especially regarding the perpetration of serious crimes.

This can be clearly seen in a context where organized crime is proliferating: alongside the "classic" enforced disappearances, in fact, today there are new actors who use the same crime but in a different way, increasing the number and the range of victims and, ultimately, impacting the entire community[84].

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

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

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

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

The case of Mexico is one of the most obvious examples[85], as it has been recognized by the authorities themselves as a true "humanitarian crisis", in what was known as a "Dirty War", and in addition to new perpetrators of crime, there are also new categories of victims. The cases from that time remain largely unsolved, there is impunity and an absence of truth.

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

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

The enforced disappearance of migrants has its own characteristics and specific complexities: although the suffering for the persons involved is the same, the difficulties faced by their relatives are unique[86]. In this regard, the complexity that characterizes it should be emphasized, since it involves relatives who are in different latitudes and who, for this reason, cannot inform the competent authorities of the fact that their family member has disappeared.

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

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

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

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

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

1.3.3 MARGINALIZATION OF INDIGENOUS PEOPLES

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

Although the issues faced by indigenous communities have entered the international agenda since the second decade of the 20th century, it was after the end of the Cold War, and with the advance of globalization, that the process of moving from a private to a public order, and from individual to collective law began[87], which led to the reaffirmation of the ongoing struggle that indigenous peoples were carrying out in search for the recognition of their specific rights.

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

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

Populations Convention (Convention No. 107) of 1957. Unfortunately, the integrationist, ethnocentric and paternalistic nature of the Convention generated a strong rejection on the part of many indigenous peoples, which ultimately led to the short history of the treaty[88].

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

forced to recognize them as collective subjects with their own economic, legal and political dimensions[90].

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

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

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

In the same year, on September 13, 2007, after more than 22 years of discussions in the Work Group on Indigenous Populations created by the Commission on Human Rights, the United Nations General Assembly adopted the historic United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. This Declaration is the product of a long process that began in 1993, involving, in addition to the Work Group in collaboration with governmental agencies, indigenous and other non-governmental participants[91].

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

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

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

peoples is articulated, in turn, in five dimensions: the right to non-discrimination; the right to development and social well-being; the right to cultural integrity; the right to ownership, use, control and access to lands, territories and natural resources; and the right to political participation[92].

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CHAPTER III

1 IDENTIFYING THE CONSEQUENCES OF THE PROBLEMS DESCRIBED ABOVE

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

1.1 Identification of consequences following "Strategic Theme 1"

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2 Identification of consequences following "Strategic Theme 2"

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

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

The pandemic deepened the structural inequalities that were already present as a result of high levels of informality, low productivity and lack of social protections[93].

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

The arrival of the pandemic had a considerable impact on several of the aspects that drive emigration, thus exacerbating the migration crisis that the region had been experiencing in recent years. According to the ECLAC report The Social challenge in times of COVID-19, in 2020 the total number of people in poverty reached 214.7 million, that is, in that year there were 28.7 million more people in poverty than in 2019, while extreme poverty reached 93.4 million people, which represented an increase of 15.9 million people in extreme poverty with respect to the previous year. In addition, levels of violence and insecurity were also on the rise. In addition, during the COVID-19 pandemic, most Latin American and Caribbean countries experienced a sharp increase in murders[94].

The arrival of the COVID-19 pandemic resulted in an increase in high rates of debt and extreme poverty in the region, causing the latter indicator to fall back 27 years from 13.1% in 2020 to 13.8% in 2021, that is, the number of people living in extreme poverty in Latin America and the Caribbean went from 81 to 86 million. According to ECLAC, the largest increases in poverty occurred in Argentina, Colombia and Peru, where it reached or exceeded 7 percentage points. In countries such as Chile, Costa Rica, Ecuador and Paraguay, poverty grew between 3 and 5 percentage points, and in Bolivia, Mexico and the Dominican Republic, it grew by less than 2 percentage points. Brazil was the only country in the region that experienced a decrease in poverty and extreme poverty in 2020[95].

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

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

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

The health crisis has had serious impacts on the economy, such as a decrease in production and, in some cases, the closure of companies. According to the United Nations, almost three million companies closed in 2020 due to the pandemic, causing an increase in the number of unemployed people, which evidently increased the rate of labor informality in the region. According to the International Labor Organization (ILO), in 2020 the employment rate fell by 10 percent compared to the previous year, meaning that around 26 million people lost their jobs. In the first quarter of 2021, about 76 percent of self-employed workers and slightly more than one third of wage earners belonged to the informal sector, which, consequently, entails lower government revenue-collection capacity[96].

1.3 Identification of consequences following "Strategic Theme 3"

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

1.3.1 IRREGULAR MIGRATION

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

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

1.3.2 ENFORCED DISAPPEARANCES

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

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

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

A —by no means comprehensive— list of civil or political rights that may be violated by enforced disappearance includes: the right to be recognized as a person before the law; the right to liberty and security; the right not to be subjected to torture or other cruel, inhuman or degrading treatments or punishments; the right to life (in the event of the death of the disappeared person); the right to an identity; the right to a fair trial and due process; the right to an effective remedy, including reparations and compensations; the right to know the truth about the circumstances of the disappearance[97].

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

In 2006, the United Nations General Assembly adopted the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, a legally binding international instrument that seeks to prevent this phenomenon and to recognize the right of victims and their families to justice, truth and reparations[98]. In Latin America, as of April 2022, the Convention has been ratified by Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Honduras, Mexico, Panama, Paraguay, Peru and Uruguay[99].

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

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

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

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

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

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

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

A study of the Colombian case[100], which could be applied to other Latin American countries, explains how "*deep feelings of helplessness, fear, defenselessness and guilt in the face of the almost non-existent possibility of finding their family member*" are dominant in those close to the disappeared. In this sense, the study also states that "the denial of the crime, the high levels of impunity and the stigmatization of the victims produce an escalating loss of confidence in the institutions and the State itself, as well as the eradication of basic values necessary for coexistence. There is evidence of strongly rooted structural and cultural violence that gradually leads to a lack of social action in the face of human rights violations, as well as the assimilation of violent physical actions as valid" (Unofficial translation).

All these aspects contribute to the fact that society as a whole is fragmented, and there is a lack of trust towards its representatives and the justice system, as shown by numerous studies[101]. Another consequence, as a result of all the above, is also a growing reluctance to trust the rhetoric of human rights, after seeing them

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

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

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

1.3.3 MARGINALIZATION OF INDIGENOUS PEOPLES

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

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

In recent years, following new economic policies that promote national and transnational private investment for the development of projects for exploiting natural resources (minerals, hydrocarbons and water resources for electricity generation, among others), the legal recognition and protection of indigenous peoples' ownership over the land have progressively slowed down, which has resulted in a lack of protection of their rights and has subjected them to new threats[102].

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

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

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

1.4 Identification of consequences following "Strategic Theme 4"

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CHAPTER IV

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

The construction of future scenarios is an exercise that is usually carried out within the framework of the strategic intelligence of States and whose methodology varies according to the doctrinal developments of each country. For the purposes of this project, the one proposed by a former Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization will be used[103].

1.1 PROBABLE FUTURE SCENARIOS

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

1.2 DESIRABLE FUTURE SCENARIO

Liberal Democracy, Rule of Law and Legal Security

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

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

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

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

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

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

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

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

At the same time, it is important to embrace the UNDP's Human Security paradigm and, in particular, that of Multidimensional Security, presented by Ambassador Alan Blackwell[104], in light of the region's challenges. This is an all-encompassing vision, which contemplates various aspects that go beyond the reductionism that identifies security as a purely police or military issue, it also includes new narratives and strategies based on evidence, lessons learned and good practices, transparency and accountability of governments and community resilience (reconstruction and strengthening of the social fabric), accompanied by strategic alliances and international cooperation mechanisms —including a necessary perspective of regional integration and a common agenda, this is unity in the face of enormous regional challenges, as demonstrated by Loreto Correa[105]— and under the supervision of citizen and expert observatories.

Regarding the electoral democracies that dominate the region, it is recommended to improve their quality in order to ensure their transition into true liberal democracies.

However, the first step should be to recover the State's legitimate monopoly of force, as well as its central role as arbiter and guide of social conflicts, under a leadership committed to the next generations and capable of establishing a strategic alliance with private initiatives and civil society, within a framework of legal certainty and peace building.

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

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

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

not to repeat the tragedies of the past, it is necessary to understand who needs to be protected and what protection measures need to be strengthened. This requires the adoption of specific policies and, in this regard, guiding principles have been established at an international level[106].

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

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

With regard to social movements, it is suggested to offer advice so that they can become civil society organizations and act as citizen watchdogs, guarantors of the control of civil rights, becoming a true channel for denouncing abuses from the States. In this framework, organizations' pedagogic model strengths through learning by doing, learning by resisting and learning by defending[108].

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 PROPOSALS FOR ACHIEVING THESE SCENARIOS

2.1 Liberal democracy, rule of law and legal certainty

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

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

2.1.1 SHORT TERM

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

2.1.2 MEDIUM TERM

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

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

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

2.1.3 LONG-TERM

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

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

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

3.1 Liberal democracy, rule of law and legal security

SUPPORTING DEMOCRACIES AND SANCTIONING AUTHORITARIAN POLITICAL REGIMES

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

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

It should be emphasized that cooperation mechanisms should be selective.

3.2 Gender and Human Rights

STRENGTHEN THE CULTURE OF HUMAN RIGHTS WITH A GENDER PERSPECTIVE

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

4 CONCLUSIONS

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

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

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

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

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

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

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

RAPPORTO TECNICO

Professore Fausto Pocar
Rappresentante del progetto

Professore Roberto Augusto Moreno
Direttore del progetto

Dott. Marcos Pablo Moloeznik
Coordinatore

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

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

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

-2022-

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

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

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

RICERCATORI ESPERTI

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

COLLABORATORI

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

ENTI ATTIVI

Università Santo Tomás (Bogotà - Colombia)
Università Cardenal Herrera (Alfara del Patriarca - Spagna):
Università degli Studi di Milano Bicocca (Milano - Italia)
Università di Guadalajara (Jalisco - Messico)
Comando Congiunto Strategico di Transizione (Bogotá - Colombia)
Centro di Studi Sociali e Giuridici dell'Ecuador (Quito - Ecuador)
Incidenza e ricerca internazionale A.C. - Fondazione Global Thought (Città del Messico - Messico)

ENTI INVITATI

Università del Salvador (Buenos Aires - Argentina):
Comitato Internazionale della Croce Rossa (Città del Messico - Messico).
Fondazione Internazionale Baltasar Garzón A.C. (Città del Messico - Messico)
Intersecta A.C. (Città del Messico-Messico)
Gender issues S.C. (Città del Messico - Messico)

PREFAZIONE DEL PRESIDENTE ONORARIO DELL'ISTITUTO INTERNAZIONALE DI DIRITTO UMANITARIO PROFESSORE FAUSTO POCAR

In seguito alla sua fondazione nel 1970, l'Istituto Internazionale di Diritto Umanitario di Sanremo (IIHL) ha tenuto il suo primo corso di Diritto Internazionale Umanitario nel 1976, in francese. Otto anni dopo, nel 1984, iniziarono i corsi in lingua spagnola che sono continuati ininterrottamente sino ad oggi. Va sottolineato che coloro che frequentano questi corsi provengono principalmente, se non esclusivamente, dall'America Latina.

Così, con il passare del tempo, la regione latino-americana ha cominciato a richiedere una maggiore attenzione da parte dell'IIHL e, appena ricoperta la carica di Presidente, ho ritenuto opportuno porre le basi per la creazione di un settore accademico specialmente orientato verso questa regione. Questo perché l'America Latina offre una situazione paradossale.

Questa regione gode di un vasto territorio, con un'ampia diversità di climi, che si distingue per la sua biodiversità e l'esistenza di numerose risorse naturali di valore, come le riserve d'acqua dolce e gli ecosistemi di rilevanza mondiale. Con una popolazione totale di circa 650 milioni di abitanti, la fascia d'età più numerosa, con 237 milioni di persone, è costituita da giovani sotto i 25 anni, il che costituisce uno straordinario bonus demografico. Nella regione, inoltre, predomina la lingua spagnola, che è la seconda lingua più usata al mondo in termini di numero di persone madrelingua e la terza più utilizzata su Internet.

Nonostante tutto questo, però, il continente è sempre stato caratterizzato da uno stato di violenza che attualmente si è trasformato in violenza sociale con un'alta componente criminale che potrebbe compromettere la pace e la stabilità regionale. Il crimine e la delinquenza sono legati a fattori strutturali come la povertà e l'ineguaglianza, la mancanza di opportunità (istruzione, lavoro), il malfunzionamento delle istituzioni o l'esistenza di spazi dove l'azione dello Stato non arriva, così come la disponibilità di armi da fuoco.

Gli scenari di conflitto armato interno, di altre situazioni di violenza, di transizione verso un eterno tentativo di ritorno alla pace, di violenza di genere e di criminalità organizzata sono alcuni dei fattori che ci hanno portato a dirigere la nostra attività accademica nel campo del Diritto internazionale per la protezione integrale della persona umana verso questa straordinaria regione del pianeta.

In questa linea di lavoro, l'IIHL, con il sostegno finanziario del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ha coordinato il lavoro di ricerca nell'ambito del Progetto "La complessa attualità latinoamericana: contributi per un'evoluzione positiva".

Il sottoscritto è stato responsabile del Progetto, che è stato diretto dal professor Roberto Augusto Moreno, responsabile dei progetti speciali e delle attività di formazione per l'America Latina, e che ha visto la collaborazione di un ampio e prestigioso gruppo di istituzioni (università, centri di ricerca, ONG, ecc.) e specialisti esperti, distribuiti nei punti cardine della regione.

Avendo al centro il lavoro di ricerca da svolgere, il Progetto ha incluso diverse attività complementari:

- Un webinar, aperto al pubblico, ma anche con invitati speciali, tenutosi dal 3 al 5 novembre 2021, in cui un gruppo di prestigiosi esperti internazionali ha dibattuto sulla materia e in cui è stato creato un forum per ricevere proposte e preoccupazioni da parte dei partecipanti volte ad alimentare il Progetto stesso;
- Un workshop tenutosi a marzo 2022 con la partecipazione di esperti, leader chiave e ospiti speciali in cui si è discusso il contenuto dei risultati raggiunti: scenari futuri e politiche da attuare;
- La presente pubblicazione di carattere esecutivo, in forma di "rapporto tecnico", la quale raccoglie le parti sostanziali dei risultati, una descrizione degli scenari futuri (post-pandemia) e le principali raccomandazioni da proporre, soprattutto nel campo della cooperazione internazionale.
- Una pubblicazione, a mo' di prodotto accademico, attualmente in fase di edizione. Sarà un lavoro collettivo materializzato come un libro digitale volto a raccogliere le diagnosi di ciascuna delle quattro linee di ricerca (con i relativi riferimenti alle fonti corrispondenti), così come una descrizione completa dei risultati e dei consigli prodotti in conseguenza.

Per concludere, a nome dell'IIHL e a titolo personale, vorrei esprimere la mia profonda gratitudine al Dipartimento di progetti speciali e attività di formazione per l'America Latina e, in generale, a tutti coloro che hanno contribuito, con diversi compiti e funzioni, alla realizzazione di questo lavoro. Un riconoscimento speciale va all'Unità di Analisi e Programmazione del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale per il suo sostegno nel finanziamento del Progetto che gli ha dato origine.

PRESENTAZIONE DEL PROFESSORE ROBERTO AUGUSTO MORENO

Questo Progetto è stato concepito con l'intenzione di permettere, in primo luogo, l'elaborazione di uno scenario adeguato, fattibile e accettabile (AFA), che l'America Latina o la maggior parte dei suoi paesi possano raggiungere in un periodo di tempo ragionevole e in modo socialmente, politicamente ed economicamente fattibile. In secondo luogo, si è cercato di produrre proposte e raccomandazioni di politiche pubbliche e strategie statali a breve, medio e lungo termine a livello regionale che permettano di raggiungere questo scenario. Queste includono, inoltre, azioni di cooperazione internazionali e, in particolare, italiane, che rispondano reciprocamente sia ai bisogni locali che ai propri interessi, contribuendo a rafforzare la loro presenza e il loro *soft power*.

Per raggiungere il primo obiettivo -definire uno scenario che riunisca le qualità sopra menzionate- risultava imprescindibile partire dalla conoscenza delle condizioni che caratterizzano la regione e dei fattori che le determinano. Per comprendere, dunque, la complessa situazione attuale e sempiterna che presenta l'America Latina è stato necessario, in modo da identificarne le sue principali cause, stabilire delle priorità o, in altre parole, stabilire una gerarchia dei problemi dalla cui risoluzione dipende la costruzione di un futuro migliore per la regione.

In breve, ciò di cui si è occupato questo Progetto è stato, in una prima fase, determinare e ordinare per rilevanza le questioni critiche che affliggono l'America Latina per poi promuovere raccomandazioni di politica pubblica praticabili, con l'obiettivo di raggiungere uno scenario futuro desiderabile. Così, gli sforzi di produzione di conoscenza si sono concentrati su quelle questioni di natura strategica e, allo stesso tempo, sul fornire a coloro che prendono le decisioni raccomandazioni volte a superare ulteriori contesti catastrofici o inerziali.

Quali sono le criticità o i problemi principali che rappresentano dei veri “colli di bottiglia” per lo sviluppo dell'America Latina? A priori, dopo aver ascoltato le presentazioni fatte nel webinar[109] tenutosi il 3 e il 5 novembre 2021 e prima di immergersi nei compiti di ricerca svolti

[109] I relatori del webinar erano: il Contrammiraglio Cristián Enrique Araya Escobar dal Cile, col tema: Indigenismo e Stato Nazione in America Latina; la Dottoressa Elena Azaola dal Messico, col tema: Violenza e pace in America Latina; il Professor José Gabriel Paz dall'Argentina, col tema: Diritto attuale e nuove tendenze in America Latina; l'Ambasciatore Adam Blackwell dal Canada, col tema: Considerazioni sulla sicurezza multidimensionale in America Latina; e l'ambasciatore Adam

dai partner del Progetto, sono stati enunciati, a modo orientativo, i seguenti "temi critici" o "problemi" rilevanti:

- Assenza di un progetto di nazione, debolezza istituzionale e crisi di leadership;
- Violazione sistematica dello Stato di diritto, democrazie incipienti e regressione autoritaria;
- Coesistenza di grandi spazi vuoti e megalopoli con mercati informali e deterioramento dell'ambiente;
- Disuguaglianza ed esclusione sociale;
- Dominio della violenza;
- Il problema dell'insicurezza e la concezione strumentale della sicurezza;
- Migrazione disordinata e terreno fertile per la violazione dei diritti umani;
- Il fenomeno delle sparizioni forzate e la sua attuale riconfigurazione.

La ricerca realizzata attraverso questo Progetto, su questa base e, naturalmente, senza limitarsi ad essa, ha esplorato in profondità la realtà latino-americana da quattro diverse prospettive o dimensioni strategiche:

1. **Scenario latino-americano**
   La debolezza dello Stato di diritto e la mancanza di una cultura della pace;
   Altri fattori che influenzano la fragilità istituzionale;
   Cause profonde del problema latino-americano.
2. **L'impatto della pandemia COVID-19**
   Il diritto alla vita;
   Altri diritti umani;
   Le modalità di violenza di cui sopra;
   La situazione generale preesistente.
3. **La situazione attuale in America Latina e il suo impatto sull'applicazione della legislazione vigente sul diritto alla protezione integrale della persona umana**
   Diritto internazionale dei diritti umani;
   Diritto internazionale umanitario;

Blackwell dal Canada, sul tema: Considerazioni sulla sicurezza multidimensionale nelle Americhe; la Dottoressa Gabriella Citroni dall'Italia, col tema: Passato e futuro delle sparizioni in America Latina, con un focus sul diritto alla verità delle famiglie come gruppo vulnerabile e la Dottoressa Loreto Correa Vera dal Cile, col tema: Integrazione latinoamericana. Dalla teoria ai numeri nel XXI secolo.

Diritto internazionale sui rifugiati, migranti e sfollati.

4. Gruppi particolarmente vulnerabili: donne

Ruolo delle donne nella prevenzione;

Il ruolo delle donne nel superamento delle situazioni precedentemente trattate;

Conseguenze della violenza durante la pandemia sull'esercizio dei diritti umani delle donne.

Dal punto di vista di ogni dimensione, i gruppi di lavoro[110] hanno proceduto a identificare le principali criticità, stabilire le loro cause e analizzare le loro conseguenze, per potere determinare i modi per superarle al fine di ottenere uno scenario futuro migliore per la regione.

[110] Per la "**dimensione 1**", coordinamento: rappresentanti dell'Università di Guadalajara, Messico (UDG); co-coordinamento: rappresentanti dell'Università di Santo Tomás, Colombia (UST) e del Centro di Studi Sociali e Giuridici dell'Ecuador (CESJE); associati: rappresentanti dell'Università di Salvador, Argentina (USAL) e della Fondazione Baltazar Garzón, Spagna (FIBGAR). Per la "**dimensione 2**", coordinamento: rappresentanti dell'UDG, co-coordinamento: rappresentanti di Global Thought MX, Messico (GTM) e CESJE; associati: rappresentanti dell'Universidad Cardenal Herrera (UCH) e CESJE. Per la "**dimensione 3**", coordinamento: rappresentanti di UST; co-coordinamento: rappresentanti dell'Università Milano Bicocca, Italia (UMB) e UCH; associati: rappresentanti di USAL e FIBGAR. Per la "**dimensione 4**", coordinamento: rappresentanti del GTM; co-coordinamento: rappresentanti dell'UCH e del Comando Strategico Congiunto di Transizione Colombiano (CCOET); associati: rappresentanti di Intersecta A.C., Messico (IAC), Gender Issues, Messico (GIM) e CESJE.

CONSIDERAZIONI PRELIMINARI DEL PROFESSOR MARCOS P. MOLOEZNIK

"Un politico diventa uno statista quando invece di pensare alle prossime elezioni, pensa alle prossime generazioni".
Winston Churchill

L'America Latina è una grande regione che si estende dal Rio Grande o Rio Bravo, che separa il confine terrestre del Messico e degli Stati Uniti d'America, fino all'isola di Tierra del Fuego, condivisa da Argentina e Cile sulla punta meridionale del continente.
Al di là della sua diversità geografica, delle sue ricchezze naturali e culturali, così come dei contrasti di diversa natura che la caratterizzano, la regione presenta dei *comuni denominatori* che ci permettono di identificare le seguenti *quattro dimensioni strategiche*, temi critici attorno ai quali ruota questo Progetto di Ricerca:

1. Fattori che influenzano l'attuale stato di fragilità istituzionale e di violenza che caratterizza oggi l'America Latina;
2. L'impatto della pandemia COVID-19;
3. L'attuale situazione latino-americana e il suo impatto sull'applicazione della legislazione vigente in termini di diritto alla protezione integrale della persona umana;
4. Gruppi particolarmente vulnerabili: le donne.

Per quanto riguarda la prima dimensione strategica, è importante ricordare che *l'America Latina è la regione più violenta del mondo*, se si prende come indicatore il tasso di omicidi dolosi per 100.000 abitanti, il che significa che per l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), la situazione in America Latina è di *violenza endemica*.
E se la violenza è un fenomeno multi-causale o multifattoriale, la debolezza istituzionale -le cui caratteristiche dominanti sono l'impunità, la corruzione, la crisi di leadership e i bassi livelli di professionalità nella funzione pubblica- spiega in gran parte l'incapacità dello Stato di prevenire la violenza e il crimine, e di garantire il diritto alla sicurezza della popolazione. Di conseguenza, la violenza e la fragilità istituzionale sono due facce della stessa medaglia.
Per quanto riguarda il secondo aspetto, una pandemia può essere considerata *un rischio per la sicurezza nazionale* perché è un antagonismo naturale o antropocentrico che non ha un agente identificato, né l'intenzione di causare danni, ma ha un potenziale sufficiente -reale o

percepito- per distruggere o danneggiare gravemente gli interessi nazionali, o impedire il raggiungimento o la piena realizzazione degli obiettivi nazionali permanenti.

In questo contesto, gli effetti negativi del coronavirus si faranno sentire a breve, medio e lungo termine, con danni incommensurabili come gravi effetti sul diritto alla vita, il diritto alla salute e conseguenze negative per l'economia, con la distruzione di micro, piccole e medie imprese, imprese familiari e la conseguente perdita massiccia di posti di lavoro.

Per quanto riguarda la terza dimensione, dobbiamo considerare che i *diritti umani in generale e quelli di prima generazione in particolare (diritti civili e politici) sono permanentemente messi in discussione* da una realtà segnata dal predominio del diritto sulla giustizia, degli interessi dello Stato su quelli della società, di una cultura della trasgressione, dell'assenza di un progetto di nazione in cui le grandi maggioranze si identifichino, di una cultura politica autoritaria e di un gioco a somma zero, con un forte "potere esecutivo" che invalida sia il principio della divisione e separazione delle funzioni del potere, così come il necessario controllo sul suo operato.

Il diritto alla vita, quello all'integrità fisica delle persone, alla libertà, all'accesso alla giustizia, così come il diritto alla soddisfazione dei bisogni e a una vita dignitosa spesso diventano lettera morta perché lo Stato è incapace di garantirli.

Nel contesto dell'ultima dimensione strategica, la tensione, se non la collisione, tra diritto e realtà si manifesta chiaramente nel caso delle *donne latinoamericane, un gruppo socialmente vulnerabile esposto alla cultura e alle pratiche sociali dominanti*.

Così, il manto di protezione giuridica sulle donne è necessario, ma non sufficiente, data la loro innegabile debolezza sotto il dominio di una società marcatamente maschilista. Questo si riflette in tutti gli ambiti della vita quotidiana: dalla violenza di genere e le molestie sessuali, aggravate dal COVID-19, alla discriminazione sul posto di lavoro, dove le donne guadagnano in media il 30% in meno dei loro pari maschi. Questo rende necessario riservare un trattamento speciale alle donne come gruppo sistematicamente vittimizzato.

Oltre a queste quattro dimensioni strategiche, bisogna considerare le seguenti premesse:

1. *Non c'è miglior sistema politico di un sistema democratico*, intendendo con ciò la democrazia liberale, in cui il popolo —nella sua capacità sovrana— governa attraverso i suoi rappresentanti, e la cui caratteristica essenziale è lo Stato di diritto, le cui condizioni minime sono: il dominio della legge (tutto all'interno della legge, lo stato subordinato ad un ordinamento giuridico), il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali (diritti umani), la divisione del potere statale in funzioni (che porta con sé l'equilibrio dei poteri), e la legalità

dell'amministrazione (tutti i funzionari pubblici possono eseguire solo ciò che sono espressamente autorizzati a fare).

2. *Non esiste un sistema economico migliore di quello capitalista,* che si basa sulla concorrenza e sul riconoscimento del ruolo delle imprese come generatrici di ricchezza e produzione, mentre lo Stato agisce come facilitatore e allocatore di risorse per garantire pari opportunità a tutti. Di conseguenza, lo Stato è responsabile della creazione di condizioni che permettano un'equa distribuzione del reddito o della ricchezza della nazione, attraverso strumenti di politica sociale e sussidi rivolti ai gruppi più svantaggiati e danneggiati durante il processo di crescita economica della nazione.
3. Pertanto, lo Stato deve, da un lato, *generare le condizioni per l'investimento produttivo e la creazione di posti di lavoro*; e, dall'altro, *compensare gli squilibri* -prodotti dalla concorrenza-attraverso strumenti di politica sociale. Questo è *il ruolo dello Stato o la cornice istituzionale*, che può essere inteso come l'insieme di regole che i cittadini progettano, concordano e rispettano per governarsi come società, vale a dire delle leggi e un governo capace di applicarle e, a sua volta, attenersi ad esse. In altre parole, in questo modo lo Stato di diritto contribuisce allo sviluppo istituzionale e, quindi, alla crescita della nazione.
4. Nel caso dell'America Latina, la sua ricchezza risiede nel fenomeno dell'"*incrocio di razze*", "la razza americana è un vero *melting pot* —una mescolanza di un gran numero di gruppi etnici— ulteriormente incrementata a seguito della schiavitù e dalle successive ondate migratorie", nelle parole del Contrammiraglio Araya Escobar[111].

Sulla base di questo riconoscimento, vengono presentati i quattro principali problemi o questioni critici -che qui chiamiamo "dimensioni strategiche"-, lo scenario regionale futuro più probabile, e lo scenario desiderabile, così come le raccomandazioni per raggiungerlo e il possibile contributo dell'Unione Europea (UE) e dell'Italia.

In altre parole, ciò che si fa o non si fa oggi condizionerà il futuro della regione; da qui la necessità imperativa di intervenire attraverso politiche, strategie e linee d'azione adeguate a un obiettivo strategico, al fine di raggiungere un futuro desiderabile il cui corso sia segnato dal benessere generale della popolazione e dal consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto.

[111] Contrammiraglio Cristián Enrique Araya Escobar (Cile) "Indigenismo y Estado Nacional en Latinoamérica"; presentazione nel contesto del *Webinar* sullo *Scenario strategico dell'America Latina,* mercoledì 03 novembre 2021.

CAPITOLO I

1. DESCRIZIONE DELLA PROBLEMATICA LATINOAMERICANA

Questo primo capitolo cerca di identificare, dal punto di vista di quattro diverse dimensioni strategiche, i principali problemi che colpiscono la regione e che costituiscono degli ostacoli allo sviluppo e al benessere generale della popolazione.

1.1 Descrizione della problematica dalla "Dimensione strategica 1" Fattori che influenzano l'attuale stato di fragilità istituzionale e di violenza che caratterizza oggi l'America Latina

Le criticità identificate sono diverse, complesse e multi-causali; partendo dalla concezione tradizionale del potere nazionale[112], le criticità derivano da ciascuna delle sue cinque componenti:

- Fattore politico
  - Assenza di un progetto di nazione, debolezza istituzionale e crisi di leadership.
  - Violazione sistematica dello Stato di diritto, insoddisfazione e disincanto nella democrazia, regressione autoritaria.
  - Concezione strumentale della sicurezza.
- Fattore economico
  - Bassi tassi di crescita economica.
  - Alti tassi di evasione fiscale e mercati informali.
  - Incapacità di soddisfare le esigenze di base della popolazione.
  - Dispersione o frammentazione regionale.
- Fattore sociale
  - Disuguaglianza ed esclusione sociale.
  - Violenza endemica.
  - Migrazione disordinata e terreno fertile per la violazione dei diritti umani.

- Fattore militare

[112] Vedi, per esempio, Konrr, Klaus E. (1981) El poder de las naciones, Buenos Aires, Editorial de Belgrano e Beaufre, André (1978), Estrategia de la Acción, Buenos Aires, 2a edizione, Editorial Pleamar.

- Espansione delle missioni e delle funzioni delle forze armate.
- Processo di militarizzazione della sicurezza pubblica.
- Crisi d'identità della professione militare.

- Fattore geopolitico
  - Coesistenza di grandi spazi vuoti e megalopoli.
  - Ricchezza naturale e biodiversità.
  - Deterioramento costante e continuo dell'ambiente.

1.1.1 FATTORE POLITICO

-*Progetto di nazione*: di solito è concepito come una grande proposta per il futuro collettivo a cui si attribuiscono ragionevoli possibilità di successo. È un regime politico concepito per fare dell'esercizio del potere la soluzione dei grandi problemi nazionali. È anche solitamente definito come un insieme di idee socialmente condivise che spiegano a grandi linee ciò che una nazione vuole essere[113]. In termini generali, in America Latina manca un progetto di nazione in cui le grandi maggioranze nazionali si identifichino; in altre parole, l'assenza di un patto sociale.

-*Leadership:* qualità primordiale intangibile o immateriale, non è all'altezza delle sfide affrontate dai paesi latinoamericani. L'America Latina è governata da leader mediocri e irrazionali, corrotti e senza scrupoli, se non messianici, di fronte a realtà complesse in un contesto di *globalizzazione* e di *incertezza*, aggravato dalla frammentazione dei paesi della regione.

-*Violazione sistematica dello Stato di diritto, democrazie incipienti e regressione autoritaria*: lo Stato non garantisce nemmeno il rispetto dei diritti umani di prima generazione, cioè i diritti civili e politici. Per non parlare dei diritti umani di seconda e terza generazione, specialmente il diritto alla salute, i cui limiti sono stati esposti dal coronavirus, come sarà evidenziato nel Capitolo II. Anche il diritto all'educazione è costantemente messo in discussione, a causa dei preoccupanti livelli di abbandono scolastico e del deterioramento sistematico della sua qualità. Le università, soprattutto quelle pubbliche, si dedicano a trattare le questioni attuali più in voga e quelle dei paesi centrali invece di contribuire alla soluzione dei grandi problemi nazionali, con il risultato

[113] Meyer, Lorenzo (2020) AGENDA CIUDADANA LA EVANECENCIA DEL PROYECTO NACIONAL; disponible en: https://lorenzomeyercossio.com/wp-content/uploads/2020/10/081023.pdf

di un divorzio tra il governo e le istituzioni di istruzione superiore. Inoltre, c'è una mancanza di necessaria autocritica all'interno dell'università.

L'America Latina manca anche di una tradizione democratica, verificandosi disuguaglianze o squilibri tra il Potere Esecutivo e la sua controparte giudiziaria e legislativa, così che la tradizionale teoria liberale dei pesi e contrappesi rimane in vigore solo a livello formale. C'è anche la tendenza a copiare leggi e sistemi giuridici dei paesi centrali o relativamente più sviluppati, che alla fine sono inapplicabili e inattuabili perché non rispondono alle idiosincrasie dei popoli della regione; come ha sottolineato lo scrittore Octavio Paz quando ha avvertito che "adottare" non è lo stesso che "adattare". Non c'è nemmeno chiarezza sulle questioni che dovrebbero essere prioritarie o che la legge dovrebbe privilegiare; anzi, si legifera su questioni che non hanno importanza o significato; in breve, la legge non offre risposte o soluzioni ai problemi più urgenti.

-*Concezione strumentale della sicurezza*: il paradigma di sicurezza dominante si basa solo ed esclusivamente sulla risposta dello Stato attraverso l'uso della forza (repressione), lasciando da parte altri strumenti non coercitivi del potere pubblico e rinunciando ai meccanismi preventivi.

1.1.2 FATTORE ECONOMICO

-*Bassa crescita economica:* le crisi economiche ricorrenti nei paesi della regione sono dovute sia ai bassi tassi di crescita economica, in assenza di incentivi all'attività commerciale, sia al crescente indebitamento pubblico per far fronte alla spesa pubblica. Poiché non vengono generati abbastanza posti di lavoro per coloro che entrano nel mercato del lavoro, lo Stato non riesce a garantire la soddisfazione dei bisogni di base della popolazione, e la povertà aumenta ogni anno.

-*Mercati informali:* si ha un contesto segnato dal dominio dell'economia informale e di sopravvivenza, in cui: a) lo Stato non riesce a raccogliere entrate attraverso il sistema fiscale; e, b) tende a generare attività altamente inquinanti e distruttive per l'ambiente.

-*Dispersione*: l'antitesi dell'integrazione economica regionale; piuttosto, lo scenario latino-americano è caratterizzato dalla frammentazione e dalla scarsità di alleanze strategiche e complementarità produttiva e di servizi tra gli Stati.

1.1.3 FATTORE SOCIALE

-*Disuguaglianza ed esclusione sociale*: *la pessima distribuzione del reddito o della ricchezza nazionale fa dell'America Latina la regione più disuguale del mondo*, dove

ampi settori sociali non sono in grado di soddisfare nemmeno i loro bisogni fondamentali, in contrasto con l'opulenza di una minoranza privilegiata.

D'altra parte, c'è un debito storico verso i popoli originari che sono stati emarginati; si tratta dell*'indigenismo*, collettivi sociali che conservano i loro usi e costumi, che sono generalmente contrari alle regole del gioco democratico e che contemplano persino la pena di morte.

Anche il sistema carcerario o penitenziario costituisce un microcosmo della realtà dei popoli dell'America Latina; e riflette anch'esso le grandi disuguaglianze sociali, dato che la maggior parte della popolazione carceraria è costituita da poveri, persone che provengono da settori urbani molto emarginati o che non hanno altra scelta che ricorrere al crimine organizzato. Il sovraffollamento e l'autogoverno sono ben lungi dal soddisfare lo scopo teleologico della frase di reintegrazione sociale dell'ideologia liberale. Inoltre, più del cinquanta per cento delle persone private della libertà sono processate e non condannate, dato che c'è un abuso della detenzione preventiva. Le prigioni della regione costituiscono un rischio latente, che generalmente esplode sotto forma di rivolte e spargimenti di sangue.

Inoltre, c'è *confusione tra politica sociale e gli aiuti sociali*, poiché la classe dirigente è più interessata al clientelismo politico che allo sviluppo sociale. Quindi, si preoccupano di preservare i vantaggi o i privilegi, mentre mettono seriamente in discussione le meritocrazie, favorendo l'elemosina o i favori dello Stato, il che porta al debito nazionale. Tutto questo è esacerbato da un'atmosfera di divisione e da un gioco a somma zero, incoraggiato dai governi populisti e autoritari della regione.

-*Violenza endemica*: l'America Latina rappresenta solo l'otto per cento della popolazione mondiale, ma concentra circa il trentotto percento degli omicidi dolosi del mondo. Cinque dei paesi del mondo con i più alti tassi di morti violente si trovano nella regione: Venezuela, Honduras, Colombia, El Salvador e Brasile, paesi i cui tassi di omicidi per 100.000 abitanti sono più di trenta volte superiori a quelli dell'Unione Europea.

Con l'aggravante che le principali vittime e perpetratori sono giovani tra i 15 e i 29 anni, e quindi la regione sta sprecando il vantaggio economico comparativo del "bonus demografico". Si tratta principalmente di violenza criminale omicida. C'è un'analogia tra i giovani in conflitto con la legge o i giovani delinquenti e i bambini combattenti, entrambi sono carne da cannone o sacrificabili. Non bisogna nemmeno trascurare le

donne come gruppo vulnerabile, che subiscono violenza di genere e domestica in un contesto dominato da una cultura maschilista.

Così, *la legittimità dello Stato, e in particolare il suo monopolio della forza, sono costantemente messi in discussione da attori non statali*, come gruppi di insorti, crimine organizzato transnazionale, gruppi di autodifesa e collettivi paramilitari, cittadini insoddisfatti alla luce delle disuguaglianze sociali e degli scarsi o inesistenti risultati delle istituzioni statali, e dallo stesso uso/abuso della forza da parte degli operatori del sistema di pubblica sicurezza, che spesso violano i diritti umani e il diritto internazionale umanitario.

In questo scenario, la protesta sociale si diffonde di fronte a canali di comunicazione deboli o inesistenti tra chi detiene il potere e il popolo da cui deriva il potere sovrano; in questi scenari la risposta dello Stato tende ad essere l'uso della forza, che porta a cicli viziosi di violenza. In America Latina, ciò che il Comitato Internazionale della Croce Rossa chiama Altre Situazioni di Violenza (ASV) è la realtà quotidiana, con effetti umanitari più devastanti dei conflitti armati e che comporta il dispiegamento di forze armate che mirano a ristabilire l'ordine pubblico.

Pertanto, c'è una violazione sistematica del sacro diritto alla vita e all'integrità fisica delle persone, perché non si deve trascurare che la vita è la condizione indispensabile per godere del resto dei diritti umani. A questo si aggiungono crimini aberranti di natura imprescrittibile come le sparizioni forzate di persone (*vittime dirette* come migranti, disabili, donne, bambine e adolescenti, e difensori dei diritti umani —gruppi vulnerabili—, e *vittime indirette* come le famiglie delle persone scomparse e la società nel suo insieme) che mette in discussione *il diritto inalienabile alla verità* e quindi colpisce la giustizia *alla luce dell'impunità*, come sottolinea Gabriela Citroni[114] (che porta con sé una vera catastrofe umanitaria in alcuni paesi), e la pratica continua della tortura e di altri trattamenti crudeli, inumani e degradanti, sia da parte delle azioni dello Stato che più recentemente da parte di attori privati o non statali.

-Migrazione disordinata e terreno fertile per la violazione dei diritti umani: il risultato dell'espulsione della popolazione a causa della violenza endemica e dell'incapacità di generare fonti di lavoro e pari opportunità.

[114] Citroni, Gabriella (Italia) "Passato e futuro delle sparizioni in America Latina, con un focus sul diritto alla verità delle famiglie come gruppo vulnerabile"; presentazione nel contesto del *Webinar* sullo *Scenario strategico dell'America Latina*, venerdì 05 novembre 2021.

L'altra faccia della medaglia sta nelle rimesse, che sono diventate una delle principali fonti di reddito per molti paesi della regione, perché non dobbiamo perdere di vista il fatto che gli Stati Uniti d'America —la potenza egemone regionale— è il mercato di destinazione a cui aspirano i migranti, esercitando un innegabile effetto di richiamo. Coesistono rifugiati, migranti e sfollati interni, gruppi altamente vulnerabili alle azioni del crimine organizzato, in particolare donne, bambine e adolescenti, molte delle quali sono vittime invisibili (cioè tollerate) di sparizioni forzate.

1.1.4 FATTORE MILITARE

I bassi, se non inesistenti, livelli di professionalizzazione dei funzionari pubblici spiegano in gran parte l'espansione delle missioni e delle funzioni affidate alle forze armate, soprattutto nel campo della sicurezza pubblica. Si tratta del processo di militarizzazione della sicurezza pubblica, una tendenza presente in gran parte dell'America Latina e che tende ad essere accompagnata da violazioni dei diritti umani, dato che il personale armato non è sottoposto a un processo di riqualificazione professionale. Questo, a sua volta, porta con sé una crisi della professione militare, dato che i giovani che abbracciano la carriera militare trovano la loro vocazione messa in discussione quando sono impegnati in attività al di fuori della professione delle armi.

1.1.5 FATTORE GEOPOLITICO

-*Coesistenza di grandi spazi vuoti e megalopoli*: c'è un contrasto tra grandi spazi vuoti e un alto livello di concentrazione della popolazione nelle grandi città (megalopoli), nel contesto di un processo di urbanizzazione accelerato e caotico.

-*Deterioramento costante e continuo dell'ambiente*: la generazione di energia sporca e il sovra sfruttamento delle risorse rinnovabili e non rinnovabili, così come le eccessive estrazioni di risorse naturali, minano il diritto a vivere in un ambiente sano ed ecologicamente equilibrato, cioè un diritto umano di terza generazione. Questo è aggravato dal cambiamento climatico e dall'effetto serra che colpisce significativamente la regione. Questo pone un paradosso: da un lato, l'America Latina si caratterizza come una regione di grandi ricchezze, risorse e riserve naturali, così come la biodiversità; dall'altro, c'è una realtà di costante e continuo deterioramento dell'ambiente, a causa dello sfruttamento predatorio che va oltre i limiti stabiliti dal quadro giuridico.

1.2 Descrizione della problematica dalla "Dimensione strategica 2" Impatto della pandemia COVID-19

L'attuale pandemia è una calamità o catastrofe, con effetti nocivi permanenti che si faranno sentire a breve, medio e lungo termine. È la peggiore crisi dalla Seconda Guerra Mondiale (1939-1945), che colpisce l'umanità intera, e probabilmente continuerà per anni.

- La peggiore crisi dalla Seconda guerra mondiale (1939-1945).
- Colpisce l'umanità nel suo insieme.
- Diffusione del virus facilitata dalla globalizzazione.
- Colpisce soprattutto il diritto alla vita.
- Mette in discussione l'esercizio effettivo del diritto alla salute.
- Gestione negligente nella maggior parte degli Stati della regione.
- Distruzione delle economie e perdita massiccia di posti di lavoro.

La diffusione del coronavirus COVID-19 e la crisi che ne è seguita hanno alterato la vita quotidiana dei cittadini di tutto il mondo, oltre a mostrare le risposte di ciascuno dei governi esponendo i loro punti di forza, ma anche le loro debolezze. Così, a sud del Rio Grande o Bravo, i numeri di infetti e morti sono molto rilevanti in Argentina, Brasile, Colombia, Messico e Perù. La gestione di questi paesi ha lasciato molto a desiderare. Tuttavia, la percentuale di morti per 100.000 abitanti è molto alta in Perù, dato che questo paese andino è stato molto negligente nella gestione della pandemia. È seguito da Brasile, Argentina, Colombia e Paraguay.

Vale la pena segnalare che, in senso umanitario, l'America Latina è stata la regione del mondo che la pandemia ha colpito più duramente, dato che, con solo l'8,5% della popolazione mondiale, a gennaio 2022 aveva subito il 15,77% del numero totale di infezioni e il 26,58% del numero totale di morti nel mondo[115]. A questo vanno aggiunte le conseguenze di vario genere —economiche, sociali, psicologiche, ecc.— che hanno afflitto e continuano ad affliggere una regione che, anche prima della pandemia, presentava notevoli squilibri e carenze. Tra queste carenze c'è l'assenza di un'unità latino-americana. Nemmeno la pandemia sembra aver costretto i governi dell'America

[115] Vale la pena ricordare che Brasile e Messico sono attualmente tra i primi quattro paesi al mondo in termini di letalità e morti a causa del COVID-19; ed è probabile che nel bilancio finale siano in testa per numero di morti a causa della pandemia, dato che i rispettivi governi hanno deciso di essere semplici spettatori della tragedia, limitandosi a vaccinare le loro popolazioni.

Latina e dei Caraibi ad attuare un impulso sovranazionale che cerchi il bene comune di fronte alla minaccia esistente, dando priorità a soluzioni extraregionali individuali o bilaterali e lasciando la sfera comune latino-americana per risposte parziali, insufficienti, limitate, sovrapposte, non coordinate e frammentate.

Oltre alla letalità, che porta via sempre più vite umane, un effetto dannoso del COVID-19 è la distruzione delle economie, che include danni irreversibili. La pandemia è riconosciuta come la peggiore crisi economica dal Venerdì Nero di Wall Street del 1929. In particolare, il settore dei trasporti (ad esempio le compagnie aeree), il turismo e i beni di lusso come gioielli, orologi, elettronica e automobili sono i più colpiti. La stragrande maggioranza della popolazione della regione si limita a comprare articoli essenziali come cibo, medicine, prodotti per l'igiene e la pulizia. Nel settore sociale, la povertà e la disuguaglianza sono aumentate a dismisura. Il fallimento generalizzato delle imprese e il conseguente aumento della disoccupazione di massa stanno minando la necessaria generazione di ricchezza e il principale indicatore della politica sociale.

Nel caso dell'America Latina e dei Caraibi, il Fondo Monetario Internazionale stima una contrazione del 9,4% del PIL, una caduta che per le tre principali economie della regione si presenta come segue: Brasile -9,1%, Messico -10,5% e Argentina -9,9%; il che spiega un aumento della povertà dal 30,3% della popolazione della regione nel 2019 al 37,2% nel 2020, vale a dire un aumento di 45 milioni di persone sulla soglia di povertà (per raggiungere 230 milioni di poveri)[116].

La pandemia del COVID-19 e le sue conseguenze hanno un impatto politico-sociale inevitabile. L'alto livello di informalità lavorativa nella regione, con più del 50% della popolazione latino-americana che vive in questa situazione[117] e i bassi investimenti esteri (l'America Latina è la regione che riceve meno investimenti diretti esteri a livello globale dopo l'Africa) generano un clima di instabilità che aumenta la sfiducia dei cittadini nelle sue istituzioni e contribuisce all'erosione democratica di cui sopra.

---

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

[117] ECLAC. (24 gennaio 2022). Workshop tecnico (virtuale): "Lavoro informale in America Latina e nei Caraibi: Oportunidades y desafíos para su estimación y diseño de políticas a nivel subnacional".
Recuperato da cepal.org: https://www.cepal.org/es/eventos/taller-tecnico-virtual-informalidad-laboral-america-latina-caribe-oportunidades-desafios-su#:~:text=La%20informalidad%20laboral%20es%20un,la%20pandemia%20de%20COVID%2D19

La crisi del COVID-19 ha anche esacerbato la violenza di genere. Durante il confinamento, la maggior parte del lavoro sia per gli uomini che per le donne veniva svolto da casa, il che diventava un generatore di stress unito alle preoccupazioni per la salute, la sicurezza, la mancanza di denaro, ecc. Questo rappresentava una situazione in cui, in presenza di partner violenti, la violenza verso le donne veniva rafforzata. In un contesto di confinamento, un aggressore ha un maggiore controllo sulla sua vittima.

Il gruppo di lavoro di Global Thought è d'accordo con questa valutazione, dato che con il coronavirus lo scenario è diventato ancora più complicato per le donne. La pandemia ha riflesso ed esacerbato le disuguaglianze e la violenza, colpendole sproporzionatamente. La pandemia ha cambiato le dinamiche familiari e molte di esse hanno dovuto rimanere in isolamento con i loro aggressori. La pandemia ha anche portato alla perdita di posti di lavoro, colpendo in modo diverso le donne, che tendono ad avere salari più bassi e a lavorare in settori informali con scarso accesso ai benefici occupazionali. La dipendenza economica era già un fattore di permanenza delle donne in spazi violenti, ma con la pandemia questo rischio è aumentato.

Si tratta di una situazione di regressione segnata da quattro serie di rischi che colpiscono direttamente l'inclusione politica delle donne[118]: 1) una maggiore precarietà economica e un ritorno ai ruoli di genere tradizionali; 2) una maggiore dipendenza da pratiche informali che rafforzano il dominio politico maschile; 3) disuguaglianze nell'accesso alle piattaforme online; e, 4) una diminuzione della visibilità pubblica delle donne.

Va segnalato che l'intersezione del genere con altre condizioni di vulnerabilità esaspera l'impatto negativo della crisi provocata da COVID-19. Pertanto, è prioritario prestare attenzione ai gruppi più vulnerabili come le donne migranti, rifugiate o richiedenti di asilo, le donne afrodiscendenti e indigene della regione, le donne nelle zone rurali, le donne con disabilità, le lavoratrici domestiche, le donne private della loro libertà e le donne LGBT+[119].

D'altra parte, il coronavirus ha portato con sé il consolidamento delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), sia nella pubblica amministrazione, nel mondo del lavoro e nel sistema educativo, dove il processo di insegnamento-

[118] Brechenmacher, Saskia e Hubbard, Caroline (2020) "Come il coronavirus ha esacerbato l'esclusione politica delle donne", Carnegie Endowment, INDI.

[119] OAS & CIM. (2020). COVID-19 nella vita delle donne. Ragione per riconoscere gli impatti differenziali. Organizzazione degli Stati Americani e Commissione Interamericana delle Donne. Recuperato da https://www.oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCOVID19-ES.pdf

apprendimento a distanza è qui per rimanere. Bisogna sottolineare che le TIC sono solo uno strumento che, con la pandemia, sono diventate più utilizzate nelle attività quotidiane. In altre parole, sono un mezzo per raggiungere gli scopi e gli obiettivi che devono essere stabiliti dai diversi livelli della società.

Al contrario, vale la pena sottolineare che, dopo che l'America Latina è diventata un epicentro della pandemia, dall'Argentina al Messico, i media hanno riportato sempre più spesso scandali legati a pratiche corrotte favorite dall'emergenza sanitaria COVID-19. I principali indicatori internazionali che riportano la questione riflettono questa realtà, dato che l'America Latina tende ad essere in cima alle classifiche delle regioni con i più alti indici di percezione della corruzione.

Se negli ultimi anni l'enorme numero di migranti in America Latina rappresentava già una crisi migratoria, con l'arrivo della pandemia COVID-19 il problema migratorio si è aggravato. Questo perché la chiusura delle frontiere e le restrizioni alla mobilità sociale hanno colpito settori economici chiave come il turismo, provocando una profonda crisi economica che ha avuto un forte impatto sui paesi della regione. La crisi migratoria in America Latina non è dovuta solo a cause economiche e lavorative, ma anche a problemi causati dall'insicurezza come la violenza e la delinquenza legata alla presenza del narcotraffico e della criminalità organizzata. L'arrivo del coronavirus ha avuto un forte impatto sull'occupazione, la povertà e la disuguaglianza, ma anche sulla violenza e l'insicurezza. Per questo motivo, indipendentemente dalle restrizioni alla mobilità che la pandemia implicava, molte persone sono emigrate non solo per migliorare le loro condizioni di vita, ma anche per salvarsi.

Negli ultimi cinque anni, l'America Latina ha sperimentato una crescita esponenziale dei flussi migratori, soprattutto dall'America Centrale, oltre alle massicce migrazioni effettuate da paesi come il Venezuela e Haiti, una situazione che è peggiorata con l'arrivo della pandemia COVID-19, causando un aumento dell'emigrazione irregolare nella regione. È chiaro che l'arrivo della pandemia COVID-19 ha avuto un forte impatto sulle migrazioni perché il rallentamento economico che ha causato ha contribuito a peggiorare gli indici di disoccupazione, povertà e disuguaglianza, influenzando così gli indicatori di violenza e insicurezza. Per questo motivo, al di là delle restrizioni di mobilità causate dalla crisi sanitaria, il numero di migranti in America Latina è in aumento.

Secondo Global Thought, quando si tratta delle iniziative degli Stati latinoamericani di fronte alla pandemia, colpisce il linguaggio utilizzato per riferirsi alla sfida di controllare

gli effetti del coronavirus, sottolineando che si trattava di "affrontare una guerra" e, quindi, le misure di emergenza pensate a questo scopo sarebbero state intese come "giustificate"[120] ed "estese", così come i "danni collaterali" che ne sarebbero derivati[121]. Così, secondo la stessa fonte, l'incapacità di stabilire limiti chiari alle azioni delle autorità statali, così come la mancanza di parametri di responsabilità, lascia la porta aperta a un possibile arbitrio, che permette agli individui di decidere quali vite sono più degne di altre. Cosa dovrebbero garantire gli Stati? I diritti individuali prevalgono sui diritti collettivi? Viceversa? Il contenuto fondamentale di alcuni diritti deve avere la priorità, mentre altri passano in *secondo piano*?

In termini di impegni di fronte alla pandemia, spicca la volontà dell'UE di studiare meccanismi che le permettano di sostenere la produzione e la distribuzione di vaccini nella regione, oltre alle donazioni fatte attraverso il meccanismo COVAX e le donazioni di più di dieci milioni di prodotti biologici da parte di alcuni stati dell'UE ai paesi della regione.

In termini di capacità di risposta sanitaria nella regione, spicca il sostegno al Piano di autosufficienza sanitaria per l'America Latina e i Caraibi, elaborato dalla Commissione economica delle Nazioni Unite per l'America Latina e i Caraibi (ECLAC). Allo stesso modo, per quanto riguarda un contributo sostenibile a lungo termine, è stato annunciato che l'UE stanzierà 3,4 miliardi di euro per l'America Latina e i Caraibi, che entreranno nella regione attraverso lo strumento di Vicinato, Cooperazione allo Sviluppo e Cooperazione Internazionale —Europa globale (2021-2027).

1.3 Descrizione della problematica dalla "Dimensione strategica 3"

La situazione attuale in America Latina e il suo impatto sull'applicazione della legislazione vigente sul diritto alla protezione integrale della persona umana

Tra la molteplicità di fattori che caratterizzano la regione latino-americana, spiccano i problemi della migrazione irregolare, le sparizioni forzate e l'emarginazione dei popoli indigeni.

1.3.1 MIGRAZIONE IRREGOLARE

[120] Christoyannopoulos, Alexandre. (7 de abril de 2020). Stop calling coronavirus pandemic a 'war'. *The Conversation*. The Conversation, 7 de abril de 2020, https://theconversation.com/stop-calling-coronavirus-pandemic-a-war-135486.

[121] Tisdale, Simon. "Lay off those war metaphors, world leaders. You could be the next casualty". The Guardian, 21 de marzo di 2020, https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/mar/21/donald-trump-boris-johnson-coronavirus.

La migrazione irregolare è un fenomeno determinante nella regione, che è stata definita come la più disuguale del pianeta nel 2005[122], e confermata come tale durante lo sviluppo della pandemia Covid-19 nel 2021[123], oltre ad essere la più colpita economicamente nel mondo a causa di essa[124].

Va notato che, nonostante il fatto che garantire i diritti fondamentali della popolazione migrante sia, tra l'altro, una sfida complessa, i governi della regione, guidati dalla Repubblica Argentina, la Repubblica Federativa del Brasile, la Repubblica del Cile, la Repubblica di Colombia, la Repubblica di Costa Rica, la Repubblica dell'Ecuador, gli Stati Uniti Messicani, la Repubblica di Panama, la Repubblica del Paraguay, la Repubblica del Perù e la Repubblica Orientale dell'Uruguay, hanno interpretato questa situazione firmando, nel settembre 2018, il Patto globale per la migrazione e la Dichiarazione di Quito sulla migrazione umana dei cittadini venezuelani nella regione, conformata da 18 punti[125].

In questo senso, le condizioni interne della popolazione di ogni Stato sono definite dalla combinazione di fattori endogeni ed esogeni; allo stesso modo, la situazione della popolazione migrante in condizione di irregolarità ha un ampio spettro di fragilità, essendo esposta a fenomeni come il contrabbando, il traffico di esseri umani e la compromissione della propria integrità, che si aggrava a causa della limitata performance amministrativa dei governi dei paesi di accoglienza[126], caratterizzata anche da un alto tasso di impunità. Questo porta alla ripetizione delle violazioni dei diritti umani, il che facilita la loro commissione. Se questo non viene affrontato, un futuro caratterizzato dalla stabilità o dalla sicurezza non può essere previsto o contemplato.

1.3.2 SPARIZIONI FORZATE

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

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

[124] Nazioni Unite (2021), "L'America Latina è la regione in via di sviluppo più colpita dalla pandemia"; https://news.un.org/es/story/2021/03/1489112

[125] Ministero degli Affari Esteri dell'Ecuador (2018) "Dichiarazione di Quito sulla mobilità umana dei cittadini venezuelani nella regione"; https://www.cancilleria.gob.ec/2018/09/04/declaracion-de-quito-sobre-movilidad-humana-de-ciudadanos-venezolanos-en-la-region/

[126] Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine - UNDOC - (2020) "Impatto della pandemia Covid-19 sul traffico di persone"; https://www.unodc.org/documents/ropan/2020/Impacto_del_Covid_19_en_la_trata_de_personas.pdf

Le sparizioni forzate sono un altro fenomeno che caratterizza la regione e di solito colpiscono la popolazione più vulnerabile. Questa include bambini, donne, adolescenti[127], difensori dei diritti umani, persone con disabilità, migranti e, in molti casi, persone appartenenti a popolazioni indigene.

Il fenomeno della sparizione forzata provoca tre livelli di vittimizzazione: il livello più evidente è quello della vittima diretta (la persona sparita); poi c'è un livello molto più ampio che comprende tutta la sua famiglia e la sua cerchia sociale. Per quanto riguarda quest'ultimo, la stessa giurisprudenza e il diritto internazionale hanno riconosciuto che nei casi di sparizione forzata l'intera famiglia è vittima. Infatti, non si tratta solo dell'intima tortura di non sapere cosa sia successo, dello sbattere contro le porte della giustizia, dell'impossibilità di ottenere risposte, ma anche di implicazioni economiche, sociali e culturali molto forti: dover affrontare la scomparsa di una persona cara implica, per i circoli sociali e per intere famiglie, essere lasciati in una situazione di ulteriore vulnerabilità[128]. Molte persone perdono tutto per dedicarsi alla ricerca della persona amata, e questa è una forma chiara di rivittimizzazione.

Infine, c'è un terzo livello di vittimizzazione costituito dalla società nel suo insieme. In questo senso, nessuna società può guardare al futuro senza stabilire cosa è successo alle persone scomparse e stabilire le responsabilità per loro. Uno slogan ricorrente nei contesti post-conflitto o post-dittatura è "voltare pagina". Tuttavia, la pagina non può essere voltata senza averla prima letta.

Vale la pena ricordare che nel settembre 2020 il gruppo di lavoro delle Nazioni Unite sulle sparizioni forzate o involontarie ha pubblicato un rapporto sugli standard e le politiche pubbliche per un'indagine efficace sulle sparizioni forzate[129], in cui si segnala che "l'impunità può avere un effetto moltiplicatore, causando ulteriori sofferenze e angosce alle vittime e alle loro famiglie". Questa considerazione dovrebbe essere il punto di partenza di qualsiasi politica futura: se l'impunità non viene affrontata, nessun progresso sarà possibile.

[127] WGEID (2012). General Comment on Women Affected by Enforced Disappearances; disponibile su: https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/WGEID/98/2; e WGEID (2012), General Comment on Children and Enforced Disappearances; disponibile su: https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/WGEID/98/1.

[128] WGEID, Studio sulle sparizioni forzate o involontarie e i diritti economici, sociali e culturali, UN Doc. A/HRC/30/38/Add.5, 9 luglio 2015.

[129] Il rapporto è disponibile al seguente link: https://www.undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/45/13/Add.3. Il paragrafo citato è il 94.

Lo stesso studio del gruppo di lavoro sottolinea che "la comunità internazionale non deve rimanere neutrale di fronte a tali sofferenze, ma deve rafforzare le iniziative di cooperazione, aumentare l'assistenza disponibile per le vittime e condurre indagini giudiziarie e procedimenti a livello locale e internazionale". Così, verità e giustizia vanno di pari passo: non c'è giustizia senza verità e non c'è verità senza giustizia.

Questa situazione pone delle sfide ai governi dei paesi della regione, che devono trasformarle in soluzioni funzionali che garantiscano il diritto alla protezione integrale della persona umana nel tempo, e rispettare gli strumenti sottoscritti nel campo del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario.

1.3.3 MARGINALIZZAZIONE DELLE POPOLAZIONI INDIGENE

Il caso dei popoli indigeni: i diritti dei dimenticati

Secondo la Banca Mondiale, ci sono circa 476 milioni di popoli indigeni in più di novanta paesi del mondo[130], che si caratterizzano come universi sociali basati su comunità con organizzazioni proprie, costumi, tradizioni, reti sociali e pratiche ancestrali che generano diritti e obblighi per i loro membri.

Nonostante le loro differenze culturali, i popoli indigeni di tutto il mondo condividono questioni comuni relative al riconoscimento delle loro identità, dei loro modi di vita e del diritto di usare i loro territori e le loro risorse naturali tradizionali. Con quest'ultimo in particolare, i popoli indigeni hanno legami ancestrali collettivi da cui dipendono la loro identità culturale, i mezzi di sussistenza e il benessere fisico e spirituale.

Molto spesso le loro culture sono minacciate e la protezione e la promozione dei loro diritti minacciate, al punto che, in diverse aree del mondo, i popoli indigeni continuano a vivere l'eredità della colonizzazione e sono spesso emarginati e soggetti a discriminazione. Sono a rischio di povertà, razzismo, violenza e abusi, così come il degrado e il saccheggio, o addirittura l'espulsione dalle loro terre, che sono spesso ricche di risorse naturali e quindi di interesse per gli attori statali e non statali al fine di realizzare grandi progetti economici estrattivi, come lo sfruttamento del petrolio, le miniere, le infrastrutture che alterano l'ecosistema, o l'agricoltura di monocultura, a scapito della flora e della fauna nativa, tra gli altri.

Coloro che osano lottare per i loro diritti e denunciare le ingiustizie finiscono per subire attacchi violenti e minacce, sorveglianza illegale, divieti di viaggio, ricatti, molestie

[130] Banca Mondiale, Popoli indigeni, 2021: https://www.bancomundial.org/es/topic/indigenouspeoples#1

sessuali e forme ancora più grandi di violenza e discriminazione come omicidi o sparizioni forzate, spesso con il sostegno o la connivenza dello Stato.

Nel suo ultimo rapporto, presentato nel 2020 durante la 45° sessione del Consiglio dei Diritti Umani, Antonia Urrejola Noguera, l'allora Relatrice speciale sui diritti dei popoli indigeni, ha messo in allarme il "gap di attuazione" e la crescente violenza e criminalizzazione contro i popoli indigeni in molti paesi del mondo[131].

La situazione è profondamente allarmante, soprattutto in America Latina dove, nonostante i progressi fatti nel riconoscimento giuridico dei popoli indigeni e in relazione ai loro diritti nei quadri giuridici degli Stati, gli attacchi ai diritti umani individuali e collettivi di questi popoli continuano ad essere di grave preoccupazione.

1.4 Descrizione della problematica dalla "Dimensione strategica 4". *Gruppi particolarmente vulnerabili: donne*

L'America Latina è una regione di povertà, disuguaglianza, violenza, istituzioni politiche instabili e regimi democratici non consolidati. Una delle variabili che aggrava questo scenario è che lo Stato, data la crescente urbanizzazione degli spazi, non arriva ovunque in termini di servizi sociali, prestazioni, protezione, giustizia o sicurezza.

Questo significa che sia nelle città che negli spazi vuoti, l'esercizio dei diritti umani delle persone è limitato, in particolare per coloro che si trovano in situazioni vulnerabili come le donne; vulnerabilità che può essere spiegata da questioni di genere, in cui si presume socialmente che le donne, a causa del loro sesso, siano inferiori agli uomini e abbiano meno capacità di azione nella vita pubblica degli Stati.

Significa anche che i gruppi di criminalità organizzata proliferano per riempire questi "vuoti", rendendo più difficile rompere il circolo vizioso della povertà e della disuguaglianza.

- Povertà, disuguaglianza, violenza, istituzioni politiche instabili e regimi democratici non consolidati.
- Proliferazione di gruppi di criminalità organizzata.
- Le donne come gruppo sociale vulnerabile.

[131] Consiglio dei diritti umani 45a sessione, Rapporto del relatore speciale sui diritti dei popoli indigeni, 2020: https://undocs.org/es/A/HRC/45/34

Pertanto, l'America Latina è caratterizzata da povertà e disuguaglianza declinate al femminile. In primo luogo, l'accesso delle donne all'istruzione e alla professionalizzazione continua ad essere limitato in alcune regioni a causa dell'assegnazione di ruoli domestici alle donne, facendo sì che le loro competenze siano considerate di scarso valore sul posto di lavoro e, di conseguenza, i loro salari e benefici sociali siano precari. In molti casi, nonostante lavorino innumerevoli ore fuori casa, non sono in grado di soddisfare i bisogni personali e familiari, il che comporta una violenza economica.

Durante la pandemia di COVID-19, le donne sono state colpite nell'esercizio dei loro diritti, specialmente quelli relativi a una vita libera dalla violenza, i diritti economici come il diritto al lavoro e a un salario adeguato, così come i diritti relativi al libero sviluppo della persona.

La reclusione attuata dalla maggior parte dei paesi della regione ha aumentato i fattori di vulnerabilità delle donne escludendole dal mercato del lavoro, aumentando il loro carico di lavoro non retribuito, soprattutto nella cura della famiglia, e in alcuni casi, favorendo l'aumento della violenza psicologica, fisica e sessuale all'interno delle loro case.

Tutto ciò rappresenta un problema per gli Stati in termini di responsabilità stabilite nella Convenzione Americana dei Diritti Umani e negli strumenti regionali per la protezione delle donne, come la Convenzione Interamericana sulla Prevenzione, Punizione ed Eliminazione della Violenza contro le Donne "Convenzione di Belem Do Para", attraverso la quale essi si impegnano a adottare con ogni mezzo politiche volte a prevenire, punire ed eliminare la violenza contro le donne. Quanto sopra, anche in situazioni di emergenza e di fronte a dichiarazioni di eccezionalità, per il fatto che i diritti protetti fanno parte del nucleo duro dei diritti umani.

CAPITOLO II

"[…] Nessuno ha detto che tutto è la conseguenza di una sola ragione: le semplificazioni sono buone solo per i libri di testo, e le ragioni possono essere molte, contraddittorie, o inconoscibili, se non addirittura inesistenti"[132].

1 ANALISI DELLE CAUSE MEDIATE E IMMEDIATE DELLE PROBLEMATICHE SOPRA DESCRITTE

Alla luce della complessità che caratterizza la regione, non esiste un'unica causa dei suoi problemi o delle sue criticità; in altre parole, di solito c'è una molteplicità di cause o fattori che, combinati, generano o mantengono le componenti di ciascuna delle quattro dimensioni strategiche.

1.1 Analisi delle cause dalla "Dimensione strategica 1"

Fattori che influenzano l'attuale stato di fragilità istituzionale e di violenza che caratterizza oggi l'America Latina

L'attuale stato di fragilità istituzionale e di violenza che caratterizza oggi l'America Latina è dovuto a molteplici cause o fattori, tra cui sta l'eredità storica di problemi strutturali e la crisi della leadership politica dei suoi Stati membri.

- Fattore politico
  - Una cultura della simulazione, che ha le sue radici nell'epoca coloniale, quando all'arrivo di un decreto reale, l'autorità locale (come il viceré) lo poneva sopra la sua testa, pronunciando la frase "è obbedito, ma non rispettato".
  - L'impunità, intesa come l'assenza di punizione, che significa che "il crimine paga", e che è un incentivo alla corruzione e contribuisce alla generazione e allo sviluppo di una cultura della trasgressione a scapito di una cultura della legalità.
  - Crisi dei partiti politici dovuta alla loro incapacità di selezionare leader all'altezza delle sfide della regione.

[132] Levi, Primo (2012). Trilogia di Auschwitz, Barcellona, Océano, p. 602.

    - De-professionalizzazione della funzione pubblica che, invece di rispondere allo Stato, si basa sulla fedeltà ai partiti politici.
    - Il populismo, che ha portato a tendenze autoritarie sotto la forza dell'idea di uguaglianza sulla libertà.
- Fattore economico
    - Mancanza di incentivi per creare imprese, generare ricchezza e attrarre investimenti diretti esteri.
    - Leadership commerciale debole, abitudine di ricevere benefici statali.
    - Sviluppo di mercati informali in assenza di opportunità di lavoro.
    - Incapacità dello Stato di distribuire equamente la ricchezza.
    - Un focus sullo Stato imprenditoriale attraverso la nazionalizzazione delle imprese.
- Fattore sociale
    - Confusione tra politica e assistenza sociale, che privilegia la cooptazione delle clientele elettorali.
    - Proliferazione delle armi leggere.
    - L'esclusione sociale accompagnata dal ritiro dello Stato.
    - Espulsione della popolazione di fronte alla mancanza di opportunità e alla violenza.
    - Aumento delle attività illecite e del crimine organizzato.
- Fattore militare
    - Sopravvivenza del ruolo svolto dalle forze armate nel passato.
    - Mancanza di conoscenza della natura delle istituzioni militari.
    - Espansione delle missioni e delle funzioni assegnate alle forze armate.
    - Aumento della potenza di fuoco e del controllo territoriale da parte del crimine organizzato.
- Fattore geopolitico
    - Mancanza di pianificazione urbana.
    - Trascuratezza delle politiche e delle strategie ambientali.

-*Crisi profonda di natura politica*: a differenza di un progetto di nazione, in America Latina non c'è una visione o obiettivi chiari, né una guida del cammino da seguire, né i mezzi da utilizzare per raggiungere o realizzare qualsiasi tipo di obiettivo; né una visione a medio o lungo termine; al contrario, domina il qui e ora, cioè l'orizzonte

temporale a breve termine. Si reagisce al sorgere dei problemi. Pertanto, lo Stato manca di iniziativa strategica, non c'è una pianificazione consapevole e deliberata dello sviluppo, si muove come un giocattolo del destino, e l'inerzia e la situazione attuale tendono a prevalere.

-Lo Stato come bottino dei partiti politici: l'apparato statale è diventato il bottino dei partiti politici, a scapito della necessaria professionalizzazione della funzione pubblica; la fedeltà ai partiti politici è privilegiata rispetto alle capacità e alle attitudini dei cittadini che aspirano ad abbracciare la carriera amministrativa come progetto personale di vita. Questa è una forma di corruzione che affligge la regione, quella di accettare un posto o una posizione per la quale non si ha il profilo ideale, i meriti, le conoscenze e il curriculum per il corretto svolgimento dei propri compiti.

Una delle cause più importanti che ha implicazioni dirette nei molteplici problemi dell'America Latina è senza dubbio il fatto che i paesi della regione non sono stati in grado di raggiungere il consolidamento democratico. Attualmente, le democrazie latinoamericane non sono state in grado di rispondere in modo efficace ed efficiente alle diverse richieste dei cittadini, nemmeno a quelle più fondamentali, come sradicare la povertà o ridurre l'enorme divario di disuguaglianza che ha caratterizzato e continua a caratterizzare la regione da decenni.

La crescente insicurezza e la violenza endemica in America Latina sono il risultato, da un lato, della mancanza di pianificazione a breve, medio e lungo termine dei governi democratici per affrontare i rischi e le minacce che minano lo stato. E, d'altra parte, l'eminente corruzione che risulta dalla collusione del governo con il traffico di droga e il crimine organizzato in generale.

La corruzione è stata quindi una delle cause strutturali più evidenti della fragilità istituzionale, che si traduce in una paralisi governativa, che si concretizza in alti livelli di impunità che finiscono per erodere le basi su cui si costruisce il sistema politico democratico e lo Stato di diritto. Inoltre, il rafforzamento dei gruppi criminali che contestano il monopolio dello Stato sull'uso della forza ha dimostrato la perdita del controllo territoriale e la fragile capacità coercitiva dello Stato di adempiere alle funzioni per cui è stato creato.

D'altra parte, secondo la CEPAL, l'America Latina è stata considerata la regione più disuguale del pianeta, dove il 10% più ricco della popolazione ha una quota di reddito maggiore che in qualsiasi altra regione (37%) e dove i più poveri ricevono la quota

minore (13%). Si potrebbe dire che questa disuguaglianza risale all'epoca coloniale, quando la disuguaglianza fu stabilita attraverso la riconfigurazione delle caste o delle classi sociali, dove la popolazione indigena o afrodiscendente è stata da allora la più colpita[133].

La fragilità istituzionale del sistema democratico e le difficoltà riscontrate nel consolidare la sua impalcatura e dimostrare la sua superiorità su altri sistemi di governo ha contribuito a minare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni pubbliche, contribuendo così alla delegittimazione della democrazia come migliore forma di governo.

1.2 Analisi delle cause dalla "Dimensione strategica 2"

Dal 2020 con l'avvento della pandemia COVID-19, l'America Latina e i Caraibi hanno sperimentato una contrazione del livello di attività nell'ordine del -7% ed è considerata la più alta tra le regioni. Oggi, tuttavia, la regione sta cercando di riprendersi, e lo sta facendo in modo molto disomogeneo.

In questo contesto segnato dall'impatto della pandemia, è importante concentrarsi sulle cause principali che spiegano gli effetti indesiderati della stessa:

- Fattore politico
  - Tensione e collisione tra legalità e realtà.
  - Sistemi sanitari deboli.
  - Deficit di dati e di informazione precoce o di allarme precoce su rischi come la pandemia.
  - Mancanza di politiche e strategie per affrontare la pandemia.
- Fattore economico
  - Scarsa assegnazione di risorse alla salute.
  - Maggioranza della popolazione senza copertura medica.
  - Carenza di medicine.
  - Debolezza dell'industria farmaceutica nazionale.
- Fattore sociale
  - Basso livello di conoscenza dei problemi di salute.
  - Nessuna prevenzione delle malattie.

[133] Organizzazione internazionale del lavoro (2021); https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_819022.pdf

    - Migrazione disordinata.
- Fattore militare
    - Espansione delle missioni e delle funzioni delle forze armate per includere il settore sanitario.
- Fattore geopolitico
    - Spazi vuoti occupati dal crimine organizzato.

Uno dei grandi difetti del sistema democratico in America Latina è che, oltre alla sua mancanza di consolidamento, esso non ha mai cercato di costruire la cittadinanza, cioè cittadini consapevoli dei loro diritti, ma anche dei loro obblighi e responsabilità verso lo Stato. La democrazia nella regione è prevalentemente procedurale, dato che la maggiore attività democratica dei cittadini ha luogo quando essi esercitano il loro diritto di voto e poi scompaiono dalla scena pubblica e non controllano nemmeno il buon andamento di chi è al potere.

Questo contesto ha portato a una debole cultura della legalità come conseguenza di un'impalcatura istituzionale fragile per rispondere in modo efficace ed efficiente alle richieste dei cittadini. Una delle più grandi carenze che è stata esposta in America Latina durante la pandemia è stata l'assenza di politiche strategiche per affrontare la crisi sanitaria.

La mancanza di capacità di previsione dei governi della regione ha fatto sì che l'America Latina diventasse la regione più colpita al mondo dalla pandemia a causa dei suoi indicatori di povertà, disuguaglianza e disoccupazione[134]. Ciò è dovuto alla visione a breve termine dei governi al potere e all'assenza di pianificazione governativa di fronte a crisi o situazioni di instabilità.

L'arrivo della pandemia ha dimostrato le carenze di molteplici sistemi sanitari nei paesi latinoamericani, portando alcuni di essi al collasso dell'occupazione ospedaliera, privando le persone del diritto alla salute e, quindi, in molti casi, del diritto alla vita. Uno degli aspetti più rilevanti da considerare è che nella regione, una quantità significativa della popolazione non ha assicurazione e copertura sanitaria, oltre al fatto che gli enormi tassi di disoccupazione hanno fatto sì che le persone non potessero usufruire dell'assicurazione medica o, se ne avevano una, fossero

[134] Nazioni Unite (2021); https://news.un.org/es/story/2021/03/1489112ç

costrette a cancellarla a causa delle limitazioni finanziarie per sostenere queste spese[135].

Questo ha mostrato la mancanza di capacità di prevenzione e di rilevamento precoce dei sistemi sanitari della regione di fronte a situazioni sanitarie che richiedono risposte immediate, come le pandemie. Questo è stato dimostrato anche nella carente capacità di acquisire vaccini, dove il Cile è stato l'unico paese della regione che ha dimostrato una certa celerità nella risposta poiché, oltre ad avere un'ottima assistenza medica in tutto il suo territorio, è riuscito ad acquisire il numero di vaccini necessari per tutta la sua popolazione. Il Cile è diventato un esempio globale per la sua buona gestione della pandemia. Secondo la classifica di resilienza COVID-19, il Cile si classifica tra le 53 nazioni come il miglior paese per la resilienza durante il boom della variante omicron.

In sintesi, la pandemia ha avuto un impatto maggiore in America Latina che in altre regioni del mondo, a causa della debolezza dei suoi sistemi sanitari, l'incapacità di anticipare rischi come il coronavirus, la generale assenza di politiche e strategie per affrontarli, così come il basso livello di conoscenza della società su questioni di salute e profilassi, tra le altre cause.

1.3 Analisi delle cause dalla "dimensione strategica 3"

La tensione, se non la collisione, tra legalità e realtà è ricorrente in America Latina, e può essere illustrata come segue:

1.3.1 MIGRAZIONE IRREGOLARE

Nell'ambito delle cosiddette cause mediate, è pertinente segnalare che, nel contesto latino-americano, queste si sono sviluppate principalmente a causa di fattori sociali, economici, politici, ecc.

Tra i fattori sociali che guidano la migrazione c'è il fatto che, in molti casi, i paesi non sono in grado di soddisfare le esigenze di base dei loro cittadini, il che genera una mobilitazione alla ricerca di opportunità da parte delle diverse popolazioni, per esempio, da Haiti, Nicaragua, Porto Rico, tra gli altri, verso paesi sviluppati come gli Stati Uniti e il Canada.

[135] Per maggiori dettagli, vedere https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20210329-salud-america-latina-pandemia-crisis-coronavirus.

D'altra parte, un secondo fattore che incoraggia questo comportamento è quello economico, che si riferisce al limite delle risorse per i diversi nuclei della comunità e rende la vita quotidiana non praticabile per i cittadini di questi paesi.

Infine, uno dei fattori più frequenti è quello politico, come si può vedere in America Latina nei casi di migranti o rifugiati da regimi che non rispettano le libertà fondamentali, o dove non si rispetta l'indipendenza delle funzioni del potere pubblico, dato che gli organismi sono stati cooptati da forze che non permettono la democrazia partecipativa in questi territori.

1.3.2 SPARIZIONI FORZATE

Per guardare al futuro, è necessario prima affrontare il passato. Per quanto riguarda le sparizioni forzate, c'è ancora un radicato stereotipo che esse siano un fenomeno "del passato" e legato solo ad alcuni stati latinoamericani e dittature militari. Purtroppo, nulla potrebbe essere più lontano dalla verità: non si tratta di qualcosa che è "nel passato" e, in America Latina, è una realtà che continua ad affliggere l'intero continente e ha anche nuove caratteristiche e forme. In generale, è un crimine che ha una portata globale, a tutte le latitudini, e anche oggi[136].

È di per sé problematico parlare di "sparizioni del passato" perché, giuridicamente, si tratta di un crimine in corso e di una violazione continua di molteplici diritti umani[137], il che significa che anche se la sparizione forzata di una persona è iniziata, per esempio, negli anni ‘70, ma la sua sorte e la sua ubicazione rimangono sconosciute, il crimine viene commesso ancora oggi e i diritti umani sia della persona scomparsa che dei suoi parenti vengono ancora violati. Questo ha implicazioni legali, ma anche sociali: una società, per andare avanti, ha bisogno di conoscere la verità su ciò che è accaduto in passato e, in particolare, sulla perpetrazione di gravi crimini.

Questo è chiaramente visibile in un contesto in cui la criminalità organizzata sta proliferando: accanto alla "classica" sparizione forzata, infatti, ci sono ora nuovi attori

[136] A questo proposito, si veda Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances (WGEID), Annual Report 2021, UN Doc. A/HRC/48/57 del 4 agosto 2021, disponibile al seguente link: https://www.undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/48/57.

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

che utilizzano lo stesso reato e lo usano in modo diverso, aumentando il numero, la gamma di persone vittimizzate e, in definitiva, colpendo l'intera comunità[138].

Purtroppo, possiamo vedere come questo fenomeno sia presente ancora oggi nella società latino-americana, poiché l'assenza di risposte efficaci ha permesso che le violazioni si ripetessero e che addirittura peggiorassero la situazione.

Il caso del Messico è uno degli esempi più evidenti[139], in quanto è stato riconosciuto dalle stesse autorità come una vera e propria "crisi umanitaria" in quella che era conosciuta come la "guerra sporca", e oltre a nuovi autori del crimine, ci sono anche nuove categorie di vittime. I casi di quel periodo rimangono in gran parte irrisolti, in termini di impunità e assenza di verità.

Al momento, tra le migliaia e migliaia di vittime conosciute in Messico, ci sono pochi casi che corrispondono al ritratto o al profilo tipico di vittima conosciuto in passato. Tuttavia, se storicamente la maggioranza degli scomparsi erano uomini (e, in questo quadro, le donne sono state considerate vittime in qualità di parenti della persona sparita che reclamano verità e giustizia), oggi in Messico c'è un numero considerevole di donne (ragazze e adolescenti) scomparse.

D'altra parte, il Messico e i paesi del Triangolo Nord (cioè El Salvador, Guatemala e Honduras, così come il Nicaragua) stanno vivendo un fenomeno che non ha precedenti, cioè la scomparsa dei migranti. Si è osservato che, nel viaggio verso il "Nord", sia esso gli Stati Uniti o il Canada, la stragrande maggioranza delle persone in situazione di mobilità umana che scompaiono lo fanno o in Messico o già alla frontiera con gli Stati Uniti.

La sparizione forzata di migranti ha caratteristiche proprie e una complessità specifica: anche se la sofferenza per le persone coinvolte è la stessa, le difficoltà che affrontano i parenti di queste persone scomparse sono uniche[140]. A questo proposito,

---

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

[139] Vedi anche: Corte interamericana dei diritti umani (IACtHR), Caso di Radilla Pacheco contro il Messico, Sentenza del 23 novembre 2009, Ser. C n. 209, disponibile al seguente link: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf, Case of Alvarado Espinoza et al. v. Mexico, Sentenza del 28 novembre 2018, Ser. C No. 370, disponibile al seguente link: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf; e La desaparición forzada en México: una mirada desde los organismos del sistema de Naciones Unidas, 2019, disponibile al seguente link: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-09/lib_DesaparicionForzadaMexicoUnaMirada.pdf.

[140] Citroni G., "I primi tentativi in Messico e in America Centrale di affrontare il fenomeno dei migranti scomparsi e dispersi", in Rivista Internazionale della Croce Rossa, n. 905, 2017, pp. 735-757; Duhaime B., Thibault A, Protection of Migrants from Enforced Disappearance: A Human Rights Perspective, in International Review of the Red Cross, No. 905, 2017, pp. 569-587; e WGEID, Report on Enforced Disappearances in the Context of Migration, UN Doc.

va sottolineata la complessità che la caratterizza, in quanto coinvolge parenti che si trovano a latitudini diverse e che, di conseguenza, non sono in grado di informare le autorità competenti della scomparsa del loro parente.

Comincia anche ad emergere un elemento importante: la sparizione forzata è un crimine di estrema gravità. Tuttavia, quando colpisce certe persone, che appartengono a categorie vulnerabili come i migranti, questo fenomeno è spesso più tollerato o considerato "accettabile". Qualsiasi futuro per l'America Latina deve includere una risposta a questo fenomeno e affrontarne le cause, oltre a riconoscere che non è possibile considerare che ci sono persone invisibili, usa e getta o la cui scomparsa forzata è "accettabile".

Bisogna anche notare che gli Stati in cui le sparizioni forzate si verificano più frequentemente sono quelli che sono anche caratterizzati da un alto tasso di impunità. Di conseguenza, l'impunità va di pari passo con la ripetizione delle violazioni dei diritti umani e facilita la loro commissione, e questa può essere considerata una delle tante cause che rendono possibile questo fenomeno oggi.

1.3.3 EMARGINAZIONE DELLE POPOLAZIONI INDIGENE

La lotta per il riconoscimento e la difesa dei diritti dei popoli indigeni ha fatto parte del graduale processo globale di riconoscimento della dignità umana.

La Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 e i due Patti internazionali sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali, entrambi del 1966, hanno portato all'affermazione di quelli che vengono chiamati rispettivamente diritti di prima e seconda generazione, proclamando come ideale comune a tutti i popoli e nazioni del mondo la proprietà individuale dei diritti. Tuttavia, questo riconoscimento dei diritti individuali si è evoluto ed esteso alla diversità e, di conseguenza, alla proprietà collettiva dei diritti, con una considerazione speciale della realtà delle culture indigene.

Sebbene la questione indigena sia stata incorporata nel dibattito internazionale fin dalla seconda decade del secolo XX, è stato dopo la fine della Guerra Fredda, e con l'avanzare della globalizzazione, che è iniziato il processo di spostamento dall'ordine privato a quello pubblico, e dal diritto individuale a quello collettivo[141] che ha portato

A/HRC/36/39/Add.2 del 28 luglio 2017, disponibile al seguente link: https://www.undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/36/39/Add.2.

[141] Castro Lucic, Milka, Los Pueblos Indígenas en Latinoamérica:eEn Entre la movilización y el derecho, in Revista Del Cesla, vol. 1, no. 13, 2010, pp. 197-210 Uniwersytet Warszawski Warsaw, Polonia.

alla riaffermazione della lotta in corso che i popoli indigeni stavano portando avanti nella ricerca del riconoscimento dei loro diritti specifici.

Infatti, fino agli anni '70, solo l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) aveva espresso un interesse per i diritti dei popoli indigeni. Il diffuso sfruttamento del lavoro indigeno era stato al centro dei primi studi condotti dall'OIL già nel 1921, che hanno portato all'adozione del primo strumento internazionale che si occupa esclusivamente dei diritti dei popoli indigeni: la Convenzione sulle popolazioni indigene e tribali (Convenzione n. 107) del 1957. Purtroppo, il peso integrazionista, etnocentrico e paternalista della Convenzione ha generato un forte rifiuto da parte di molti popoli indigeni, che alla fine ha portato alla breve storia dello strumento[142].

In quel momento, la necessità di un riconoscimento specifico dei diritti indigeni è diventata evidente. Il movimento indigeno si è gradualmente rafforzato, anche in ambito internazionale, con questo riconoscimento come obiettivo. Negli anni '60 e '70 sono state create un gran numero di organizzazioni non governative nazionali e internazionali che hanno portato alla luce la discriminazione e la violazione sistematica dei diritti umani subita dai popoli indigeni in tutto il mondo.

In questo modo, grazie al rafforzamento sociopolitico dei movimenti etnici e dei movimenti antirazzisti e antidiscriminatori, così come all'accelerazione dei processi di decolonizzazione, i diritti dei popoli indigeni arrivarono gradualmente all'attenzione degli organismi e delle agenzie delle Nazioni Unite per i diritti umani.

La questione dei diritti dei popoli indigeni è stata sollevata per la prima volta nel 1970, alla 23° sessione della Sottocommissione per la prevenzione della discriminazione e la protezione delle minoranze, nel contesto del suo mandato principale di presentare raccomandazioni alla Commissione per i diritti umani sulla prevenzione della discriminazione di qualsiasi tipo in relazione ai diritti umani, alle libertà fondamentali e alla protezione delle minoranze razziali, nazionali, religiose e linguistiche.

Nel 1971, la Sottocommissione per la prevenzione della discriminazione e la protezione delle minoranze nominò uno dei suoi membri, José R. Martínez Cobo, come Relatore speciale, incaricato di condurre un ampio studio sulla discriminazione

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

contro i popoli indigeni e gli fu chiesto di fare raccomandazioni sulle misure nazionali e internazionali per sradicarla.

Nel suo rapporto, notoriamente conosciuto come lo Studio Martínez Cobo, i popoli indigeni erano intesi come quei gruppi che:

"*presentano una continuità storica con le società che hanno preceduto la conquista e la colonizzazione dei loro territori, che si considerano distinte dagli altri settori della società dominante che oggi controlla questi territori. Oggi costituiscono settori minoritari della società e sono determinati a preservare, sviluppare e trasmettere alle generazioni future i loro territori ancestrali e la loro identità etnica, sulla base della loro esistenza continua come popolo, secondo i propri sistemi culturali, sistemi giuridici e istituzioni sociali*"[143].

Questo rapporto ha gettato le basi per la creazione, nel 1982, del primo meccanismo dell'ONU con il mandato di occuparsi esclusivamente delle questioni dei popoli indigeni: il Gruppo di lavoro sulle popolazioni indigene.

Nel 1985, con la risoluzione 40/131 dell'Assemblea Generale, l'ONU ha istituito il Fondo volontario delle Nazioni Unite per le popolazioni indigene per fornire assistenza finanziaria ai rappresentanti delle comunità e delle organizzazioni indigene per partecipare alle deliberazioni del Gruppo di lavoro sulle popolazioni indigene.

Nel 1986, l'OIL ha rivisto la Convenzione n. 107 del 1957, sostituendola con la Convenzione sui popoli indigeni e tribali del 1989 (n. 169), che per la prima volta ha riconosciuto i diritti dei popoli indigeni in un trattato internazionale. Ancora oggi, la Convenzione 169 rappresenta l'unico strumento internazionale legalmente vincolante che riconosce specificamente i diritti dei popoli indigeni e tribali.

A questo vanno aggiunti gli accordi internazionali raggiunti a partire dagli anni '90, che hanno rappresentato una svolta nella difesa dei diritti dei popoli indigeni, riconoscendone la dignità intrinseca e il contributo unico allo sviluppo e alla pluralità della società. Tra i più importanti: il Summit della Terra (Rio de Janeiro, 1992), la Conferenza Mondiale sui Diritti Umani (Vienna, 1993), la Conferenza Internazionale sulla Popolazione e lo Sviluppo (Cairo, 1994) e la Quarta Conferenza Mondiale sulle Donne (Pechino, 1995).

Allo stesso tempo, varie iniziative sono state sviluppate all'interno del sistema delle Nazioni Unite, con una crescente attenzione ai diritti dei popoli indigeni. Questi

[143] Traduzione non ufficiale. "Studio del problema della discriminazione delle popolazioni indigene" (E/1982/34).

includono la proclamazione del 1993 come Anno Internazionale dei Popoli Indigeni del Mondo e l'adozione, con le risoluzioni 48/163 e 59/174, del Primo (1995-2004) e del Secondo (2004-2015) Decennio Internazionale dei Popoli Indigeni del Mondo, rispettivamente, che sono stati accompagnati dalla creazione di fondi fiduciari per finanziare progetti e programmi per entrambi i Decenni.

Così, alla fine del secolo XX, i popoli indigeni si sono imposti come nuovi e inaspettati attori nelle agende delle organizzazioni internazionali, che sono state costrette a riconoscerli come soggetti collettivi con dimensioni economiche, giuridiche e politiche proprie[144].

Nel 2000, il Forum permanente sulle questioni indigene è stato istituito come organo consultivo del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite con il mandato di esaminare le questioni indigene relative allo sviluppo economico e sociale, alla cultura, all'istruzione, alla salute, all'ambiente, ai diritti umani, e di fare raccomandazioni al sistema delle Nazioni Unite.

Nel 2001 è stato nominato il primo Relatore speciale sulla situazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali dei popoli indigeni (poi rinominato relatore speciale sui diritti dei popoli indigeni), i cui compiti comprendono: esaminare i modi per superare gli ostacoli esistenti alla piena ed effettiva protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali dei popoli indigeni; identificare, scambiare e promuovere le buone pratiche; raccogliere, richiedere, ricevere e scambiare informazioni e comunicazioni da tutte le fonti pertinenti sulle presunte violazioni dei loro diritti umani e delle loro libertà fondamentali, nonché formulare raccomandazioni e proposte su misure e attività appropriate per prevenire e porre rimedio a tali violazioni.

Nel 2007, con la risoluzione 6/36, il Consiglio dei diritti umani ha istituito il Meccanismo di esperti sui diritti dei popoli indigeni per fornire al Consiglio dei diritti umani una consulenza tematica in relazione ai diritti dei popoli indigeni.

Nello stesso anno, il 13 settembre 2007, dopo più di 22 anni di discussioni nel gruppo di lavoro sulle popolazioni indigene istituito dalla Commissione per i diritti umani, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato la storica Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni. Questa Dichiarazione è il prodotto di un lungo processo iniziato nel 1993, che ha coinvolto, oltre al Gruppo di lavoro in

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

collaborazione con le agenzie governative, partecipanti indigeni e organizzazioni non governativi[145].

L'articolo 1 di questa Dichiarazione stabilisce che i popoli indigeni hanno diritto, sia come popoli che come individui, al pieno godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali che sono stati riconosciuti nei principali strumenti internazionali in materia. Così, lo standard minimo dei diritti dei popoli indigeni è, a sua volta, articolato in cinque dimensioni: il diritto alla non discriminazione; il diritto allo sviluppo e al benessere sociale; il diritto all'integrità culturale; il diritto alla proprietà, uso, controllo e accesso alle terre, territori e risorse naturali; e il diritto alla partecipazione politica[146].

Importanti iniziative sono state promosse anche a livello regionale, tra cui l'adozione da parte dell'Organizzazione degli Stati Americani (OAS) della Dichiarazione Americana sui Diritti dei Popoli Indigeni il 14 giugno 2016, dopo un processo negoziale durato 17 anni.

Anche così, come abbiamo visto nel Capitolo II di questo rapporto, nonostante i progressi fatti nella protezione dei diritti dei popoli indigeni, gli strumenti internazionali dei diritti umani non sono sufficienti a garantire la loro sopravvivenza, il loro benessere e la loro dignità, se non c'è un forte impegno da parte degli Stati a mettere in pratica queste norme.

Nel 2019, i movimenti indigeni sono scesi in piazza insieme a giovani, contadini, pensionati, sindacalisti, femministe e il movimento LGTBIQ+ per esprimere il loro malcontento in grandi proteste e scoppi sociali che, dopo una pausa all'inizio della pandemia del COVID-19, sono riemersi con forza in diversi paesi della regione nel 2020 e 2021, segnando l'attuale situazione politica in America Latina. In tutti questi casi, si è osservata una costante criminalizzazione della protesta sociale contro i popoli indigeni.

In Colombia, nel 2021 le organizzazioni indigene della Minga Nazionale, Sociale e Comunitaria hanno aderito allo Sciopero Nazionale, un movimento di protesta nato per chiedere soluzioni economiche, educative e di ordine pubblico contro la profonda disuguaglianza nella distribuzione della ricchezza, contro la povertà e la estrema

[145] La Dichiarazione è stata adottata per la prima volta dal Consiglio dei diritti umani durante la sua prima sessione nel giugno 2006 e l'anno successivo presentata all'Assemblea generale per l'adozione.

[146] Il Forum delle istituzioni nazionali dei diritti umani dell'Asia e il Pacifico e l'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani (OHCHR), La Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni: un manuale per le istituzioni nazionali dei diritti umani, 2018;
https://www.ohchr.org/documents/publications/undripmanualfornhris_sp.pdf

povertà e per garantire l'accesso ai diritti economici, sociali e culturali, in particolare l'educazione, il lavoro e la salute, denunciando gli alti livelli di violenza e impunità, così come la discriminazione etnico-razziale e di genere.

In Paraguay, collettivi indigeni e contadini sono scesi nelle strade di Asunción nel settembre 2021 per protestare contro una legge sulla terra che ha aumentato la pena detentiva da quattro a sei anni per chi "occupa illegalmente" una proprietà privata.

In Bolivia, i collettivi indigeni continuano a protestare contro la politica economica del governo e la situazione di "emarginazione" vissuta dalle comunità indigene del paese.

In Brasile, l'agenda del presidente Jair Bolsonaro ha portato alla decostruzione delle politiche economiche e sociali pubbliche, il che ha portato a un aumento degli incendi nelle aree di conservazione dell'ambiente, alle invasioni illegali, alla taglialegna e la estrazione di minerali, e a un aumento delle morti dei leader dei movimenti per la conservazione della foresta amazzonica e della popolazione indigena. Contro l'agenda anti-indigena e in difesa dei loro territori, nell'estate del 2021 ha avuto luogo la più grande mobilitazione nella storia del movimento indigeno in Brasile, che ha riunito gruppi etnici e organizzazioni indigene nella capitale, Brasilia, con l'obiettivo di essere presi in considerazione dal Congresso e dalla Corte Suprema nella discussione pubblica dei progetti economici che mettono in serio pericolo il futuro dei loro diritti e territori.

Il Cile è stato uno dei casi più emblematici in America Latina, dove i diritti dei popoli indigeni sono limitati da disposizioni costituzionali che permettono l'appropriazione delle loro risorse naturali, come l'acqua e i minerali del sottosuolo. Sebbene il Cile abbia ratificato la Convenzione n. 169 dell'OIL e abbia aderito alle dichiarazioni dell'ONU e dell'OSA sui diritti dei popoli indigeni, il quadro legislativo cileno limita l'applicazione di questi standard internazionali.

Nel 2019, quando il paese è stato colpito da un'esplosione sociale senza precedenti, che ha poi portato alla convocazione di un processo costituente, i popoli indigeni, soprattutto i Mapuche che vivono nelle regioni di Araucanía e Biobío, sono molto spesso soggetti a persecuzioni e stigmatizzazioni, hanno manifestato insieme a studenti, lavoratori, pensionati e collettivi di donne contro l'ingiusta espropriazione delle loro terre ancestrali, diventando un simbolo della resistenza cittadina al sistema autoritario ed escludente del presidente Piñera.

Le politiche di criminalizzazione della protesta sociale Mapuche, l'uso eccessivo della forza per reprimerla e la militarizzazione delle comunità applicate dal governo del presidente Piñera sono state mantenute e persino accentuate durante il 2020 e il 2021, aggravando l'emarginazione storica già esistente.

Nel 2021, la lotta indigena ha raggiunto anche la città scozzese di Glasgow, dove si è tenuta la COP26, la conferenza sul cambiamento climatico, ricordando l'importante contributo che i popoli indigeni possono dare per garantire una migliore conservazione e adattamento al cambiamento climatico, oltre alle strategie per la sua mitigazione.

Per concludere, per quanto riguarda le cause dell'emarginazione delle comunità indigene, è anche opportuno segnalare che l'esclusione a cui sono state sottoposte dagli organismi governativi, in alcuni casi, o dai singoli, è una costante che le ha lasciate senza fonti di rappresentanza sociale, poiché non sono state considerate fino alla metà del secolo XX, quando il ruolo delle comunità indigene ha cominciato ad essere protagonista e decisivo, anche se fino ad oggi non sono riuscite ad affermare pienamente i loro interessi.

Detto questo, si può concludere che ci sono diversi fattori in gioco in questa situazione, soprattutto in America Latina, data la significativa presenza di popoli indigeni nella regione.

1.4 Analisi delle cause dalla "Dimensione strategica 4". *Gruppi particolarmente vulnerabili: donne*

Le cause mediate e immediate del problema dei diritti delle donne in America Latina nel contesto dell'emergenza sanitaria del COVID-19 hanno a che fare con la disuguaglianza e l'iniquità di genere che esisteva nella regione prima della pandemia. Nonostante i progressi in materia di regolamentazione, così come l'incorporazione delle donne in varie sfere della vita pubblica, come le posizioni di alto livello e manageriali e una maggiore partecipazione al mercato del lavoro, le donne continuavano a svolgere un lavoro non retribuito, soprattutto nell'economia di cura, il che significava un carico di lavoro addizionale e, quindi, salari più bassi rispetto agli uomini.

L'economia della cura è un aspetto scarsamente regolato che colpisce in particolare le donne e le bambine, e le rende vittime dirette di discriminazioni, abusi e aggressioni. I lavori legati alla cura, sia formali che informali, ricadono principalmente

sulle donne perché si presume che siano la loro responsabilità naturale e sono tra i più precari nel mercato del lavoro.

Allo stesso modo, dati gli scenari di violenza nella regione, le donne erano già colpite non solo da violenza domestica, ma anche da questioni di violenza legate alle strategie statali per contenere il crimine organizzato, che ha portato ad un aumento delle morti violente delle donne, specialmente con armi da fuoco.

Inoltre, l'esistenza di spazi in cui lo Stato di diritto non è adeguatamente implementato e in cui gruppi di criminalità organizzata o criminali comuni, la maggior parte dei quali sono governati da aspetti di mascolinità violenta, generano un'ulteriore vulnerabilità delle donne a crimini come la violenza diretta di genere, il traffico di esseri umani, il maltrattamento sociale e lavorativo o l'invisibilità dei loro bisogni.

Durante la pandemia, questi fattori sono stati esacerbati perché il confinamento ha impedito alle donne di rimanere nella forza di lavoro, dato che il peso dei doveri domestici ricadeva principalmente su di loro. Inoltre, coloro che vivevano con i loro abusanti erano costretti a rimanere nello stesso spazio per lunghi periodi di tempo, il che ha aumentato significativamente le chiamate di emergenza nella regione per la violenza domestica. Inoltre, il cambiamento nelle relazioni familiari ha aumentato la violenza psicologica sperimentata da donne e bambine.

Si accentuarono i ruoli di genere e nel campo del lavoro, i datori di lavoro favorirono il mantenimento delle risorse umane maschili, supponendo che le donne fossero più adatte a occuparsi dei bisogni immediati delle famiglie, piuttosto che continuare a partecipare alla vita economica e remunerata delle aziende e delle istituzioni.

Lo Stato di diritto presuppone l'esistenza di meccanismi di prevenzione, protezione e sanzione dei comportamenti dannosi nei confronti delle donne, che implicano discriminazione o violenza. Il crollo dello Stato di diritto fa sì che questi meccanismi non funzionino correttamente, e questo mette le donne a rischio. Per esempio, l'America Latina ha alti tassi di impunità, il che significa che quando le donne presentano denunce, è molto difficile che i procedimenti siano completati e che i loro diritti siano ripristinati e i colpevoli puniti.

Le regressioni autoritarie sperimentate nella regione a seguito delle misure restrittive impiegate durante la pandemia fanno sì che le forze di sicurezza statali e le forze armate ottengano un ruolo essenziale e in queste situazioni; soprattutto nei paesi

dove la presenza delle donne in questi organismi è carente, ciò significa un peggioramento delle situazioni di vulnerabilità delle donne.

L'assenza di una prospettiva di genere nelle politiche statali elimina le donne dalla sfera pubblica a tutti i livelli e questo influenza la degenerazione della democrazia paritaria. L'invisibilità delle donne nel processo decisionale e negli organi decisionali ha un effetto che si moltiplica sulla discriminazione e sull'assenza di partecipazione democratica e quindi sullo stato attuale delle democrazie nella regione.

Il ruolo ridotto delle donne nella prevenzione delle situazioni sopra descritte è dovuto alla loro invisibilità come cittadine, e alla loro difficoltà a partecipare alla sfera pubblica: sociale, economica e politica, in condizioni di parità con gli uomini.

La difficoltà di eliminare e sensibilizzare al cambiamento dei ruoli tradizionali di genere fa sì che molte società rendano difficile per le donne uscire di casa ed entrare nella sfera pubblica e viceversa, cioè l'ingresso degli uomini in casa (che permette la conciliazione e la parità nella famiglia e nella cittadinanza) il che facilita la partecipazione e l'apertura di spazi per le donne.

Il ruolo dello Stato, con la sua incapacità e il suo indebolimento, non integra politiche di prevenzione che tengano conto delle donne, lasciando l'empowerment o il recupero delle vittime ai loro circoli o reti locali, che dipenderanno molto da ciascuno, e quindi la protezione delle donne diventa qualcosa di soggettivo. Inoltre, in alcuni casi c'è una perpetuazione del vittimismo delle donne attraverso le donne stesse che, essendo vittime, riproducono questa condizione come naturale a causa della mancanza di formazione e di intervento per rompere la catena della violenza.

CAPITOLO III

1 IDENTIFICAZIONE DELLE CONSEGUENZE DELLE PROBLEMATICHE SOPRA DESCRITTE

Gli effetti che si vedono a partire dalle quattro dimensioni strategiche sono un circolo vizioso che impedisce uno sviluppo sostenuto e un'equa distribuzione della ricchezza, perpetuando i problemi della regione e impedendole di fare il necessario salto di qualità.

1.1 Identificazione delle conseguenze dalla "Dimensione strategica 1"

Oltre ai problemi strutturali che caratterizzano la maggior parte dei paesi latinoamericani, come la povertà e la squallida distribuzione del reddito, c'è anche l'incapacità dello Stato -in processi di transizione alla democrazia- di garantire i diritti umani di prima generazione e di soddisfare i bisogni fondamentali della popolazione. Di conseguenza, lo scenario è dominato dal disincanto nei confronti della democrazia e dall'avanzata di governi marcatamente autoritari e populisti che, nella logica amico o nemico, favoriscono un gioco a somma zero dividendo la società in due posizioni inconciliabili. Questa è la polarizzazione sociale incoraggiata dai più alti livelli della leadership politica, che mina l'unità nazionale intorno a uno stesso progetto di nazione.

Quindi, c'è una chiara insoddisfazione nei confronti della democrazia nella regione che spiega in larga misura la regressione autoritaria come tendenza, sotto l'idea che varrebbe la pena rinunciare a certi diritti fondamentali per ottenere, da un lato, tranquillità, ordine pubblico e pace sociale, e dall'altro, accesso alle risorse; cioè, sacrificare certi diritti umani sull'altare della sicurezza e delle soddisfazioni sociali. Quando l'intangibile dell'unità nazionale è più imperativo, cioè laddove le maggioranze nazionali si identifichino con un progetto nazionale, la leadership politica scommette sulla divisione della società in due posizioni inconciliabili, generando un clima rarefatto. In generale, spiccano i seguenti tre elementi preoccupanti:

- Un diffuso disincanto nei confronti della democrazia, alla luce dei suoi scarsi risultati nell'affrontare i principali problemi nazionali (secondo il sondaggio *Latinobarómetro*, solo la metà dei cittadini della regione considera la democrazia

preferibile ad altre forme di governo, e il 13% giustificherebbe addirittura un governo autoritario se desse risultati migliori);

- La sfiducia sia nelle istituzioni fondamentali della repubblica e dello Stato che nei propri cittadini, cioè la sfiducia interpersonale; e,
- Il dominio di una cultura della trasgressione che mina la cultura della legalità, intesa come la convinzione personale che la legge debba essere il regolatore della vita sociale e che, pertanto, debba essere rispettata e fatta rispettare. *L'impunità o la mancanza di sanzioni accompagnata dalla corruzione ai più alti livelli della leadership politica può spiegare l'assenza di una cultura della legalità.*

La carenza e l'insufficienza della capacità istituzionale di rispondere attraverso le politiche pubbliche e di risolvere i vari problemi sociali ha portato all'indebolimento del regime democratico nella regione, e con esso la sua conseguente delegittimazione. Questo ha portato al ritorno al potere di governi di sinistra e al caratteristico discorso populista che, come colpo di grazia, finisce per disincantare i cittadini dal regime democratico troncando le loro aspirazioni a migliorare le loro condizioni di vita.

In una democrazia, la supremazia del potere civile sulle forze armate elimina l'incertezza della fedeltà dei militari all'autorità civile. Tuttavia, negli ultimi anni, il rafforzamento delle forze armate e la loro interferenza nelle questioni di sicurezza interna fanno presagire, in un certo senso, il ritorno dell'autoritarismo che si pensava fosse stato superato nella regione.

L'apparato di sicurezza e intelligence è anche incapace di contribuire alla tranquillità pubblica e alla pace sociale, data la crescita senza pari del crimine organizzato — soprattutto il traffico di droga— e l'alto tasso di impunità, se non i legami con la classe politica. Questa situazione erode sia la cultura della legalità che lo Stato di diritto, e costringe lo Stato a impegnare le forze armate in missioni e funzioni di polizia o di para-polizia (militarizzazione della sicurezza pubblica), e allo stesso tempo apre la strada alla nascita e allo sviluppo di un gran numero di imprese che forniscono servizi di sicurezza (privatizzazione della sicurezza pubblica). Anche se la violenza è dovuta a varie cause o fattori, la debolezza e l'incapacità dello Stato favorisce la violenza criminale omicida, che è responsabile di circa il 70% degli omicidi commessi nella regione, considerata la più violenta del mondo. Negli ultimi quattro decenni (paradossalmente con l'avvento della democrazia), la preminenza del mercato sullo

Stato ha contribuito a ridurre quest'ultimo e, quindi, a diminuire l'efficacia e l'efficienza delle sue azioni.

Il clientelismo politico ha portato a confondere il sussidio con la politica sociale, a scapito di una cultura del lavoro e dello sforzo. L'incertezza, la certezza del diritto costantemente messa in discussione, l'eccesso di regolamenti e di ostacoli burocratici e la smania dello Stato di riscuotere le tasse scoraggiano le attività commerciali e l'attrazione degli investimenti diretti esteri, per cui l'apparato statale non garantisce la generazione delle fonti di lavoro che il mercato richiede su base annuale.

La concezione strumentale della sicurezza si limita a misure reattive piuttosto che preventive, che hanno portato al fallimento dello Stato con effetti indesiderati come la militarizzazione della sicurezza pubblica, che in alcuni paesi include la gestione e il funzionamento delle prigioni nelle mani delle forze armate.

Da parte loro, le disuguaglianze sociali si riflettono nell'impunità nel suo duplice aspetto: a) che la maggior parte dei crimini non vengono investigati, non vengono risolti, né il colpevole o l'esecutore vengono puniti o penalizzati, perché non esiste una politica penale statale che stabilisca delle priorità (per esempio, in Germania quasi tutti gli omicidi sono criminalizzati, ma solo il 35% delle rapine viene punito, perché viene data priorità al perseguimento penale dell'omicidio); e, b) che c'è un settore privilegiato che non viene mai toccato dal lungo braccio della legge, come i politici senza scrupoli, i riciclatori di denaro (arricchimento illecito), e i grandi uomini d'affari che evadono le tasse. La grande sfida, quindi, è un'efficace applicazione della legge, riducendo gli alti livelli di impunità media e superando la *simulazione* prevalente.

-*Indigenismo*: *Ciò che è preoccupante è come questi gruppi etnici stiano attualmente usando la violenza per rivendicare i loro diritti e persino con fini separatisti.* Da attitudini e misure di protesta, di protesta e di contestazione, stanno attraversando una transizione di chiara ribellione armata contro lo Stato, con il rischio di un'escalation di violenza che potrebbe portare a un conflitto armato di carattere non internazionale (CANI) e trascendere le frontiere nazionali. Finora, si tratta di atti di violenza sporadici e isolati (altre situazioni di violenza) ma con il potenziale di intensificarsi e convertirsi in CANI.

Nei paesi della regione, lo Stato sta abdicando al suo ruolo centrale di arbitro e guida dei conflitti sociali e all'esercizio del legittimo monopolio della forza; sempre più gruppi

diversi della società ricorrono alla violenza per far valere i loro diritti, se non alla vendetta privata al di fuori del sistema penale.

-*Incrocio politico*: la regione affronta un decennio di difficoltà. L'impatto della pandemia e la crisi di leadership e di rappresentanza che l'America Latina sta soffrendo da anni potrebbero produrre una deriva autoritaria nel subcontinente. Oggi, come sottolineano gli indici più prestigiosi, la maggior parte delle nazioni si trova a un incrocio. Al momento, ci sono due grandi blocchi e gli altri paesi che non fanno parti di essi, tendono a muoversi versi alcuni di questi blocchi:

- Nazioni autoritarie: Cuba, Venezuela e Nicaragua.
- Nazioni con democrazie liberali consolidate: Uruguay e Costa Rica.

Il resto dei paesi si trova in una situazione intermedia (le cosiddette "democrazie elettorali") con il rischio che, nel prossimo decennio, si muovano verso l'autoritarismo. I recenti risultati elettorali difficilmente contribuiscono all'ottimismo sul futuro politico dell'America Latina. Nel 2021, Cile, Honduras e Perù hanno aperto la porta a governi di sinistra o di estrema sinistra con caratteristiche marcatamente antidemocratiche. Alcuni, come l'Honduras, sono strettamente legati al Venezuela e al Forum di San Paolo. I governi emersi dai processi elettorali che hanno avuto luogo l'anno scorso stanno cercando un cambiamento costituzionale (in Cile sono già immersi in questo processo), che senza dubbio aumenterà l'instabilità politica e sociale in questi paesi.

1.2 Identificazione delle conseguenze dalla "Dimensione strategica 2"

L'America Latina rischia di diventare la regione con la maggiore letalità in virtù della pandemia, data la sua assenza di una strategia comune, la debolezza dei sistemi sanitari e il deficit di una cultura della prevenzione e dell'igiene nella sua popolazione. Quanto sopra nella misura in cui c'è una combinazione tra la debolezza dello Stato nella salute pubblica, una società caratterizzata da una scarsa educazione e profilassi sanitaria, e un comportamento sociale che, in generale, non ha rispettato le misure stabilite da alcune nazioni. La conseguenza principale, quindi, è la messa in discussione del diritto alla vita, alla luce dell'alto tasso di morti dirette (contagi) e indirette (mancanza di cure perché il sistema sanitario è stato costretto a concentrare tutti i suoi sforzi e risorse per assistere alla pandemia) come conseguenza del COVID-19.

Così, nel 2021, l'America Latina ha rappresentato quasi il 28% dei decessi dovuti al COVID-19 a livello globale, nonostante il fatto che la regione ospiti solo l'8,4% della popolazione mondiale; la pandemia ha approfondito le disuguaglianze strutturali già presenti nella regione come risultato di alti livelli di informalità, bassa produttività e mancanza di protezione sociale[147].

La carenza e l'inadeguatezza dei sistemi sanitari e la fragile capacità di risposta immediata alla crisi sanitaria hanno fatto sì che i governi della regione si rivolgessero alle forze armate per risolvere il problema. Il conseguente potenziamento delle forze armate nello scenario post-pandemico è complesso e pericoloso perché rappresenta il ritorno dei militari sulla scena politica che si pensava superato con la fine delle dittature, il che potrebbe rappresentare una seria minaccia al consolidamento democratico in America Latina.

L'arrivo della pandemia ha avuto un impatto considerevole su molti dei fattori che guidano l'emigrazione, esacerbando così la crisi migratoria che la regione stava vivendo negli ultimi anni. Secondo il rapporto della CEPAL *La sfida sociale in tempi di COVID-19*, nel 2020 il numero totale di persone in povertà ha raggiunto i 214,7 milioni, cioè in quell'anno c'erano 28,7 milioni di persone in povertà in più rispetto al 2019, mentre la povertà estrema ha raggiunto i 93,4 milioni di persone, il che rappresenta un aumento di 15,9 milioni di persona in estrema povertà rispetto all'anno precedente. Inoltre, anche i livelli di violenza e insicurezza erano in aumento. Inoltre, durante la pandemia di COVID-19, la maggior parte dei paesi dell'America Latina e dei Caraibi ha registrato un forte aumento degli omicidi[148].

L'arrivo della pandemia COVID-19 ha portato a un aumento degli alti tassi di indebitamento e di povertà estrema nella regione, causando un calo di quest'ultimo indicatore di 27 anni, dal 13,1% nel 2020 al 13,8% nel 2021, cioè il numero di persone che vivono in povertà estrema in America Latina e nei Caraibi è passato da 81 milioni a 86 milioni. Secondo la CEPAL, i maggiori aumenti della povertà hanno avuto luogo in Argentina, Colombia e Perù, dove hanno raggiunto o superato i 7 punti percentuali. Nel frattempo, in paesi come Cile, Costa Rica, Ecuador e Paraguay, la povertà è cresciuta tra i 3 e i 5 punti percentuali, e in Bolivia, Messico e Repubblica Dominicana

[147] Nazioni Unite (2021); https://news.un.org/es/story/2021/03/1489112

[148] Commissione economica per l'America Latina e i Caraibi (ECLAC) (2020) El desafío social en tiempos del COVID-19; https://www.cepal.org/es/publicaciones/45527-desafio-social-tiempos-covid-19

è cresciuta di meno di 2 punti percentuali. Il Brasile è stato l'unico paese della regione a registrare una diminuzione della povertà e della povertà estrema nel 2020[149].

La crisi sanitaria ha avuto gravi impatti sul settore economico, come una diminuzione della produzione e in altri casi ha portato alla chiusura di imprese. Secondo le Nazioni Unite, quasi tre milioni di imprese hanno chiuso nel 2020 a causa della pandemia, causando un aumento del numero di disoccupati, che evidentemente ha aumentato il tasso di informalità del lavoro nella regione. Secondo l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), il tasso di occupazione nel 2020 è sceso del 10% rispetto all'anno precedente, il che significa che circa 26 milioni di persone hanno perso il lavoro. Nel primo trimestre del 2021, circa il 76% dei lavoratori autonomi e poco più di un terzo dei salariati erano nel settore informale, il che significa che il governo sarà meno in grado di raccogliere reddito[150].

1.3 Identificare le conseguenze dalla "Dimensione strategica 3"

La debolezza, se non l'assenza, dello Stato di diritto porta con sé effetti indesiderati che allontanano i paesi della regione dall'ideale di essere paesi di legalità. Questo può essere visto nella commissione di crimini aberranti e nella rinuncia dello Stato al suo ruolo di arbitro e guida nei conflitti sociali.

1.3.1 MIGRAZIONE IRREGOLARE

Per quanto riguarda le conseguenze di questo fenomeno, bisogna notare che il paese ospitante ha spesso grandi difficoltà a garantire i vari beni e servizi a questa nuova popolazione, cioè c'è un impoverimento da parte dello Stato, che, oltre ad affrontare un nuovo carico amministrativo, deve fare maggiori sforzi per fornire servizi di base che garantiscano un livello minimo di protezione dei diritti umani fondamentali.

In questo senso, i servizi pubblici non sono stati in grado di dare una risposta efficace ai bisogni della popolazione migrante, poiché hanno sovraccaricato i sistemi sanitari, abitativi e di offerta di lavoro. Nonostante, gli Stati continuano a cercare di

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

[150] Organizzazione Internazionale del Lavoro (2021); https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_819024/lang--es/index.htm#:~:text=%E2%80%9CEIn%20il%20primo%20quarto%20della%20informalizzazione%C3%B3n%20di%20precedenti%20occupazioni%20.

promuovere la cooperazione e a fare appello alla solidarietà dei paesi del mondo per ottenere piani sovvenzionati, così come per realizzare programmi e progetti per questa popolazione per garantire i loro diritti fondamentali, come il diritto alla vita, alla libertà, all'integrità personale, alla famiglia, all'educazione, tra gli altri.

1.3.2 SPARIZIONI FORZATE

Il fenomeno delle sparizioni forzate porta con sé molteplici conseguenze di cui cercheremo di rendere conto nei paragrafi seguenti.

Prima di tutto, bisogna ricordare che la sparizione forzata di persone viola tutta una serie di diritti umani stabiliti nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 ed enunciati nei Patti internazionali sui diritti umani del 1966.

Una lista, per nulla esaustiva, di diritti civili o politici che possono essere violati nel contesto di una sparizione forzata include: il diritto al riconoscimento come persona di fronte alla legge; il diritto alla libertà e alla sicurezza; il diritto a non essere sottoposto a tortura o ad altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti; il diritto alla vita, in caso di morte della persona scomparsa; il diritto all'identità; il diritto a un processo equo e a un giusto processo; il diritto a un ricorso effettivo, compreso il risarcimento e l'indennizzo; il diritto a conoscere la verità sulle circostanze della sparizione[151].

Per quanto riguarda la violazione dei diritti economici, sociali e culturali, possiamo citare il diritto alla salute fisica e mentale, il diritto a un adeguato standard di vita e persino il diritto al lavoro.

Nel 2006, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato la Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata, uno strumento internazionale giuridicamente vincolante che mira a prevenire questo fenomeno e a riconoscere il diritto delle vittime e delle loro famiglie alla giustizia, alla verità e al risarcimento[152]. In America Latina, ad aprile 2022, la Convenzione è stata ratificata da Argentina, Bolivia, Brasile, Cile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Honduras, Messico, Panama, Paraguay, Perù e Uruguay[153].

---

[151] Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, Scheda informativa sui diritti umani, Scheda informativa n. 6/Rev.3 Sparizioni forzate o involontarie;
https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet6Rev3_sp.pdf

[152] OHCHR - Ufficio regionale per il Sud America, Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni

[153] Alla seguente pagina web è possibile consultare i paesi che hanno ratificato la Convenzione: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-16&chapter=4

Bisogna notare che il fenomeno delle sparizioni forzate e le sue conseguenze, cioè tutte le violazioni dei diritti umani menzionate sopra, non colpisce solo l'individuo scomparso, cioè il primo livello di vittimizzazione di cui abbiamo parlato nei paragrafi precedenti, ma colpisce chiaramente tutta la sua famiglia e la sua cerchia sociale, cioè il secondo livello di vittimizzazione, e anche la società nel suo insieme, di cui parleremo più avanti.

Detto questo, possiamo osservare, infatti, che negli ultimi due decenni c'è stata una crescente preoccupazione per l'impatto sull'ambiente familiare e sociale della persona sparita: un'importante innovazione nella Convenzione del 2006 è l'articolo 24, dove la definizione di vittima è stata ampliata per includere qualsiasi persona fisica che abbia subito un danno diretto come conseguenza di una sparizione forzata, il che include senza dubbio i parenti e gli affini della vittima diretta.

Questo ci porta, allora, a riflettere su come le conseguenze a livello "legale" delle sparizioni forzate, cioè la violazione dei suddetti diritti, vadano di pari passo con conseguenze che si manifestano a livello psicosociale, e che si espandono in una logica dal particolare al generale. Ciò che si intende è che, dalla violazione dei diritti di un singolo individuo, vediamo come questa si espande fino a raggiungere la sua famiglia e il suo ambiente sociale che, subendo rilevanti danni psicosociali, finisce per avere un impatto su tutta la comunità.

Uno studio sul caso colombiano[154], che potrebbe essere applicato ad altri paesi dell'America Latina, spiega come "*profondi sentimenti di impotenza, paura, e colpa di fronte alla possibilità quasi inesistente di ritrovare il proprio parente*" siano dominanti in chi è vicino alla persona sparita. Allo stesso modo, lo studio afferma che "*la negazione della pratica, gli alti livelli di impunità e la stigmatizzazione delle vittime producono una crescente perdita di fiducia nelle istituzioni e nello stesso Stato, così come l'eliminazione dei valori fondamentali per la convivenza. Questo è l'evidenza di una violenza strutturale e culturale fortemente radicata che porta gradualmente a una mancanza di azione sociale di fronte alle violazioni dei diritti umani, così come l'assimilazione di azioni fisiche violente come valide*"(traduzioni non ufficiali).

Tutti questi aspetti contribuiscono a una società frammentata nel suo insieme, senza fiducia nei suoi rappresentanti e nei processi di giustizia, come dimostrano numerosi

[154] Enciso B. Beatriz Eugenia, Pulido Ginna, *Traumas y efectos psicosociales de la desaparición forzada: caso colombiano,* Articolo in Psicología Jurídica; https://psicologiajuridica.org/archives/4571

studi[155]. Un'altra conseguenza, come risultato di tutto ciò, è anche una crescente riluttanza a fidarsi della retorica dei diritti umani, vedendoli continuamente violati, così come degli attori statali come figure che possono trovare soluzioni al grave problema delle sparizioni e, soprattutto, che possono prestare attenzione ai bisogni dei parenti e delle persone vicine alla vittima diretta senza essere giudicati negativamente o stigmatizzati.

1.3.3 MARGINALIZZAZIONE DELLE POPOLAZIONI INDIGENE

Sebbene lo sviluppo giuridico e la portata delle politiche attuate in ogni amministrazione statale siano molto disuguali, i cambiamenti avvenuti negli ultimi tre decenni, che hanno portato all'inclusione dei popoli indigeni nelle costituzioni di molti paesi latinoamericani, alla regolamentazione dei territori indigeni attraverso l'autogoverno e alla comparsa di nuove formazioni politiche indigene e alla loro presenza nelle istituzioni nazionali e regionali, hanno significato la fine di un lungo periodo di invisibilità, favorendo l'emergere politico delle etnie.

Dopo questo lungo processo di gestazione e consolidamento, i movimenti indigeni irrompono sulla scena pubblica, con l'obiettivo di affermarsi come attori fondamentali della politica latino-americana e di lottare per l'inclusione dei loro diritti tra le priorità delle agende politiche. In questo modo hanno aumentato il loro attivismo e le richieste di accesso politico e sociale, contro l'eredità di violenza, sfruttamento e cancellazione culturale lasciata dal colonialismo.

Negli ultimi anni, in corrispondenza con le nuove politiche economiche che promuovono gli investimenti privati nazionali e transnazionali per lo sviluppo di progetti di sfruttamento delle risorse naturali (minerali, idrocarburi e risorse idriche per la produzione di elettricità, tra gli altri), i processi di riconoscimento e protezione legale dei diritti di proprietà della terra delle popolazioni indigene sono progressivamente rallentati, risultando in una mancanza di protezione dei loro diritti e sottoponendoli a nuove minacce[156].

---

[155] È possibile, tra l'altro, consultare l'ultimo Rapporto di Latinobarometro 2021 che dettaglia la fiducia dei cittadini latinoamericani verso le istituzioni democratiche (da pagina 62): file:///C:/Users/iihl%20laptop%2021/Downloads/F00011665-Latinobarometro_Informe_2021.pdf

[156] ECLAC (2020). Los pueblos indígenas de América Latina - Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible Tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial, disponibile in: http://www.filac.org/wp/wp-content/uploads/2020/06/Los-Pueblos-Indigenas-de-Am%C3%A9rica-lLatina-y-la-Agenda-2030-para-el-Desarrollo-Sostenible.pdf

In particolare, le forti dispute territoriali, le richieste di autodeterminazione e i problemi ambientali dovuti alla spietata oppressione e allo sfruttamento della popolazione indigena, uniti al modello economico di estrazione eccesiva e di monocoltura, hanno portato a un notevole aumento dei conflitti etnici, che coinvolgono sia lo Stato che le imprese private.

Così, le lotte dei popoli indigeni hanno acquisito una crescente importanza simbolica e strategica, al punto che in alcuni paesi i gruppi indigeni sono in prima linea nei movimenti di lotta contro le disuguaglianze sociali, come l'organizzazione indigena conosciuta come la Minga Nazionale Sociale e Comunitaria in Colombia.

1.4 Identificazione delle conseguenze dalla "Dimensione strategica 4"

Come già detto, una delle principali conseguenze dei problemi sopra descritti per i gruppi vulnerabili, come le donne, si trova nella riduzione delle circostanze e dei meccanismi che favoriscono il pieno esercizio dei loro diritti fondamentali, in particolare quelli legati al diritto a una vita libera dalla violenza, riducendo così la loro capacità di godere dello "stato sociale" ottimale, sia per inesistenza, inaccessibilità o lontananza, aumentando le disuguaglianze tra uomini e donne.

Nello scenario post-pandemia, le donne dell'America Latina si trovano di fronte ad un allargamento dei divari di genere nella sfera lavorativa, privata, sociale e politica che erano stati moderatamente ridotti prima della pandemia di COVID-19. Questo implica, per esempio, che la loro partecipazione al mercato del lavoro ha subito una battuta d'arresto di dieci anni, secondo i dati della CEPAL, con conseguente peggioramento dell'accesso delle donne all'economia formale e a una giusta remunerazione, rendendo impossibile conciliare efficacemente lavoro, vita personale, familiare e sociale.

D'altra parte, secondo UN Women, la violenza contro le donne in casa è aumentata durante la pandemia rispetto agli anni precedenti, aumentando così i fattori di vulnerabilità che le donne stanno vivendo attualmente. Inoltre, ciò si riflette nell'aumento della violenza politica di genere contro le donne, che limita la partecipazione delle donne a tutti i livelli della vita pubblica e politica degli Stati, perdendo così l'opportunità di porre nell'agenda pubblica i problemi più imminenti di questo gruppo vulnerabile della popolazione.

Un'altra conseguenza importante ha a che fare con l'Agenda 2030 e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDG—*Sustainable Development Goals*). Poiché la componente di genere è un elemento centrale nel raggiungimento dei 17 SDGs, le battute d'arresto che sono state generate nell'esercizio dei diritti umani delle donne durante la pandemia influenzeranno gravemente i progressi che possono essere riportati dall'America Latina in questo settore. In particolare, quelli relativi all'SDG 5 sulla parità di genere e all'SDG 16 sulla pace, la giustizia e le istituzioni forti.

Questo si riflette in un aumento della vulnerabilità delle donne alla discriminazione, alla violenza e all'esclusione dallo spazio pubblico. Sono state create le condizioni per diminuire l'attivismo delle donne, il che diventa un circolo vizioso in cui meno attivismo e meno partecipazione significano anche meno visibilità e più emarginazione delle donne. Le donne sono scoraggiate dal denunciare la famiglia, la comunità, il lavoro o altre situazioni in cui i loro diritti sono violati.

La mancanza di presenza delle donne nelle sfere pubbliche porta a una diminuzione della democrazia paritaria, e quindi a una battuta d'arresto nell'agenda democratica dell'America Latina. Inoltre, c'è una maggiore dipendenza dalle pratiche informali che rafforzano il dominio sociale e politico maschile, aumentando il ritorno ai ruoli di genere tradizionali ed emarginando le donne.

Per quanto riguarda i sistemi di sicurezza e di giustizia, non sono stati generati incentivi per aumentare la fiducia nelle autorità e, di conseguenza, la denuncia degli atti di violenza, portando a un allungamento dei processi e a un aumento dell'impunità, il che significa anche un aumento della vulnerabilità.

I costumi e le mentalità si radicano nella società, il che significa che anche la presenza delle donne non sempre fa la differenza quando non sono preparate e formate per guidare progetti o organizzazioni con capacità di cambiamento, contribuendo invece alla perpetuazione dei ruoli tradizionali.

D'altra parte, e in relazione alla realizzazione dell'Agenda 2030, i progetti per la prevenzione sociale della violenza possono omettere i bisogni differenziati e gli impatti delle donne nel problema da affrontare, oltre a sminuire l'importanza della loro partecipazione e del loro ruolo in esso, concentrandosi solo sugli uomini.

Si è generata un'invisibilità della "prevenzione" in senso globale, dato che ci sono situazioni non prevedibili perché non visibili e quindi inesistenti, non solo in relazione

alle donne, ma viste da una prospettiva di genere, in tutti i campi sopra citati che definiscono la prevenzione in senso lato.

CAPITOLO IV

1 POSSIBILI SCENARI FUTURI: soluzione, mitigazione o trasformazione dei problemi descritti sopra

La costruzione di scenari futuri è un esercizio che di solito si realizza nell'ambito della pianificazione strategica degli Stati e la cui metodologia varia secondo gli sviluppi dottrinali di ogni paese. Ai fini di questo progetto, si utilizza la metodologia proposta da un ex segretario generale dell'Organizzazione del Trattato Nord Atlantico[157].

1.1 PROBABILE SCENARIO FUTURO

Dall'analisi delle criticità e dello sviluppo storico degli ultimi tre decenni (il cui inizio coincide con l'avvento della democrazia), emerge uno **scenario futuro che segue le tendenze attuali e tende alla catastrofe**.

Questo è un futuro indesiderabile, caratterizzato dal consolidamento delle debolezze identificate, in particolare: crisi di leadership, insoddisfazione generalizzata nei confronti della democrazia, regressioni all'autoritarismo, corruzione e impunità in entrambe le sue accezioni, violazione sistematica dei diritti umani, violenza endemica, perdita di spazi pubblici a favore di attori non statali, indebitamento, bassi tassi di crescita economica, peggioramento delle disuguaglianze sociali e aumento di altre situazioni di violenza, tra gli altri.

1.2 SCENARIO FUTURO AUSPICABILE

Democrazia liberale, Stato di diritto e certezza del diritto

Uno ***scenario futuro desiderabile*** sarebbe l'antitesi dello scenario futuro che segue le tendenze attuali e tende alla catastrofe e includerebbe le seguenti note per quanto riguarda le componenti del potere nazionale:

- Fattore politico
  - Progetto nazionale, rafforzamento istituzionale e leadership democratica.
  - Rispetto e consolidamento dello Stato di diritto e del sistema democratico di governo.

[157] Beaufre, André (1977), Construir el porvenir, Buenos Aires, Editorial Rioplatense.

    - Impegno verso i paradigmi della sicurezza umana e multidimensionale.
    - Alleanze strategiche tra nazioni che condividono valori democratici, una cultura della legalità e riconoscono negli affari il potere di integrare e combinare i fattori di produzione e, quindi, di crescita economica.
- Fattore economico
    - Alti tassi di crescita economica.
    - Alti tassi di riscossione delle tasse e riduzione dell'informalità del mercato.
    - Soddisfazione dei bisogni fondamentali della popolazione.
    - Integrazione regionale e attrazione di investimenti diretti esteri.
- Fattore sociale
    - Bassi tassi di violenza.
    - Equa distribuzione della ricchezza e inclusione sociale.
    - Migrazione ordinata e controllata.
- Fattore militare
    - Definire e regolare le missioni e le funzioni delle forze armate.
    - Demilitarizzazione della sicurezza pubblica.
    - Rivalutazione della professione militare.
- Fattore geopolitico
    - Occupazione di spazi vuoti e sistema di città di medie dimensioni.
    - Recupero di spazi pubblici ceduti ad attori non statali.
    - Sfruttamento razionale e conservazione delle risorse naturali e della biodiversità.

Si tratterebbe di scommettere sulla qualità delle democrazie, concepita come un prisma con diverse facce: lo Stato di diritto, la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, la partecipazione ugualitaria e piena dei cittadini, la responsabilità e la trasparenza. Ogni faccia rappresenta una nuova condizione di governabilità e rifrange o riflette e scompone le questioni sociali restituendo un'immagine composita - l'arcobaleno- della governabilità democratica, la cui pietra angolare è rappresentata dai cittadini che nelle società moderne sono progressivamente diventati soggetti attivi con diritti, libertà e responsabilità.

La governabilità democratica così definita rappresenta un prerequisito fondamentale per società pacifiche e sviluppate. Da un lato, istituzioni accessibili che sono responsabili e sostengono l'applicazione dello Stato di diritto e l'esercizio dei diritti

umani portano necessariamente a una capacità rafforzata di sostenere una pace duratura. D'altra parte, istituzioni efficaci e politiche sane in democrazia sono noti catalizzatori di sviluppo.

Tutto questo, *aspirando ad essere paesi di diritto*, nel quadro del pieno rispetto del Diritto Internazionale dei Diritti Umani e del Diritto Internazionale Umanitario, accompagnato dal rafforzamento dell'apparato statale, di pari passo con un personale umana altamente professionale e meritocratico.

Allo stesso tempo, il paradigma della sicurezza umana dell'UNDP e, in particolare, quello della sicurezza multidimensionale, presentato dall'ambasciatore Alan Blackwell[158], deve essere abbracciato alla luce delle sfide della regione. È una visione onnicomprensiva, che contempla varie dimensioni che vanno oltre il riduzionismo che identifica la sicurezza come una questione puramente poliziesca o militare, così come una nuova narrazione e strategie basate su prove, lezioni apprese e buone pratiche, trasparenza e responsabilità dei governi e resilienza della comunità (ricostruzione e rafforzamento del tessuto sociale), accompagnato da alleanze strategiche e meccanismi di cooperazione internazionale —compresa la necessaria prospettiva di integrazione regionale e un'agenda comune, *unità di fronte alle enormi sfide regionali*, come ha dimostrato Loreto Correa[159]— e sotto la supervisione di osservatori cittadini ed esperti.

Nel caso delle democrazie elettorali che dominano la scena regionale, si raccomanda di migliorare la loro qualità per diventare vere democrazie liberali.

Tuttavia, il primo passo dovrebbe essere quello di recuperare il legittimo monopolio della forza dello Stato, così come il suo ruolo centrale come arbitro e guida dei conflitti sociali, sotto una leadership impegnata con le prossime generazioni e capace di stabilire un'alleanza strategica con l'iniziativa privata e la società civile, in un quadro di certezza del diritto e di costruzione della pace.

Il secondo passo dovrebbe concentrarsi sul crimine atroce della sparizione forzata, da cui la necessità di adottare misure comuni, come la sua criminalizzazione e l'adozione di politiche pubbliche specifiche. Inoltre, sono necessarie misure "concrete" volte a identificare la popolazione più vulnerabile a questo crimine e poi

[158] Ambasciatore Alan Blackwell (Canada) "Considerazioni sulla sicurezza multidimensionale nelle Americhe"; presentazione nel quadro del Webinar sugli scenari futuri: proposte e raccomandazioni, venerdì 05 novembre 2021.

[159] Professor Loreto Correa Vera (Cile) "L'integrazione latinoamericana. Desde la teoría a los números en el siglo XXI"; presentazione nel quadro del Webinar sugli scenari strategici per l'America Latina, venerdì 05 novembre 2021.

concentrarsi sulla prevenzione. Tuttavia, per non ripetere le violazioni del passato, è necessario capire chi deve essere protetto e quali misure di protezione devono essere rafforzate. Ciò richiede l'adozione di misure specifiche e, a questo proposito, sono stati stabiliti dei principi guida a livello internazionale[160].

Per quanto riguarda l'applicazione del diritto alla verità, si suggerisce di avvicinarsi al Principio II dei Principi delle Nazioni Unite contro l'impunità adottati nel 2005, che afferma[161]: "Ogni popolo ha il diritto inalienabile di conoscere la verità sugli eventi passati riguardanti la perpetrazione di crimini atroci e sulle circostanze e i motivi che hanno portato, attraverso violazioni massicce o sistematiche, alla perpetrazione di questi crimini. L'esercizio pieno ed effettivo del diritto alla verità fornisce una salvaguardia fondamentale contro il ripetersi di tali violazioni".

Il diritto alla verità è stato inizialmente riconosciuto nel quadro del Diritto internazionale umanitario (art. 32 del primo protocollo aggiuntivo alle convenzioni di Ginevra). Successivamente, questo diritto è stato affermato nel quadro della giurisprudenza e del Diritto internazionale dei diritti umani, fino ad essere sancito dall'art. 24.2, della Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata.

Per quanto riguarda i movimenti sociali, si suggerisce di offrire consigli affinché acquisiscano la connotazione di organizzazioni sociali e da lì agiscano come vigili dei cittadini, garanti del controllo dei diritti civili, costituendo un vero canale di denuncia delle inadempienze dello Stato. In questo quadro, il modello pedagogico delle organizzazioni sociali prende forza attraverso l'apprendimento attraverso il fare, l'apprendimento attraverso la resistenza e l'apprendimento attraverso la difesa[162].

Tuttavia, la fragile situazione dei diritti umani nella regione latino-americana dovrebbe essere riconosciuta. Da qui la rilevanza della nuova iniziativa regionale "Squadra Europa" sulla sicurezza e la giustizia per sostenere la cooperazione biregionale sulla sicurezza dei cittadini, la criminalità organizzata e lo Stato di diritto, con l'obiettivo di incorporare la formazione relativa al rafforzamento della cultura democratica,

[160] Vedi i principi guida adottati congiuntamente dal Gruppo di lavoro e dal Comitato sulle sparizioni forzate, disponibili al seguente link: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disappearances/Guidelines-COVID19-EnforcedDisappearance.pdf.

[161] Traduzione non ufficiale. I principi sono disponibili in inglese al seguente link: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/109/03/PDF/G0510903.pdf?OpenElement.

[162] Piratova. E. (2018) Tendenze attuali dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario in Colombia. “Consideraciones sobre la pertinencia de la educación en derechos humanos: un camino para la consolidación de la paz y la democracia en Colombia”. P. 271.

l'educazione ai diritti umani dalla prima infanzia, la partecipazione dei cittadini specificamente in relazione alla definizione di mobilitazioni e proteste sociali all'interno dello Stato di diritto, la coesistenza e la trasformazione dei conflitti.

Ma i diritti umani dovrebbero essere una questione trasversale nelle politiche pubbliche, cioè dovrebbero riflettersi nei piani, programmi e progetti del governo, soggetti a consenso e responsabilità.

In linea con quanto detto sopra, è fondamentale che i governi latinoamericani progettino e implementino immediatamente politiche pubbliche con una prospettiva di genere. Questo dovrebbe implicare pensare ai bisogni differenziati degli uomini e delle donne nella società in termini di categoria biologica del sesso, ma anche comprendere le dimensioni che il genere come costrutto sociale porta alla diversità della cittadinanza. Deve anche considerare l'effettiva assegnazione dei bilanci per includere una prospettiva di genere nelle questioni più urgenti come la sicurezza e l'amministrazione della giustizia, la salute, l'economia e i diritti del lavoro.

I divari di genere, peggiorati durante la pandemia di COVID-19, richiedono molteplici modifiche ai quadri giuridici nazionali e agli aspetti della cultura istituzionale che rafforzano gli stereotipi di genere e finiscono per diventare una discriminazione contro le donne. È quindi necessario attuare politiche nazionali solide, permanenti e praticabili incentrate sulla cura in tutti i paesi della regione. D'altra parte, è importante che le istituzioni di sicurezza e giustizia agiscano con una prospettiva di genere, da aspetti basilari come la disaggregazione dei dati per sesso e genere, a questioni come la formazione e la creazione di meccanismi che garantiscano un'azione non discriminatoria e generino una cultura di prevenzione della violenza contro le donne.

Per quanto riguarda il divario nell'occupazione formale, i governi dovrebbero generare incentivi e politiche pubbliche che permettano il reinserimento delle donne nel mercato del lavoro con salari equi e carichi di lavoro per uomini e donne che permettano di conciliare la vita familiare e lavorativa. In questo modo, il diritto al libero sviluppo degli individui e, in particolare, il diritto delle donne a una vita libera dalla violenza, può essere garantito più adeguatamente.

2 PROPOSTE PER RAGGIUNGERE QUESTI SCENARI

2.1 Democrazia liberale, Stato di diritto e certezza del diritto

Sostenere la democrazia come sistema politico implica il suo rafforzamento, accompagnato dallo Stato di diritto e dalla certezza del diritto. Le proposte volte a raggiungere uno Stato di diritto democratico dovrebbero essere a breve termine (fino a 3 anni), medio termine (da 3 a 7 anni) e lungo termine (più di 7 anni).

2.1.1 A BREVE TERMINE

- Chiedere un *patto di pace* tra i partiti politici e le organizzazioni più rappresentative della società civile: ciò comporterebbe la firma di un accordo tra i principali attori statali e sociali, con l'obiettivo di ridurre gli alti tassi di omicidi dolosi per garantire il diritto alla vita. L'apparato di sicurezza-intelligence dovrebbe, con la legittimità conferita dalla firma del patto, allocare le sue risorse e capacità, così come le energie sociali per affrontare quei gruppi di criminalità organizzata responsabili di causare il maggior numero di morti tra la popolazione, agendo sempre nel rispetto dei diritti umani e includendo una prospettiva di genere nei suoi protocolli di lavoro. Il recupero della pace sociale, degli spazi ceduti agli attori non statali e della tranquillità pubblica sarebbe l'obiettivo strategico di una politica penale statale, indipendentemente dagli alti e bassi politico-elettorali.
- *Stabilire alleanze strategiche con il settore produttivo e i sindacati:* il cui significato sarebbe quello di porre le basi per gli investimenti produttivi e la generazione di posti di lavoro ben retribuiti, così come le politiche di assistenza che li riconoscano all'interno del settore produttivo e ridurre così il divario salariale tra uomini e donne. I vantaggi comparativi di ogni nazione (cioè i punti di forza) dovrebbero essere promossi e l'attività imprenditoriale in queste attività produttive dovrebbe essere incoraggiata al fine di ottenere la necessaria crescita economica e la capacità dello Stato di raccogliere risorse finanziarie attraverso il sistema fiscale. Allo stesso tempo, promuovere alleanze strategiche con altri paesi della regione, attraverso la negoziazione di una divisione del lavoro e la complementarità della produzione.
- Eliminare *tutti i meccanismi di assistenza sociale*: chi riceve una risorsa dallo Stato dovrebbe fornire un servizio pubblico in cambio, per mettere fine ai privilegi e sostituire la cultura del minimo sforzo con quella del lavoro. In questo senso, i sistemi di sostegno rivolti alle donne dovrebbero lavorare fondamentalmente a partire da una nozione di politica pubblica e non di assistenza sociale, il che implica

l'assegnazione di risorse specifiche, il monitoraggio e la valutazione delle azioni intraprese e la comunicazione dei loro risultati.

2.1.2 A MEDIO TERMINE

- Generare e sviluppare un corpo di alti amministratori statali: un'élite professionale di funzionari pubblici, attraverso concorsi pubblici e uno stampo comune nelle scuole di formazione in accordi con le più prestigiose università della regione, con scambi e mobilità e con un approccio di servizio pubblico incentrato sui diritti umani e non sul clientelismo.
- Investire nel capitale sociale in termini di investimenti nella educazione e nella salute: questo si tradurrebbe in a) aumento della qualità della educazione a tutti i livelli, che può essere misurata da indicatori come l'esame PISA dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) e l'epurazione del personale docente; b) espansione della copertura sanitaria, includendo —per gradi— vari settori sociali, a partire dai neonati e dai bambini.

2.1.3 A LUNGO TERMINE

- Andare gradualmente verso l'integrazione regionale, cominciando dalla dimensione economica e continuando con quella politica e sociale.
- Avere democrazie consolidate ed economie competitive, basate su imprese socialmente responsabili, compreso il rispetto scrupoloso dell'ambiente.
- Vivere in società più giuste, meno violente e meno sessiste, dove donne e uomini godano di pari opportunità e dove gli stereotipi di genere non siano un limite al libero sviluppo degli individui.

3 SUGGERIMENTI SUI CONTRIBUTI DELLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE CHE RENDERANNO POSSIBILE REALIZZARE GLI SCENARI DEFINITI: **in particolare dalla Comunità Europea, e specialmente dall'Italia**

I paesi con una maggiore tradizione democratica e un relativo sviluppo, così come l'esperienza di integrazione sovranazionale, potrebbero aiutare l'America Latina a rompere il circolo vizioso che impedisce il suo sviluppo armonioso e lo Stato di diritto democratico. Ciò comporterebbe il sostegno di progetti pilota che affrontano le questioni strategiche della regione.

3.1 Democrazia liberale, Stato di diritto e certezza del diritto

SOSTENERE LE DEMOCRAZIE E SANZIONARE I REGIMI POLITICI AUTORITARI

- Stabilire, *su base selettiva*, linee di cooperazione tra le quali potrebbero essere identificate le seguenti:
- Condividere le buone pratiche e fornire strumenti alle forze di polizia per contribuire alla loro professionalizzazione e per affrontare l'impunità, ad esempio attraverso meccanismi per individuare e neutralizzare il riciclaggio di denaro, mentre si risponde ad altre situazioni di violenza (ASV).
- Fornire tecnologia al settore della sicurezza (forze armate, polizia e servizi di intelligence), subordinando il suo trasferimento al miglioramento dei protocolli d'azione che garantiscono il rispetto dei diritti umani.
- Incoraggiare gli investimenti delle imprese europee e italiane in attività produttive e generare così fonti di occupazione nella regione.
- Progettare e condurre seminari, corsi e workshop specifici per gli istituti di formazione del corpo dirigenziale dello Stato (leadership).
- Sostenere la creazione e lo sviluppo di scuole di leadership politica attraverso le fondazioni.

Conviene insistere sul fatto che i meccanismi di cooperazione devono essere selettivi.

3.2 Genere e diritti umani

RAFFORZARE LA CULTURA DEI DIRITTI UMANI CON UNA PROSPETTIVA DI GENERE

- Stabilire meccanismi più efficaci per rispettare gli obblighi acquisiti nella "Convenzione di Belem Do Para" e la "CEDAW", sulla base di accordi di cooperazione nel quadro delle lezioni apprese.
- Collaborare con entità governative focalizzate sullo sviluppo sociale, al fine di implementare programmi di intervento specifici in contesti in cui sono noti maggiori fattori di vulnerabilità per le donne, focalizzati sul rafforzamento delle loro capacità sociali e di resilienza.

- Progettare programmi "macro" finalizzati alla creazione e all'attuazione di politiche pubbliche incentrate su un sistema nazionale di assistenza e su schemi di lavoro che riducano il divario tra uomini e donne.
- Generare forum di discussione e scambio sull'importanza di incorporare una prospettiva di genere nel lavoro di governo per raggiungere gli obiettivi dell'Agenda 2030.

4 CONCLUSIONI

L'America Latina è a un crocevia: la pandemia COVID-19 ha messo in luce le sue debolezze e i suoi limiti, con un costo economico e sociale che si farà sentire a medio e lungo termine. Quello che fa o non fa plasmerà il futuro della regione. Uno scenario futuro che segue le tendenze attuali sarebbe la cosa peggiore che potrebbe accadere, con effetti catastrofici sotto forma di più violenza, maggiore presenza del crimine organizzato, inflazione, indebitamento, deterioramento ambientale, allargamento delle differenze di genere e assenza di un futuro per le prossime generazioni, tra gli altri aspetti indesiderati.

La crisi di leadership, la corruzione, l'impunità, la violenza endemica e le disuguaglianze sociali lacerano il tessuto sociale e rendono impraticabile qualsiasi progetto di governo. In questo contesto, l'emergere di regimi politici populisti e autoritari costituisce una regressione che mina i piccoli progressi e le conquiste degli ultimi quattro decenni.

La traiettoria dei paesi di maggiore tradizione democratica raccomanda di consolidare il sistema democratico di governo, di riconoscere il ruolo delle imprese nel combinare i fattori di produzione e la generazione di ricchezza, e di accettare il ruolo dello Stato come facilitatore, identificando le sue funzioni sostanziali come la giustizia, la sicurezza nelle sue varie dimensioni, la preservazione dello stato di diritto, il godimento dei diritti umani, le relazioni con il resto del mondo, la migrazione ordinata, la salvaguardia della sovranità e dell'integrità territoriale. Allo stesso tempo, però, lo Stato dovrebbe intervenire attraverso strumenti di politica sociale nella ricerca delle pari opportunità, per compensare le disuguaglianze derivanti da una crescita squilibrata, e per estendere un manto protettivo —che vada oltre la dimensione giuridica— sui gruppi più vulnerabili, soprattutto le donne.

L'agenda di genere, e specialmente l'attenzione alle donne, non dovrebbe essere vista come una moda, ma come una necessità urgente per cambiare il corso catastrofico della regione in cui la disuguaglianza è presente in tutti gli aspetti. Le donne, come soggetti attivi di diritti, sono indispensabili per ricostruire il tessuto sociale danneggiato dalla violenza, per generare ricchezza nelle nazioni e per garantire la pace e la sicurezza, e questo può essere possibile solo in un contesto dove le donne vivono libere dalla violenza.

Il futuro è di per sé la grande sfida della regione; stabilire obiettivi strategici —basati su un progetto nazionale in cui le grandi maggioranze nazionali si identificano— e i mezzi per raggiungerli attraverso politiche, strategie e linee d'azione, richiede una leadership democratica, ma con una visione del futuro, nelle parole di Winston Churchill, statisti piuttosto che politici.

Este Proyecto ha sido diseñado, en primer término, con la intención de permitir, luego de haber determinado y ordenado por relevancia los principales asuntos críticos y conflictivos que acosan a Latinoamérica, elaborar un escenario apto, factible y aceptable, que la región o la mayor parte de los países que la componen puedan alcanzar en un lapso razonable y de un modo social, político y económico viable.

En segundo término, se ha tratado de producir propuestas y recomendaciones de políticas públicas y estrategias estatales de corto, mediano y largo plazo a nivel regional que posibiliten alcanzar dicho escenario. Ellas incluyen, además, acciones de cooperación internacionales y, en particular, italianas que atiendan, recíprocamente, a las necesidades locales como a sus propios intereses.

Firmato digitalmente da
Stefania Baldini
CN = Baldini Stefania
C = IT

PROYECTO "LA COMPLEJA ACTUALIDAD LATINOAMERICANA:

APORTES PARA UNA EVOLUCIÓN POSITIVA"

Publicación

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

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

INSTITUTO INTERNACIONAL DE DERECHO HUMANITARIO

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

Roberto Augusto Moreno

(Director)

Marcos Pablo Moloeznik

(Coordinador)

-2022 -

CONSEJO EDITORIAL INTERNACIONAL

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

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

Boris Martynov **(Federación Rusa)**

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

Dante Jaime Haro Reyes **(México)**

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

David Shirk **(Estados Unidos)**

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

Fausto Pocar (Italia)

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

Janiel David Melamed Visbal (Colombia)

Catedrático de la Universidad del Norte de Colombia.

José Gabriel Paz (Argentina)

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

Mario Sznajder (Israel)

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

Philipp Wolfesberger **(Alemania)**

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

La compleja actualidad latinoamericana: aportes para una evolución positiva

Roberto Augusto Moreno (Director)

Marcos Pablo Moloeznik (Coordinador)

Instituto Internacional de Derecho Humanitario, Sanremo (Italia)

Primera edición 2022

ISBN: 9788894674712

Todos los trabajos fueron dictaminados a doble ciego.

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

Corrección de estilo a cargo de Penélope Elizabeth Gambi.

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

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

ÍNDICE

PRESENTACIÓN 6

INTRODUCCIÓN PROFESOR ROBERTO A. MORENO ..... **Errore. Il segnalibro non è definito.**

PRIMERA PARTE – DIMENSIÓN ESTRATÉGICA I *Factores que inciden en el actual estado de fragilidad institucional y violencia que hoy caracteriza a Latinoamérica* 9

CAPÍTULO I - LA FRACTURA DEL ORDEN LEGAL EN AMÉRICA LATINA 10

CAPÍTULO II – LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA. RADIOGRAFÍA CRÍTICA DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO 17

CAPÍTULO III – LA DEMOCRACIA LIBERAL EN AMÉRICA LATINA: UN ANÁLISIS DE SITUACIÓN 36

SEGUNDA PARTE – DIMENSIÓN ESTRATÉGICA II *Impacto que la pandemia COVID-19* 58

CAPÍTULO IV – IMPACTOS DE LA PANDEMIA COVID-19 EN LA MIGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA 59

CAPÍTULO V – EL PLAN GLOBAL DE RESPUESTA HUMANITARIA ANTE LA PANDEMIA DEL COVID-19. UNA APROXIMACION GENERAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. EL CASO DE HAITÍ 75

CAPÍTULO VI – LA RESPUESTA A LA PANDEMIA DEL COVID-19 COMO OPORTUNIDAD PARA LA ADOPCIÓN DE UN ENFOQUE REALISTA PERIFÉRICO EN FAVOR DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA 96

TERCERA PARTE – DIMENSIÓN ESTRATÉGICA III *La actual coyuntura latinoamericana y su afectación a la aplicación de la normativa vigente en materia del Derecho de Protección Integral de la Persona Humana* 115

CAPÍTULO VII – INDIGENISMO Y ESTADO NACIONAL EN LATINOAMÉRICA 116

CAPÍTULO VIII – PASADO Y FUTURO DE LAS DESAPARICIONES EN AMÉRICA LATINA, CON ENFOQUE SOBRE EL SOBRE EL DERECHO A LA VERDAD DE LAS FAMILIAS COMO GRUPO VULNERABLE 120

CUARTA PARTE – GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERADOS: LAS MUJERES 127

CAPÍTULO IX – GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERADOS: LAS MUJERES 128

A. Consecuencias de la violencia durante la pandemia en el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres 128

B. Rol de las mujeres en situaciones complejas 136

C. Rol de las mujeres en la prevención 144

QUINTA PARTE - APORTES DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE ITALIA PARA UN ESCENARIO LATINOAMERICANO DESEABLE 147

CAPÍTULO X – ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS Y DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE DESAPARICIONES FORZADAS 148

CAPÍTULO XI – MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO Y DE LA SEGURIDAD CIUDADANA: EL MODELO ITALIANO Y EUROPEO 167

PRESENTACIÓN
LA COMPLEJA ACTUALIDAD LATINOAMERICANA: APORTES PARA UNA EVOLUCIÓN POSITIVA

Roberto Augusto Moreno
(Director)

Marcos Pablo Moloeznik
(Coordinador)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sanremo, Italia, 13 de abril de 2020

PRIMERA PARTE – DIMENSIÓN ESTRATÉGICA I

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

CAPÍTULO I - LA FRACTURA DEL ORDEN LEGAL EN AMÉRICA LATINA

Elena Azaola

"Cada hora, tres adolescentes mueren por violencia en América Latina".[1]

El debilitamiento del Estado de Derecho

De acuerdo con los resultados más recientes de la Encuesta Latinobarómetro, que mide las percepciones en torno a la democracia y las instituciones en América Latina, sólo la mitad de los ciudadanos de la región considera que la democracia es preferible a otras formas de gobierno e incluso 13% justificarían un gobierno autoritario si éste rindiera mejores resultados. La confianza en las instituciones (iglesia, fuerzas, armadas, policía, partidos políticos y poderes ejecutivo, legislativo y judicial) también ha ido en picada durante los últimos 25 años en la región.[2]

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

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

[1] Bugarín, Índer. (2021). Jóvenes en América Latina, carne de cañón de bandas criminales, en: *El Universal*, 1° octubre, 2021.
[2] Latinobarómetro. (2021). Informe 2020, www.latinobarometro.org, Banco Interamericano de Desarrollo, Santiago de Chile, Chile y, Beltrán, Yuri. (2021). "Democracia sin confianza", *El Universal*, 8 de octubre 2021.
[3] Bugarín, 2021, Op.cit. y, Banco Mundial. (2020). Homicidios intencionales por cada cien mil habitantes a nivel mundial, https://datos.bancomundial.org/indicator/VC.IHR.PSRC.P5

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

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

Las prisiones latinoamericanas

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

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

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

[6] Aguayo, Sergio y Jacobo Dayán. (2017). *El Yugo Zeta. Norte de Coahuila, 2010-2011,* Seminario Violencia y Paz de El Colegio de México, chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.gob.mx%2Fcms%2Fuploads%2Fattachment%2Ffile%2F274076%2FEl_yugo_Zeta_FINAL_11-16-17.pdf&clen=6978265&chunk=true

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El futuro

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

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

[15] Urrutia, 2021, Op.cit.
[16] Raúl Zibechi, Raúl. (2021). La militarización, fase superior del extractivismo, *La Jornada*, 26 de marzo, 2021.

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

Algunas propuestas

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

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

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

12. Situar a las personas privadas de libertad en los centros más cercanos a su domicilio, a fin de que puedan preservar el vínculo con sus familias.

13. Promover la visita familiar y conyugal y brindar un trato digno a quienes acudan a visitar a las personas privadas de la libertad.

14. Crear observatorios ciudadanos de los centros penitenciarios e involucrar a las comunidades en la defensa de las condiciones y la calidad de vida de las personas privadas de la libertad.

15. Establecer en los centros penitenciarios un sistema de rendición de cuentas y evaluación de resultados para medir el desempeño de acuerdo con indicadores de un régimen basado en la legalidad y el respeto a los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

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

Conclusiones

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

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

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

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

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

Alessia Schiavon

Introducción

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

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

Tras haberse convertido América Latina en un epicentro de la pandemia, desde Argentina hasta México, los medios han dado a conocer, cada vez con mayor frecuencia, escándalos relacionados con prácticas de corrupción favorecidas por la emergencia sanitaria por Covid-19[19].

Los principales indicadores internacionales que informan sobre la materia dan cuenta de esta realidad, ya que América Latina suele encabezar los rankings de regiones con los más altos índices de percepción de corrupción.

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

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

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

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

de la Corrupción (IPC) 2021[21]. Con base en evaluaciones de expertos, el índice clasifica a los países en una escala de 0 a 100, teniendo en cuenta sobornos, malversación de fondos públicos, utilización de cargos públicos para beneficio privado, conflictos de intereses y el nivel de protección legal que existe para quienes denuncian la corrupción. En el IPC 2021, los países iberoamericanos obtuvieron una puntuación media de 43 por tercer año consecutivo, algunos con puntajes a un nivel similar a países que se encuentran bajo una dictadura o que han sido devastados por la guerra, como Corea del Norte y Afganistán, respectivamente.
Según TI, "*los países de las Américas están paralizados en la lucha contra la corrupción. A pesar de tener un amplio desarrollo legislativo y un compromiso regional para luchar contra este mal, la corrupción en las Américas continúa debilitando la democracia y los derechos humanos."* [22]

La corrupción como manifestación del ethos antidemocrático

Según el Informe sobre el Estado Global de la Democracia 2021 elaborado por IDEA Internacional[23], a pesar de que las democracias en el mundo sigan aumentando, desde el comienzo de la tercera ola de democratización en la década de 1970 no se registraba en el mundo un proceso de retroceso democrático tan extenso.

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

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

[21] Transparencia Internacional, *Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2021*, 2022: https://transparencia.org.es/ipc2021/

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

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

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

La creciente debilidad de los Estados latinoamericanos es una tendencia confirmada por el Índice de Estado de Derecho 2021, desarrollado por la organización World Justice Project (WJP), en el que se mide el desempeño de 139 países y jurisdicciones con respecto al Estado de Derecho, incluyendo a la región Latinoamericana[24]; y también por el Latinobarómetro de 2021, la encuesta anual realizada por una empresa chilena, la Corporación Latinobarómetro, en 17 países entre el 26 de octubre de 2020 y el 15 de diciembre[25]. Estos índices son formas válidas, significativas y confiables de medir y evaluar tanto el progreso como la calidad de la democracia en sí, ya que evalúan el estado de democratización de acuerdo con unas determinadas características que son condiciones esenciales de una democracia. Una de ellas es la del control de la corrupción, es decir la capacidad de los Estados en detener a la corrupción.

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

De acuerdo con el Banco Mundial la corrupción es, en esencia, el uso del cargo público en beneficio propio[26]. Alejándose de la definición que se centra en los cargos públicos, Transparencia Internacional sostiene que la corrupción es el abuso del poder encomendado para la obtención de beneficio propio[27].

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

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

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

[25] Corporación Latinobarómetro, Informe Latinobarómetro 2021, 2022: https://www.latinobarometro.org/lat.jsp

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

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

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

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

Pues al desviar recursos, perjudica la prosperidad y el crecimiento económico y también al afectar la competitividad empresarial, impide el desarrollo. Asimismo, al alimentar las desigualdades sociales, erosiona la calidad de vida de las personas y al minar la confianza en el Estado y en las instituciones, corroe el tejido social y daña la buena gobernanza. De esta manera, la corrupción afecta a los derechos humanos en su integralidad –civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales–, debilita la gobernabilidad y las instituciones democráticas, fomenta la impunidad, socava el Estado de Derecho y exacerba la desigualdad[28].

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

En pocas palabras, la corrupción afecta la convivencia democrática[29]. Todo esto no sorprende ya que el concepto de corrupción, en sí mismo, implica una idea de decadencia, de algo que se echa a perder, se daña o altera, perdiendo sus calidades iniciales. De hecho, el sustantivo corrupción proviene del latín *corruptio* que proviene a su vez del verbo *corrumpere* que significa echar a perder, descomponer, destruir, pervertir.

En esta visión sustantiva de la democracia, la corrupción se sitúa en el marco de la ética política[30], como manifestación de un ethos antidemocrático.

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

---

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

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

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

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

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

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

La encrucijada de la anticorrupción

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

Después de experimentos democráticos tempranos hasta finales de la Segunda Guerra Mundial y la proliferación de iniciativas democráticas (o semidemocráticas) tras la derrota del fascismo europeo, la democracia sufrió un revés con el inicio de la Guerra Fría hasta finales de los años Setenta cuando se desencadenaron los procesos de lo que Samuel P. Huntington, profesor de ciencias políticas en la Universidad de Harvard, denominó la "tercera ola de la democratización", que seguía las dos olas democratizadoras de 1828-1926 y 1943-1962.[31]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

discurso denominado “El cáncer de la corrupción”, pronunciado en la reunión anual del Banco Mundial, el FMI y los Estados miembros en 1996[34].

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

En México (1995) Raúl Salinas de Gortari, hermano del Presidente de la época, fue acusado de enriquecimiento ilícito. En Ecuador (1997) el entonces Presidente Abdalá Bucaram fue acusado de corrupción y depuesto por el Congreso pero se asiló en Panamá. En Perú (2000) el Presidente Alberto Fujimori fue acusado de delitos de lesa humanidad y corrupción, huyendo a Japón y posteriormente a Chile. En Argentina (2001), el ex Presidente Carlos Saúl Menem fue acusado de corrupción y tráfico de armas a Ecuador y Croacia. En Nicaragua (2003) el ex presidente de Nicaragua, Arnoldo Alemán fue declarado culpable por los delitos de lavado de dinero, fraude, malversación de fondos públicos, asociación e instigación para delinquir y delito electoral en perjuicio del Estado y condenado a 20 años de prisión. En Paraguay (2006) el ex presidente de Paraguay, Luis González Macchi (1999-2003), fue condenado a seis años de cárcel por corrupción[35].

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

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

---

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

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

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

La mayor demanda interna por la integridad pública, junto a la creciente atención mundial a este fenómeno, que culminó con la adopción de la Convención Anticorrupción por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas en 2003[36], impulsaron el desarrollo del nuevo andamiaje legal para prevenir y contrastar la corrupción a nivel regional y local y, como nunca antes, un discurso en torno a los beneficios de fortalecer el Estado de Derecho.

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

A nivel regional, en 1994 la primera Cumbre de las Américas subrayó el problema de la corrupción y sirvió de ímpetu para la negociación y aprobación en 1996 de la Convención Interamericana Contra la Corrupción[37], un instrumento vinculante por el cual los países signatarios se comprometieron a tomar una amplia gama de medidas para combatir la corrupción, incluyendo el esfuerzo de realizar cambios a las leyes nacionales para coordinar de forma multilateral las iniciativas en contra de la corrupción. Además, la Convención, ratificada por la mayoría de los Estados participantes de la Organización de los Estados Americanos (OEA), estableció un mecanismo de seguimiento para promover y medir su cumplimiento (MESICIC)[38].

A nivel local, siguieron dos décadas de difusión de nuevas políticas públicas, desarrollo de instrumentos legales y fortalecimiento de múltiples esfuerzos institucionales diseñados para contrastar la corrupción. En este escenario novedoso se dictaron varias normas y se enmendaron otras, en buena medida como consecuencia de la necesidad de adaptación a los convenios internacionales suscritos sobre la materia, y se crearon diversos organismos estatales para combatir la corrupción [39].

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

[36] Naciones Unidas, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 2003.
[37] Organización de los Estados Americanos, Convención Interamericana Contra la Corrupción, 1996.
[38]http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20el%20MESICIC%3F,Mecanismo%20Anticorrupci%C3%B3n%20de%20la%20OEA.
[39] Casas Zamora, Kevin, Carter, Miguel, *Más Allá De Los Escándalos. El cambiante contexto de la corrupción en América Latina*, The Dialogue: Leadership for the maericas, Washington, DC, 2017, 34: https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2017/02/M%C3%A1s-all%C3%A1-de-los-esc%C3%A1dolos-el-cambiante-contexto-de-la-corrupci%C3%B3n-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf

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

La normalización de la corrupción

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

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

Ese mismo año 2015 en Chile la popularidad de la entonces presidenta Michelle Bachelet y actual Alta Comisaria de la ONU para los Derechos Humanos, se derrumbó cuando salió a la luz el caso Caval, un escándalo de tráfico de influencias en una operación inmobiliaria multimillonaria que supuestamente involucraba a su hijo Sebastián Dávalos[41]. Pocos años después, Bachelet fue acusada de financiamiento irregular de campañas políticas por José Adelmário Pinheiro Filho, ex presidente de la constructora OAS, una empresa brasileña implicada en varios casos de corrupción[42].

En 2018, la revelación pública de unos cuadernos en los que están descritos los movimientos de las "platas negras" que corresponderían a los pagos hechos por empresarios para adjudicarse obras públicas y contratos con el Estado abrió una de las causas de corrupción más grandes de la historia argentina: el caso de los Cuadernos de las Coimas[43].

En Bolivia la corrupción derribó el Fondo de Desarrollo para los pueblos indígenas originarios y comunidades campesinas, creado por el Decreto Supremo N° 28.571 de 22 de diciembre de 2005 con la finalidad de financiar proyectos de desarrollo productivo y social a beneficio de los pueblos indígenas, en el caso Fondo Indígena, que salpicó al gobierno de Evo Morales[44].

[40] Ferrajoli, Luigi, Derecho y Razon. Teoría del garantismo penal, Trotta Editorial, Madrid, 2011, 2.
[41] BBC Mundo, *Chile: cierran la causa contra Sebastián Dávalos, el hijo de Michelle Bachelet, tras 3 años sin poder imputarlo por lavado de dinero y otros delitos*, 2018: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-42553987
[42] Voz de América, Michelle Bachelet salpicada en escándalo de Odebrecht, 2019: https://www.vozdeamerica.com/a/michelle-bachelet-salpicada-en-escandalo-de-odebrecht/5087530.html
[43] Pagina 12, *Un "lava jato" por ocho cuadernos*, 2018: https://www.pagina12.com.ar/132431-un-lava-jato-por-ocho-cuadernos
[44] El País, *La corrupción salpica a los indígenas bolivianos*, 2015: https://elpais.com/internacional/2015/03/05/actualidad/1425593284_385755.html

El caso del Cártel de la Toga, una red de sobornos en la que magistrados y abogados recibieron grandes sumas de dinero por parte de élites políticas a cambio de asegurarles resultados positivos en la Sala Penal, llevó a la condena, entre otros, del expresidente de la Corte Suprema de Justicia de Colombia[45].

En Ecuador, como producto de la filtración informativa de documentos confidenciales conocida como Panamá Papers, investigaciones de las autoridades ecuatoriana desvelaron una trama de corrupción que involucró a la petrolera estatal Petroecuador[46].

Elías Antonio Saca, "Tony Saca", expresidente de El Salvador ha sido condenado a 10 años de cárcel por delitos de corrupción relacionados con los fondos entregados por Taiwán a El Salvador para las víctimas de dos terremotos que afectaron al país centroamericano en 2001[47]. Asimismo, su predecesor, el expresidente Flores fue enviado a juicio en 2015 por la supuesta malversación de los fondos donados por el país asiático, pero falleció en 2016 antes de que se instalara el proceso[48].

En 2015, fue destapado el caso de defraudación aduanera conocido como "La Línea", por la ahora extinta Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, que implicó, entre otros, al expresidente Otto Pérez Molina, la exvicepresidenta Roxana Badeltti, y una treintena de altos personajes del Estado, y desató la llamada Revolución de la Dignidad, con decenas de miles de guatemaltecos exigiendo la renuncia de los funcionarios corruptos[49].

En Perú el caso de los Cuellos Blancos del Puerto involucró a jueces, fiscales y empresarios en una serie de presuntos actos de corrupción que afectaron al sistema de justicia del país[50]. En Honduras en los mismos años se produjo el escándalo de corrupción en la administración del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS)[51]. Más tarde, México fue tocado por el caso "Casa Blanca", que involucró al ex presidente Enrique

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

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

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

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

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

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

[51] BBC Mundo, *El escándalo que llevó al ejército a controlar los medicamentos en Honduras*, 2015: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/06/150619_america_latina_salud_honduras_corrupcion_militares_amv

Peña Nieto, afectando la imagen presidencial dentro y fuera del país[52]. En Nicaragua los casos de corrupción salpicaron al Gobierno de Daniel Ortega[53].

Sin embargo, de todos los casos que, a partir del año 2015, han sacudido gran parte de los Estados, poniendo en serios aprietos a varios gobiernos de la región, sobresale el protagonizado por la empresa constructora brasileña Odebrecht, responsable por haber orquestado una trama de corrupción durante veinte años. En una oscura telaraña de sobornos cayeron presidentes, expresidentes y funcionarios en diez países de América Latina con el objetivo de obtener beneficios en contrataciones públicas en Brasil, Venezuela, República Dominicana, Panamá, Argentina, Ecuador, Perú, Guatemala, Colombia y México[54].

En Brasil, luego de que la operación Lava-Jato destapara en 2014 un esquema de corrupción masiva en la petrolera estatal Petrobras, el caso Odebrecht arrastró consigo a centenas de políticos y ejecutivos, incluyendo a los expresidentes Dilma Rousseff y Luiz Inácio Lula da Silva[55].

La sombra de Odebrecht llegó a implicar exmandatarios y políticos de primera línea de la región. En Perú se abrieron investigaciones en contra de los expresidentes Alejandro Toledo (2001-2006), Alan García (2006-2011), Ollanta Humala (2011-2016) y Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018), así como la líder opositora Keiko Fujimori y otros políticos y empresarios. En Colombia, han sido condenados, entre varios, los exsenadores Otto Bula, por ser uno de los "mensajeros" de Odebrecht para sobornar, y Bernardo Miguel "Ñoño" Elías, el exviceministro de Transporte Gabriel García Morales. En Panamá, donde Odebrecht admitió haber destinado 59 millones de dólares a sobornos, hay 50 acusados y dos expresidentes investigados: Martinelli y Juan Carlos Varela. En Ecuador, en 2020 el expresidente Rafael Correa y su vicepresidente, Jorge Glas, fueron condenados por cohecho en un caso de financiación ilegal de empresas al movimiento oficialista Alianza País, entre ellas Odebrecht.

En Guatemala, está implicado el exministro de Comunicaciones Alejandro Sinibaldi, supuestamente beneficiado con los sobornos. En República Dominicana, el exministro de Obras Públicas Víctor Díaz Rúa fue condenado a 5 años de cárcel por lavado de dinero y Ángel Rondón, exrepresentante de Odebrecht en el país, a 8 años por repartir los sobornos. En Argentina, el caso Odebrecht está en el centro de tres causas

[52] BBC Mundo, "*Casa Blanca": el presidente de México, Enrique Peña Nieto, pide disculpas por el escándalo de la compra de una lujosa mansión*, 2016:
https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-36833655

[53] France24, *Nicaragua navega entre la corrupción y el nepotismo, según críticos*, 2018:
https://www.france24.com/es/20180504-nicaragua-navega-entre-la-corrupcion-y-el-nepotismo-segun-criticos

[54] Red Anticorrupción Latinoamericana (REAL), *Cómo afecta el caso Odebrecht a los paises de América Latina*, Fecha de visualización Febrero 2022:
http://redanticorrupcion.com/informes/como-afecta-el-caso-odebrecht-a-los-paises-de-america-latina/

[55] France24, *Brasil: expresidentes Lula y Rousseff serán enjuiciados por vínculos al caso Petrobras*, 2018:
https://www.france24.com/es/20181124-brasil-lula-rousseff-corrupcion-petrobras

judiciales. En México, el principal implicado es el ex director general de Petróleos Mexicanos (Pemex) Emilio Lozoya[56].

Este anecdotario, que ha invadido las agendas mediáticas de países no solo latinoamericanos, expone una crónica de una normalidad corrupta, confirmando la narrativa de que la corrupción sigue siendo un mal sistémico en cada uno de los Estados latinoamericanos, como si nada hubiera cambiado desde la primera oleada de corrupción de los años Noventa.

No obstante, la transnacionalización del caso Odebrecht añade algo más. Valida la percepción social de que la corrupción es una parte integral, regular y repetitiva del funcionamiento de los sistemas políticos de la región entera y, por tanto, una de las asignaturas pendientes de todas las democracias reconstruidas desde las cenizas de los regímenes autoritarios.

La anticorrupción en la judicialización de la política y la politización de la justicia

Es difícil determinar si la notable explosión de los escándalos de corrupción responde a una efectiva proliferación de actos corruptos en los sectores público y privado de América Latina, o si se debe a un cambio en la percepción del fenómeno por parte de la sociedad civil.

Lo cierto es que un análisis superficial de los últimos escándalos en los diferentes países latinoamericanos permite identificar algunos patrones.

Por un lado, es innegable que el desfile por el banquillo de los acusados de buena parte de la cúpula de la clase política latinoamericana ha vuelto estos casos de alta visibilidad mediática. Es un verdadero espectáculo, con una dosis adicional de dramatismo que hace que la noticia sea de innegable interés político y mediático, lo que ha contribuido a presionar y tensionar a los poderes judiciales que, en algunos casos, se han convertido sin quererlo en importantes actores políticos, ya que sus decisiones judiciales tienen consecuencias en la arena política.

Durante el periodo 171 de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), tuvo lugar una audiencia temática sobre corrupción y derechos humanos, titulada: "*El rol de los sistemas de justicia en América Latina"*, en la que varias organizaciones de la sociedad civil de Colombia, México, Guatemala, Perú, El Salvador y Venezuela participaron planteando los principales retos que trae la corrupción para el poder judicial[57].

[56] El espectador, *Muertes, condenas y renuncias: cinco años del caso Odebrecht en Latinoamérica*, 2021: https://www.elespectador.com/judicial/muertes-condenas-y-renuncias-cinco-anos-del-caso-odebrecht-en-latinoamerica/

[57] Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos*, 2019: http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf

En este mismo sentido, tanto la edición de 2019 de *El estado de la democracia en el mundo y en las Américas*[58] como el informe especial *In Focus* publicado en 2020[59], ambos elaborados por el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional), han registrado cómo se han debilitado los diferentes aspectos del control del gobierno en la región en los últimos cinco años, en especial la independencia judicial.

De hecho, frente al decrecimiento de la legitimidad de las instituciones de representación política, ha ido cobrando fuerza el protagonismo político de los poderes judiciales como actores centrales en la resolución del conflicto social, lo que pone en evidencia el riesgo de instrumentalización de la justicia con fines externos y de naturaleza política.

Esta judicialización de la política ha ido aparejada del fenómeno de la politización de la justicia. Si es en sede judicial donde se resuelven los problemas, entonces interesa incidir en ella para que tienda a favorecer o perjudicar a un grupo político u otro. Se materializa entonces un ejercicio de justicia alternativo orientado a atacar deliberadamente alguien por razones estrictamente políticas, y que, por lo tanto, distorsiona y traiciona con subterfugios los principios básicos del propio Estado de Derecho, aunque diga estar sirviendo el principio de legalidad

Casos como la persecución jurídica de Lula o Dilma Rousseff en Brasil, o como la de Fernando Lugo a Paraguay, o la de Rafael Correa en Ecuador, o la de Evo Morales en Bolivia, o la de Cristina Fernández de Kirchner en Argentina, se han presentado como ejemplos de este combate político interno que ha sido bautizado con el neologismo *lawfare* es decir, "…el uso indebido de instrumentos jurídicos para fines de persecución política, destrucción de imagen pública e inhabilitación de un adversario político".[60]

Sin duda el caso más emblemático de esta práctica es el de Sergio Moro, exjuez del Supremo Tribunal de Justicia de Brasil y ex primer ministro de Justicia del Gobierno de Jair Bolsonaro. Siendo juez federal de Curitiba y responsable de la operación "Lava Jato", en el marco de sus investigaciones Moro lideró una intensa campaña anticorrupción y procesó a funcionarios de alto rango, entre ellos el ex presidente Lula da Silva, que condenó a nueve años por corrupción. Inmediatamente después, Moro fue nombrado Ministro de Justicia en el gobierno de Jair Bolsonaro, rival político de Lula, planteando serias dudas sobre su

[58] IDEA Internacional, *El estado de la democracia en el mundo y en las Américas*, 2019: https://www.idea.int/sites/default/files/publications/el-estado-de-la-democracia-en-el-mundo-y-en-las-americas-2019.pdf
[59] IDEA Internacional, *In Focus*, 2020: https://www.idea.int/publications/catalogue/regional-democratic-trends-latin-america-and-caribbean-during-covid19?lang=es
[60] Camila Vollenweider y Silvina Romano, «Lawfare. La judicialización de la política en América Latina». Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG), 2017. https://www.celag.org/wp-content/uploads/2017/03/LawfareT.pdf

independencia. Poco más tarde el Tribunal Supremo anuló las condenas contra Lula, estableciendo que Moro no fue imparcial al juzgar al exmandatario[61].

En una reciente entrevista de diciembre de 2021, Moro admitió que el caso Lava Jato fue usado contra el Partido de los Trabajadores (PT) y su líder, el expresidente Lula da Silva[62]. Siempre a finales de 2021 Moro se afilió al partido Podemos en un primer paso para disputar las elecciones presidenciales de octubre de 2022, en las que Lula aparece como el máximo favorito[63].

Por otro lado, al involucrar a sus más altas autoridades de gobierno, todos estos casos han ocasionado importantes crisis políticas en los países latinoamericanos.

La oleada de casos de corrupción ha provocado un creciente descontento ciudadano que ha desembocado en actitudes de desapego hacia las instituciones, la democracia y la clase política en general, que pueden generar hasta apatía y desinterés, en un contexto de progresiva normalización de la corrupción.

Así, varios gobiernos han incluido en sus agendas políticas acciones que tratan de prevenir o controlar el desarrollo de las prácticas corruptas con el fin de posicionarse electoralmente de forma favorable.

En este contexto de desconfianza, las acusaciones de corrupción se han transformado en un arma discursiva cada vez más recurrente y poderosa en la contienda política. Sobre todo en los contextos populistas, tachar de corrupto al oponente político equivale a crear un pre-juicio público que mancha su reputación y contribuye a definirlo como enemigo del pueblo.

Nuevamente un caso emblemático es el de Jair Bolsonaro, que utilizó la lucha contra la corrupción como bandera de campaña para atraer a un electorado decepcionado con la política tradicional, cansado de la corrupción y exigente del respeto a sus derechos humanos. La Operación Lava Jato llevó a los ciudadanos brasileños a la calle para protestar contra la corrupción y, de alguna manera, impulsó su triunfo electoral contra la “vieja política”.

En pocas palabras, en el panorama actual latinoamericano se está consumando un enfrentamiento de poderes, una guerra judicial-mediática-política. Se busca la anulación del enemigo político en nombre de la lucha contra la corrupción en la que el poder judicial representa la punta de lanza de la estrategia bélica que,

[61] BBC Mundo, El Tribunal Supremo de Brasil considera que el juez Moro no fue imparcial en los juicios al expresidente Lula, 2021: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56505503

[62] Público, El exjuez Sergio Moro admite que el caso Lava Jato fue un instrumento contra el Partido de los Trabajadores, 2021: https://www.publico.es/internacional/exjuez-sergio-moro-admite-caso-lava-jato-instrumento-partido-trabajadores.html

[63] France24, El exjuez Sergio Moro se lanza a la Presidencia de Brasil como alternativa a 'Lula' y a Bolsonaro, 2021: https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20211111-brasil-exjuez-sergio-moro-candidato-presidencia

al emprender sus investigaciones, crea el hecho político que alimentará el escenario de las usinas mediáticas[64].

Si bien la tensión entre los poderes del Estado es normal e incluso podría decirse que está inscrita en el ADN de los sistemas democráticos, esas tensiones deberían resolverse con equilibrio y consistencia institucional. El equilibrio de poderes es clave en la construcción de una democracia sana. Sin embargo, el diagnóstico pone de manifiesto un descenso en los controles de gobierno que afecta a ese necesario equilibrio. Surge así la imperiosa necesidad de fortalecer el Estado de Derecho para contrarrestar un daño sistemático irreparable. Es, entonces, evidente que al encontrarse justo en medio de esta tensión entre lo judicial y lo político, la corrupción está condicionando la dinámica social y un nuevo discurso de legitimación de la institucionalidad democrática en muchos países de la región.

Hacia la ciudadanización del discurso anticorrupción

La democracia es una criatura imperfecta, que sufre de desafíos y, como decía Saramago, necesita ser refundada y sus promesas renovadas. Entonces, frente a todo ello, la respuesta es más y mejor democracia en la definición de controles de poder y de sistemas de protección de los derechos humanos.

Esto implica hablar de la calidad de nuestras democracias. La calidad democrática es un prisma que posee varias caras: el Estado de Derecho, la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, la participación igualitaria y plena de la ciudadanía, la rendición de cuentas y la transparencia.

Como buen prisma, cada cara representa una nueva condición de la gobernabilidad y refracta, refleja y descompone los asuntos sociales devolviendo una imagen compuesta – el arcoíris – de la gobernanza democrática, cuya piedra fundamental es representada por los ciudadanos que en las sociedades modernas se han ido progresivamente convirtiendo en sujetos activos, apoderados con derechos, libertades y responsabilidades.

La gobernanza democrática así definida representa un requisito fundamental para la consecución de sociedades pacíficas y desarrolladas. Por un lado, instituciones accesibles que rindan cuentas y apoyen la aplicación del Estado de Derecho y el ejercicio de los derechos humanos necesariamente producen el fortalecimiento de la capacidad de mantener una paz duradera para todos. Por otro lado, la eficacia de las instituciones y la solidez de las políticas en democracia son conocidos catalizadores del desarrollo.

[64] F. Iguera, Mariano, Murúa Cesar, *El rol de los operadores judiciales del lawfare en América Latina y su invocación del proceso mani pulite como antecedente justificador*, en Visioni LatinoAmericane, Anno XIII, Numero 25, 2021: https://www.openstarts.units.it/bitstream/10077/32287/6/06-Iguera-Murua.pdf

La polarización política, junto a los sistemas partidarios fragmentados, sumado a una profunda crisis de representación y legitimidad, además del descontento ciudadano con las élites políticas y los órganos tradicionales de toma de decisiones, alimentan la pobre calidad de la gobernabilidad democrática.

Esto confirma una vez más la necesidad apremiante de centinelas que vigilen el cumplimiento diario de los deberes que impone la democracia.

No existen "soluciones milagrosas" para combatir la corrupción, pero lo que se necesita es una propuesta integrada y multifacética que incluya y responsabilice a la ciudadanía. Aunque la democracia sea vista como un sistema preferible para combatir la corrupción, no es el sistema en sí, sino son los actores los que tienen un efecto contra la corrupción al servir como mecanismos de control.

En este contexto, los ciudadanos y las ciudadanas desempeñan un papel relevante ya que representan una parte medular del esfuerzo necesario para mejorar la integridad y la transparencia de las instituciones públicas como de las empresas privadas. De hecho, si la Convención de la OEA solamente pide "considerar la aplicabilidad de mecanismos" para tal participación, la Convención de la ONU trata más sustantivamente la participación, requiriendo que los Estados fomenten la participación activa de la sociedad civil.

La Convención de Naciones Unidas reafirma esta convicción en su Preámbulo y en su artículo 13 que establece:

"1. Cada Estado Parte adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para ***fomentar*** *la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa. Esa participación debería reforzarse con* ***medidas*** *como las siguientes: a) Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones; b) Garantizar el acceso eficaz del público a la información; c) Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios; d) Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción. Esa libertad podrá estar sujeta a ciertas restricciones, que deberán estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: i) Garantizar el respeto de los derechos o la reputación de terceros; ii) Salvaguardar la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas. 2. Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas para garantizar que el público tenga conocimiento de los órganos pertinentes de lucha contra la corrupción mencionados en la presente Convención y facilitará el acceso a dichos órganos, cuando proceda, para la denuncia, incluso anónima, de cualesquiera incidentes que puedan considerarse constitutivos de un delito tipificado con arreglo a la presente Convención."*

Ante esta escalada en la aparición y cobertura mediática de los procesos de corrupción, la movilización ciudadana en la región ha asumido varias formas: desde acciones de incidencia y campañas implementadas por organizaciones de la sociedad civil especializadas en temas de corrupción y transparencia organizadas

en grandes coaliciones de ONGs, hasta manifestaciones masivas y espontaneas de ciudadanos convocadas a través de las redes sociales.

Sin embargo, en estos contextos de creciente desconfianza en las instituciones, el riesgo es que la ciudadanía se distancie de la política y sus actores principales, lo cual terminaría produciendo una desinformación que retroalimentaría la poca participación, generando, a su vez, mayor corrupción y un debilitamiento progresivo de la democracia.

Como ha sido afirmado, el grado o nivel de cohesión social o de confianza de los individuos hacia los valores sociales, políticos e interpersonales debe considerarse uno de los factores que determinan la tolerancia o el rechazo a la corrupción.

Es evidente, por tanto, que tenemos la necesidad de avanzar hacia una "segunda generación" de acciones, que fortalezcan el compromiso social entre el Estado y sus ciudadanos y ciudadanas y generen confianza en las instituciones anticorrupción en una perspectiva de gobierno abierto.

En particular, entre las medidas de apertura democrática, se deberían incentivar los sistemas de alertas ciudadanas sobre crímenes, malas prácticas o irregularidades tanto en el ámbito público como privado y, por consiguiente, de protección de los denunciantes, es decir un conjunto de acciones institucionales orientadas a garantizar los derechos de los denunciantes que podrán verse amenazados o disminuidos por represalias causadas a raíz de su revelación.

Allí donde son implementados, al dejar en evidencia las carencias, las faltas de controles y las disfunciones éticas, estos sistemas permiten mejoras en la prevención, detección y sanción de los hechos corruptivos.

En consecuencia, gracias a algunos importantes casos mediáticos ocurridos en los últimos años, el hecho de alertar se está resignificando como acto de participación ciudadana en pos de la transparencia de las instituciones públicas y privadas y en defensa de valores e intereses comunes.

En la actualidad son numerosos los países y organizaciones internacionales que han desarrollado legislaciones especiales sobre el tema, bajo el entendido que la protección de denunciantes es una herramienta válida y necesaria para enfrentar a la corrupción.

No obstante, en América Latina la protección de denunciantes sigue afrontando los desafíos más grandes. La incorporación de la figura del alertador ha sido en varias ocasiones el centro de debates tanto externos como internos. Externos, en el contexto de diferentes organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos, el G-20 y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), de los cuales los países latinoamericanos hacen parte. Internos, en sede parlamentaria, aunque a la fecha ningún país de la región cuenta con una legislación específica que brinde una protección eficaz a los

alertadores.[65] Lo que es muy lamentable sobre todo en una región donde repetidas veces la violencia se manifiesta contra quienes sacan a la luz la corrupción y buscan defender el interés público.[66]

Por consiguiente, como ha afirmado la abogada guatemalteca Renata Ávila, *"los medios para denunciar en América Latina son bastante frágiles. No hay cultura ciudadana de denuncia, como en otros países. Puede ser por desencanto, por miedo a represalias o por falta de protección. Hay que lograr que la gente entienda por qué es importante hacer una denuncia, que ésta puede generar un gran cambio"*.[67]

Debemos generar un cambio cultural, para que la sociedad civil se empodere y se atreva a alertar. Para intentar alcanzar este objetivo, en los últimos años han surgido iniciativas ciudadanas dirigidas a proporcionar plataformas seguras para alertar, entre ellas MéxicoLeaks, Subterráneo, PerúLeaks, ChileLeaks.[68] Más recientemente, en 2020, la Fundación Internacional Baltasar Garzón (FIBGAR), junto a Fundación Ciudadanía Inteligente y PODER, lanzaron la primera iniciativa regional para promover la agenda de alertas de forma holística, considerando el ámbito público y privado, y combinando componentes sociales, tecnológicos, jurídicos, e investigativos con perspectiva en derechos humanos[69].

Sin embargo, estos importantes avances impulsados por parte de las organizaciones de la sociedad civil solo lograrán sus objetivos últimos si cuentan con un esfuerzo conjunto de los Estados en el marco de la promoción de una cultura de la legalidad que invite a los ciudadanos y ciudadanas a confiar y defender el Estado de Derecho y a no tolerar la ilegalidad y la impunidad.

Conclusiones

En América Latina muchos son los países que en las últimas dos décadas han adoptado instrumentos de derecho internacional que contienen acciones y políticas anti-corrupción, entre ellos la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, el Documento de Santiago para la lucha contra la corrupción del Foro de Cooperación Asia Pacífico (APEC), y el Plan Andino de Lucha contra la Corrupción.

Asimismo, casi en la totalidad de ellos, existen entidades públicas específicas encargadas de luchar contra la corrupción, así como leyes de transparencia y ética, además de planes anticorrupción en el marco del gobierno abierto.

---

[65] Amovedo, Daniel, *La necesaria introducción de la figura del alertador (whistleblower) en el ámbito legal latinoamericano*, FIBGAR, Poder, Ciudadani Inteligente, 2020: https://www.latamleaks.lat/

[66] MONGABAY, Entrevista a Relatora Especial de la ONU: *"Los gobiernos no están haciendo lo suficiente para proteger a los defensores de derechos humanos»*

[67] DW, *Latamleaks, la plataforma que quiere golpear a los corruptos*, 2020. En https://www.dw.com/es/latamleaks-la-plataforma-que-quiere-golpear-a-los-corruptos/a-52579188

[68] https://mexicoleaks.mx/; https://subterraneoni.org/; https://leaks.pe/; https://chileleaks.org/index.html

[69] https://www.latamleaks.lat/

A pesar de que en los países latinoamericanos existe un interés por emprender reformas que mejoren el combate a la corrupción, la presencia de sistemas anticorrupción disfuncionales sigue generando una alta percepción y presencia de corrupción en la región.

Todo esto responde en su mayoría a la debilidad de sus gobiernos y de sus administraciones públicas, lo que convierte a la corrupción en un problema de gobernabilidad, y un gran obstáculo al ya débil proceso de consolidación democrática que, en último término, acaba afectando la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región.

Si bien las transiciones llevaron adelante un inicial progreso democrático a una velocidad vertiginosa, dicho progreso se ralentizó justo en el momento que se hacían más urgentes las instancias de consolidación democrática. Para contrarrestar el gradual y progresivo proceso de deterioro democrático que está dejando a los países latinoamericanos fatigados y fuertemente presionados, estos deben entonces centrar sus esfuerzos en la maduración de reformas institucionales que incluyan la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas, y sobre todo la participación amplia, profunda y legítima de la sociedad civil.

Cumplir con estos principios no solo significa favorecer la lucha contra la corrupción, sino también respetar aquellas exigencias democráticas correspondientes a la libertad de asociación, libertad de expresión, el derecho al acceso a la información pública y la obligación de los Estados de proteger los derechos de los individuos, de proveer un recurso si sus derechos son negados y responder por faltas a sus deberes[70].

[70] FIDH, *La Corrupción socava la Democracia y el acceso a los Derechos Fundamentales*, 2020, 10: https://www.fidh.org/IMG/pdf/luttecorruption712web-1_final.pdf

CAPÍTULO III – LA DEMOCRACIA LIBERAL EN AMÉRICA LATINA: UN ANÁLISIS DE SITUACIÓN

Eduardo Fernández Luiña y Pedro Trujillo Álvarez

Introducción

La democracia liberal pasa por malos momentos en las primeras décadas del siglo XXI. Han sido muchos los estudios y trabajos académicos que han señalado la mayor crisis de la democracia desde la II Guerra Mundial[71]. América Latina no es una excepción, aunque sus sistemas políticos no han sido capaces de consolidar regímenes pluralistas desde la transición a la democracia durante las últimas décadas del siglo XX.

La mayor parte de los sistemas políticos latinoamericanos son democracias de tercera ola[72]. Todos, a excepción de Colombia, Costa Rica y paradójicamente, Venezuela. Desde el inicio, las naciones iberoamericanas sufrieron una crisis de confianza que provocó una erosión progresiva de sus sistemas democráticos traducida en bajos niveles de aprobación popular. La democracia trajo muchas esperanzas e ilusiones que fueron frustradas rápidamente por la corrupción y la incapacidad de esos sistemas para generar clases medias fuertes, proveer servicios públicos de calidad y favorecer el desarrollo de elevados niveles de renta, entre otros. Incluso en aquellos países donde el desarrollo económico fue una realidad -por ejemplo, en Chile- el elevado nivel de expectativas por parte de la población ha provocado recientemente una crisis de legitimidad sistémica de la que será complicado salir a futuro.

El trabajo que el lector tiene entre sus manos pretende analizar y explicar la situación que vive la democracia en América Latina, sustentando la investigación en la evolución de la confianza que las personas tienen en sus instituciones. Al mismo tiempo, se desea abrir un espacio de reflexión sobre los problemas -agregados- que ha generado la crisis del COVID – 19 en la región. El escrito desarrolla una reflexión cuyo objetivo es poner sobre la mesa los retos que las democracias liberales iberoamericanas tienen durante los próximos años.

Muchos de los sistemas políticos que otrora fueron democracias imperfectas pero liberales, se han convertido en la actualidad en regímenes híbridos, a medio camino entre la democracia y la dictadura. En este sentido, destacan los casos de Venezuela o Nicaragua que han sufrido una especie de «transición

[71] Stefan Foa, R., & Mounk, Y. (2016). "The danger of deconsolidation: The democratic disconnect". En *Journal of Democracy*, 5-17. Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2019). *How democracies die*. New York: Crown. Applebaum, A. (2020). *Twilight of democracy: The seductive lure of authoritarianism*. London: Doubleday.

[72] Huntington, S. (1993). *The third wave: Democratization in the late twenty Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.

inversa», avanzando vertiginosamente hacia su conversión en regímenes autoritarios perpetuados con el riesgo de una «ruptura democrática» y deriva dictatorial. Y no únicamente en esos países, hay riesgos evidentes cuando analizamos la situación de la mayor parte de países en la región.

La democracia liberal en América Latina

La mayor parte de las democracias latinoamericanas nacen durante la década de los ochenta; una década de esperanza para los habitantes de esta parte del mundo. Las dictaduras habían terminado, se dejaba atrás el terrible modelo de sustitución de importaciones y "superado la década perdida"[73]; y se abría un espacio de discusión y de cooperación política para resolver las crisis de deuda pública y déficit fiscal que asediaban la supervivencia de los países iberoamericanos, además de la grave confrontación social. Con el paso del tiempo, las democracias que nacieron liberales fueron tornando en otra cosa. Guillermo O´Donnell estudió la mutación de las democracias existentes en la región y calificó a las mismas de democracias delegativas, lo que definitivamente las distanciaba de las democracias liberales. Se trataba de una transformación particular que afectaba a un gran número de países en la región latinoamericana.

Una democracia liberal descansa irremediablemente sobre tres pilares: (i) El pilar democrático; (ii) El pilar republicano; (iii) y por último, el pilar liberal. No puede existir una democracia funcional sin sufragio pasivo y activo universal (el pilar democrático). Tampoco, sin separación de poderes, sin imperio de la ley, sin una sociedad civil activa y comprometida con la realización de propuestas y la fiscalización de sus dirigentes (el pilar republicano). Por último, una democracia liberal no puede avanzar sin el compromiso claro con la protección de los derechos y libertades de las personas que la habitan (el pilar liberal). Y todo ello es lo que se ha ido perdiendo progresivamente a medida que las democracias latinoamericanas comenzaban a transitar su camino, transformándolas en «democracias delegativas». Pero ¿qué define una democracia delegativa? Básicamente y tomando las aportaciones que en su momento generó el profesor O´Donnell[74], podemos señalar las siguientes características:

- Un marcado personalismo de la política, que conduce al poder a líderes carismáticos (fuertes). Resultado de lo anterior, aparece un hiperpresidencialismo que erosiona progresivamente la división de poderes.
- Ausencia de rendición de cuentas (*accountability*) tanto horizontal como vertical. Las instituciones no se fiscalizan mutuamente, lo que no contribuye a la división de poderes. Además de lo anterior, tampoco existe una rendición de cuentas vertical, de las propias instituciones, a las organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía.

[73] Sabino, C. (1999). *El fracaso del intervencionismo. Apertura y libre mercado en América Latina*. Ed. Panapo, Caracas
[74] O´Donnell, G. A. (1994). "Delegative democracy". En *Journal of Democracy*, 55-69.

- Además, y resultado de todo lo anterior, las decisiones no se toman de forma pausada y deliberante. Por el contrario, estas son resultados de *shocks* que generan incertidumbre y desconfianza entre la propia población y las organizaciones que participan de la vida cotidiana del sistema.

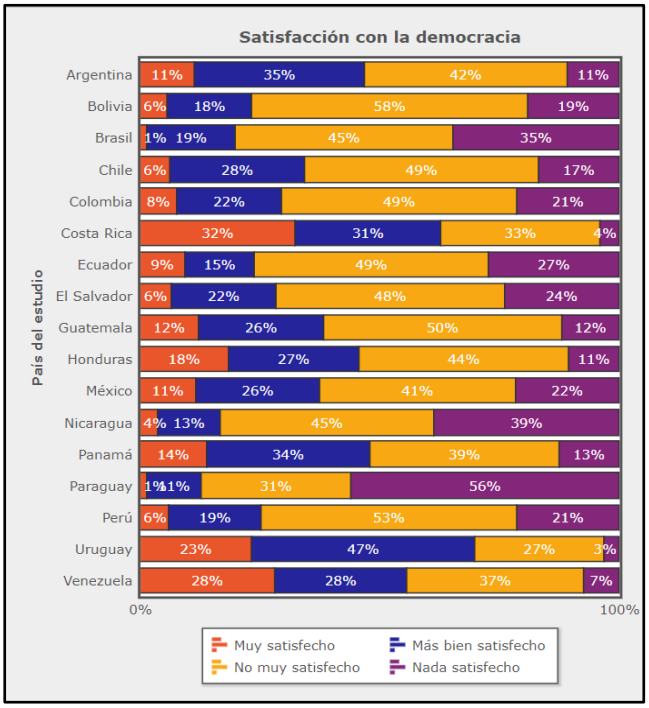
Como se puede suponer, estas democracias favorecen el desarrollo de sistemas populistas con elementos marcadamente caudillistas y plebiscitarios[75]. El concepto de «democracia delegativa» nos ayuda a entender lo que sucede en los sistemas políticos de la mayor parte de Iberoamérica. Resultado de esta mutación, los sistemas democráticos se transforman, progresivamente, en regímenes híbridos que contribuyen en última instancia a la construcción de sistemas autoritarios, deshaciendo todo el camino que las débiles democracias liberales habían iniciado en la década de los años ochenta.

La frustración que las democracias delegativas han producido a lo largo y ancho del territorio iberoamericano se comprueba cuando observamos los resultados que muestran las encuestas de opinión en los distintos países. Tomando como punto de partida el trabajo que ha hecho a lo largo de años la Corporación Latinobarómetro[76], podemos observar que los niveles de confianza institucional siempre han sido muy bajos en la región[77].

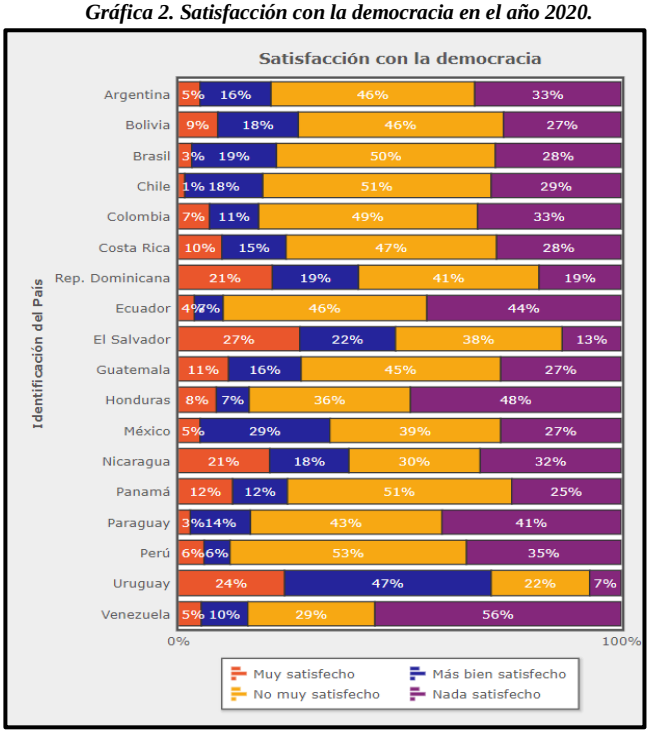
Y da igual si evaluamos la situación del poder ejecutivo, del legislativo o del judicial. A lo largo del tiempo, la crisis de confianza es la constante de los sistemas democráticos en América Latina. Lo anterior, ha tenido como efecto unos resultados muy negativos en relación con la satisfacción con la democracia. Incluso países que han sido (y siguen siéndolo) ejemplos de estabilidad democrática se encuentran en este momento en una situación muy preocupante. El nivel de descontento ha subido mucho en naciones como Costa Rica o Chile, aunque las cifras se mantienen afortunadamente en Uruguay, que se posiciona como la democracia de más calidad en la región.

[75] Gratius, S. (2007). “La "tercera ola populista" de América Latina”. Madrid: *Documentos de Trabajo de FRIDE*, núm 45.
[76] Corporación Latinobarómetro. (20 de Enero de 2022). Latinobarómetro. Opinión Pública Latinoamericana. Obtenido de Latinobarómetro. Opinión Pública Latinoamericana: https://www.latinobarometro.org/lat.j
[77] Otras publicaciones destacan igualmente el fenómeno indicado. Puede verse Keefer, P. y Scartascini, C. (2022). *Confianza: la clave de la cohesión social y el crecimiento en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Gráfica 1. Satisfacción con la democracia en América Latina en el año 2000



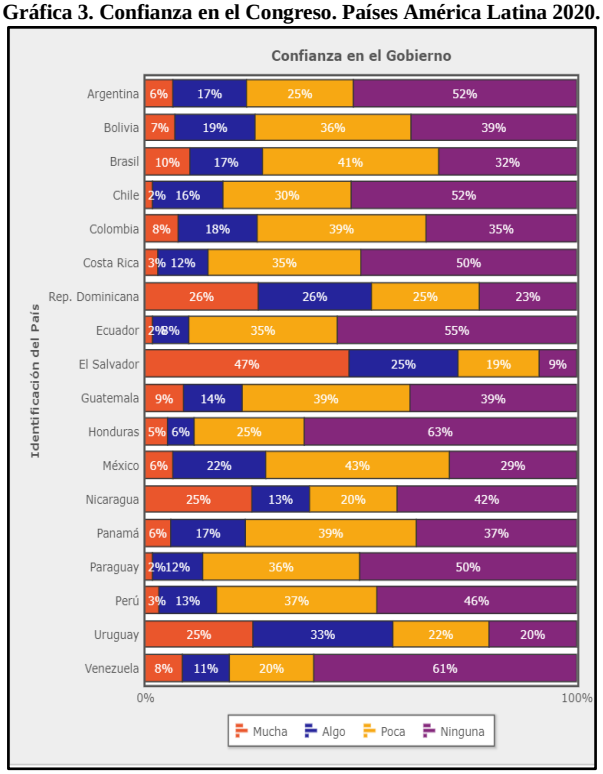
Gráfica 2. Satisfacción con la democracia en el año 2020.



Fuente: Corporación Latinobarómetro (2022). Para más información ver: https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp

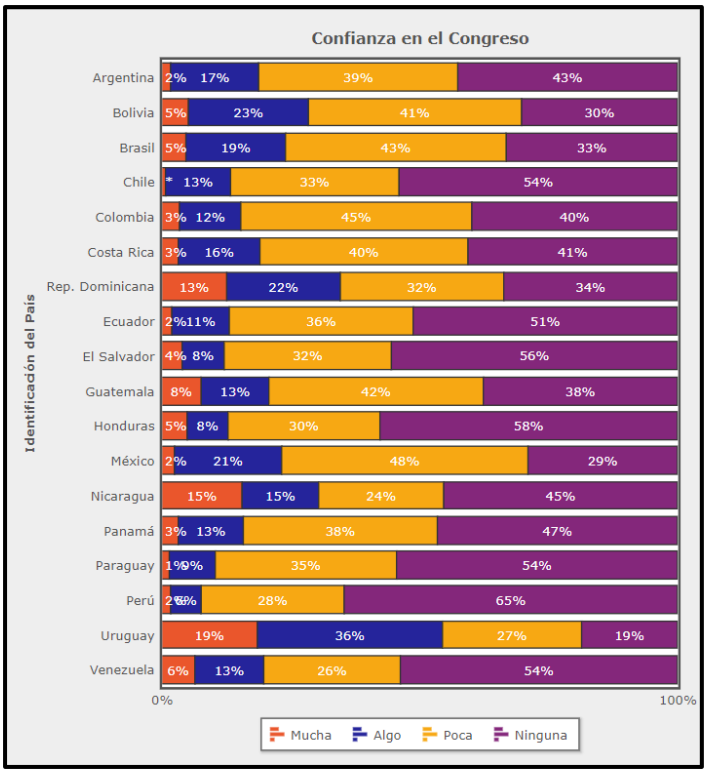
En las gráficas 1 y 2 se pueden observar las diferencias respecto de la «satisfacción con la democracia». Estos datos, se completan posteriormente con los que estudian la confianza en las instituciones que, como hemos señalado líneas atrás, siempre han sido bajos.

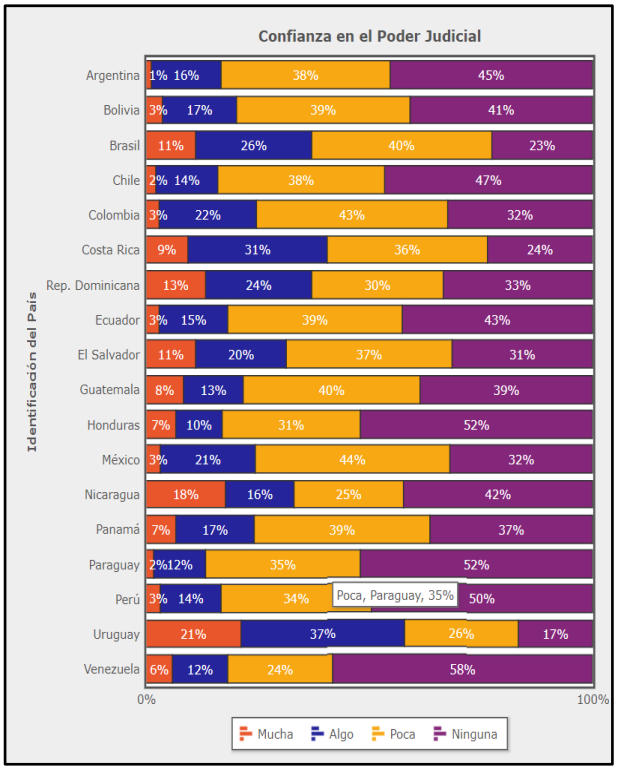
Gráfica 3. Confianza en el Congreso. Países América Latina 2020.



Fuente: Corporación Latinobarómetro (2022).
Para más información ver: https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp

Gráficas 4 y 5. Confianza en el Gobierno y Confianza en el Poder Judicial. Países América Latina 2020.





Fuente: Corporación Latinobarómetro (2022). Para más información ver: https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp

En las gráficas números 3, 4 y 5 observamos las cifras de apoyo a las distintas instituciones. Los números son, igualmente, muy preocupantes, favoreciendo con ello el surgimiento y consolidación de líderes populistas que apuestan por promover cambios radicales en las estructuras jurídicas e institucionales de los distintos países. La naturaleza republicana de las democracias liberales iberoamericanas brilla, desafortunadamente, por su ausencia.

Destacan, en general, los bajísimos niveles de confianza que muestra la ciudadanía de la mayor parte de países de la región cuando se evalúa la institución legislativa (el Congreso). En Venezuela, Perú, El Salvador, Honduras, Ecuador o Chile, más del 50% de la población dice no tener «ninguna confianza» en el Congreso de la República. Los datos no son buenos para naciones como Argentina, Colombia, Paraguay, Panamá, o incluso para una democracia consolidada como puede ser la de Costa Rica.

Si se analiza la situación del gobierno, las cifras no varían. Son altamente preocupantes los datos de Venezuela y Honduras, en los que más del 60% de la población encuestada dice no tener «ninguna» confianza en el gobierno. Seguidamente, destacan los datos que presentan la Argentina, Chile, Ecuador o Paraguay, en las que el 50% de los encuestados señalan no tener «ninguna» confianza en el gobierno.

La situación cambia levemente cuando se refieren al poder judicial. En este caso, las cifras mejoran de forma discreta en la mayor parte de países. Dicho esto, existen poderes judiciales terriblemente desprestigiados como son los de Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador, Honduras, Paraguay, y especialmente Venezuela.

La falta de confianza institucional se sustenta en pilares sólidos y en buenas razones. Las democracias iberoamericanas no han sido capaces de responder a tres problemas que han arrastrado durante las últimas décadas:

- La incapacidad de los sistemas político-democráticos para generar clases medias estables. Un evidente problema de naturaleza económica.
- La crisis de representación. Las élites iberoamericanas se encuentran muy lejos de la población y sus acciones (muchas veces) han evidenciado una falta de respeto a los valores republicanos, a la libertad y a la estructura de derechos de la ciudadanía. Además, se han revelado casos de corrupción gravísimos, que han contribuido a desconectar a la ciudadanía de sus representantes.
- La incapacidad para insertar a la región en la globalización y aprovechar los beneficios que esta podría traer.

Como ya dijimos, las frustraciones de amplias capas de la población han impedido la tan ansiada consolidación democrática[78]. Esto -la ausencia de sistemas consolidados en la región- es resultado de la crisis de confianza y de la incapacidad de los sistemas para resolver los problemas de política pública que afectan la vida cotidiana de la ciudadanía. También se señaló que la mayor parte de los países que conforman la región no son democracias liberales. Como indica V-DEM[79] -uno de los índices más prestigiosos a la hora de clasificar y calificar el desempeño de las democracias- los sistemas políticos existentes en Iberoamérica son clasificados como «democracias electorales». América Latina y sus sistemas políticos se encuentran en este momento en una encrucijada.

[78] Morlino, L. (1986). "Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis". En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 7-62.
[79] V-Dem Institute. (2021). *Democracy report 2021: Autocratization turns viral*. Gothemburgh: University of Gothemburg.

Tabla 1. Tipos de sistemas políticos en América Latina.

Autocracias Cerradas	Cuba
Autocracias electorales (Autoritarismos competitivos)	Venezuela Nicaragua Bolivia Honduras
Democracias electorales	Chile Argentina Brasil Colombia República Dominicana Ecuador El Salvador Guatemala México Panamá Paraguay Perú
Democracias liberales	Costa Rica Uruguay

Fuente: V-Dem Institute. (2021). *Autocratization turns viral.* Gothemburg: University of Gothenburg. P. 31.

Se observa a Cuba, la dictadura más longeva de la región, clasificada como una autocracia cerrada. Es decir, un régimen autoritario/totalitario de partido único en el que no existe el pluralismo político ni importan la estructura de derechos y libertades de la población. En segundo lugar, se relacionan las autocracias electorales. Hablamos en este caso de formas políticas a medio camino entre la dictadura y la democracia. Steven Levitsky y Lucan Way[80] denominaron a este tipo de sistemas «autoritarismos competitivos», es decir, sistemas políticos que mantienen las elecciones abiertas, pero que no disfrutan de una adecuada división de poderes ni de medios de comunicación libres e independientes. Tampoco tienen una oposición libre, pues en la mayor parte de estas naciones (sobremanera Venezuela o Nicaragua) el número de presos políticos es muy elevado, destruyendo con ello y de manera drástica el pluralismo y la estructura de derechos y libertades de la población.

Posteriormente, encontramos las «democracias electorales». Podemos entender estas como «democracias delegativas». Se trata de democracias de baja calidad con un poder ejecutivo muy fuerte, una débil división de poderes y una endeble sociedad civil. Estas democracias corren el riesgo de mutar, transformándose e instalándose en el espacio de las «autocracias electorales». El cambio, por supuesto, también puede ser en

[80] Levitsky, S., & Way, L. (2011). *Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the Cold War*. London: Cambridge University Press.

positivo, haciendo avanzar los sistemas hacia verdaderas «democracias liberales». Desafortunadamente, los fenómenos que estamos observando en países como Venezuela, Nicaragua, Bolivia o El Salvador alertan de que el riesgo de una progresiva vuelta al autoritarismo en Latinoamérica es real. Por último, V-Dem únicamente observa dos sistemas políticos que se mantienen estables, mostrando su fuerza como «democracias liberales»: Costa Rica y Uruguay. Con base en los resultados que presenta esta organización en su último informe, la mayor parte de países en Iberoamérica (doce en este momento de diecinueve) se encuentran en una encrucijada.

La reforma constitucional en Chile y las elecciones que han tenido lugar en Perú, en Honduras o en Ecuador, pueden hacer que dichas naciones avancen por el camino equivocado, profundizando en su identidad autoritaria y dejando de lado los elementos liberales que todavía subyacen en ellos. Lo mismo podemos decir de las elecciones que tendrán lugar durante el año 2022 en Brasil o en Colombia. No se trata de procesos electorales normales. Ambos están marcados por la fragmentación, la polarización y cuentan con elevados niveles de desafección política. Se trata de puntos de inflexión que pueden provocar el avance del autoritarismo en la región.

Pero además de las cuestiones estructurales mostradas hasta ahora en estas páginas (crisis económica y crisis de representación), el COVID 19 ha generado un sinfín de problemas en América Latina. Dificultades agregadas que sin duda pueden favorecer el ascenso al poder, por vía democrática, de líderes autoritarios que transformen los débiles sistemas políticos iberoamericanos en autoritarismos de nuevo cuño: autoritarismos competitivos.

Pandemia COVID-19 en América Latina

Luis Alberto Moreno, en su momento Director del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), publicaba un texto el pasado año en la famosa revista *Foreign Affairs*. En el mismo, el académico colombiano, señalaba en relación al impacto que el COVID 19 había tenido en la región que "Despite containing just eight percent of the world´s population, the region has accounted for about one third of known COVID-19 deaths globally"[81].

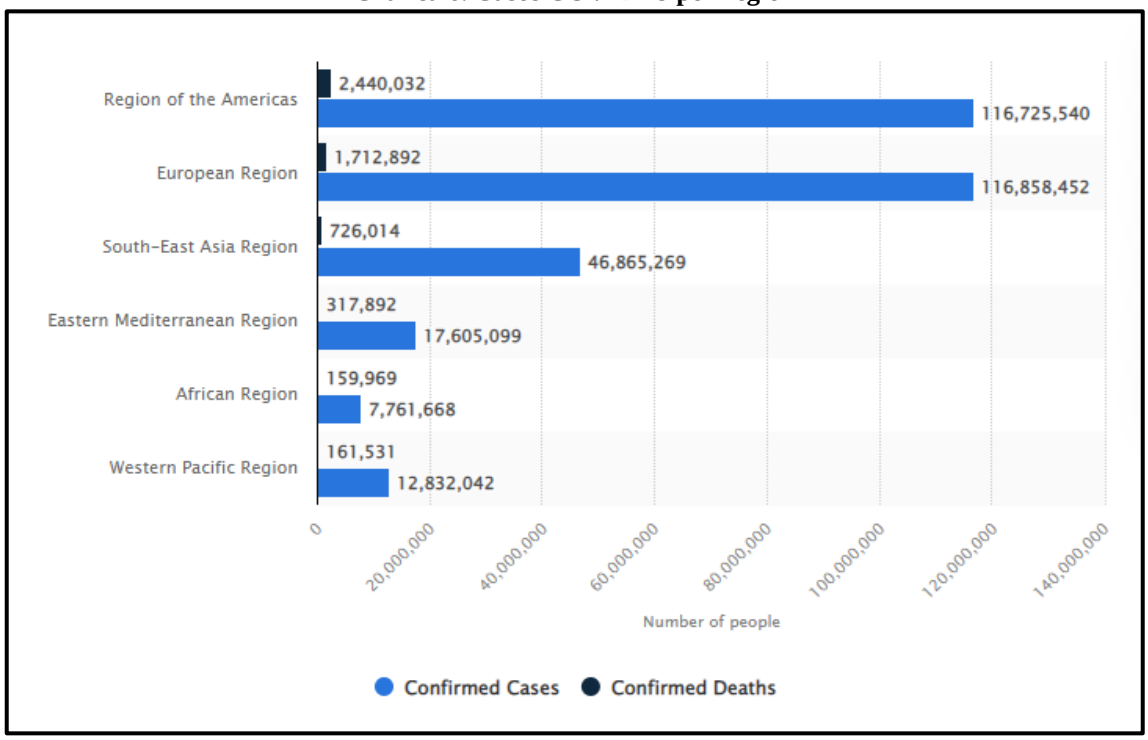
Lo anterior revela los problemas estructurales y de ejecución de políticas públicas que se observan en la mayor parte de países en la región. Dicho esto, debemos reconocer que en la lucha contra el COVID 19, los resultados son muy dispares en función de los países.

[81] Moreno, L. A. (2021). "Latin America´s lost decades. The toll of inequality in the Age of COVID – 19". En *Foreign Affairs*, 138-149.

La pandemia del COVID 19 llegó tarde a las Américas. El primer caso saltaba a la luz el veintiséis de febrero del año 2020, un mes después del primero confirmado en España, por ejemplo. Este retraso provocó que muchos gobiernos iberoamericanos pudieran tomar medidas para contener los efectos perjudiciales (sanitarios y económicos) que traería el coronavirus a la región. Sin embargo, y como hemos señalado, la catástrofe llegó al continente con efectos devastadores, en algunos países más que en otros.

Si observamos el desarrollo de la enfermedad por región global, América es el continente que más ha sufrido el impacto del COVID 19. La gráfica número 6 es muy clara en ese sentido. No obstante, debemos señalar que un país como Estados Unidos (que no forma parte de Latinoamérica) está incluido en la región.

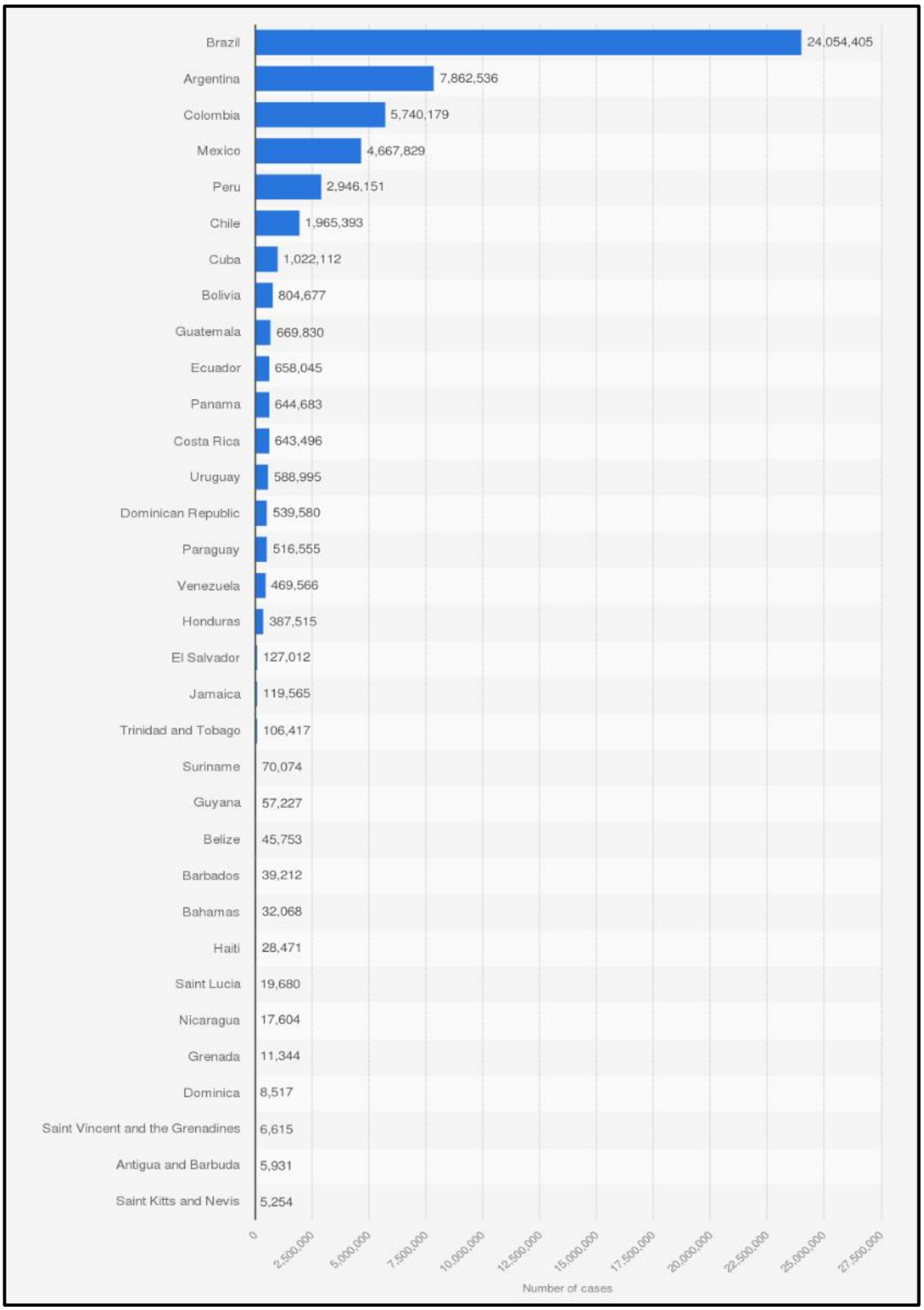
Gráfica 6. Casos COVID 19 por región



Fuente: Statista (2021).
Para más información ver: https://www.statista.com/statistics/1101373/novel-coronavirus-2019ncov-mortality-and-cases-worldwide-by-region/

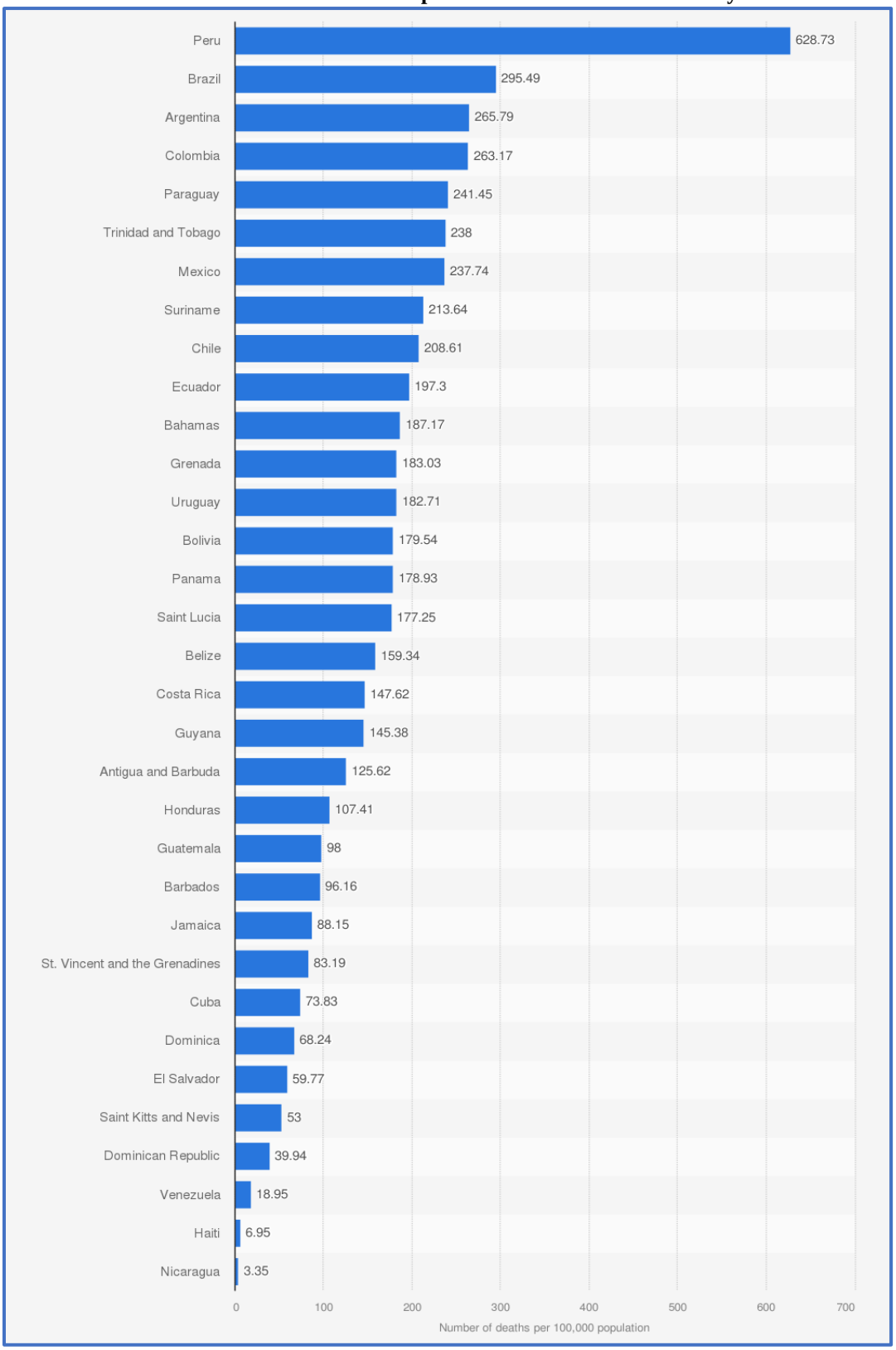
Si vamos al sur del Río Grande, las cifras de contagiados y de fallecidos son muy relevantes en Brasil, Argentina, Colombia, México o Perú. La gestión de estos países ha dejado mucho que desear. Sin embargo, el ratio de fallecidos por cada 100.000 habitantes es muy elevado en Perú. El país andino ha gestionado de forma muy negligente la pandemia. Le siguen Brasil, Argentina, Colombia y Paraguay (ver gráficas 7 y 8).

Gráfica 7. Casos de COVID 19 en Latinoamérica y el Caribe.



Fuente: Statista (2021).
Para más información ver: https://www.statista.com/statistics/1101643/latin-america-caribbean-coronavirus-cases/

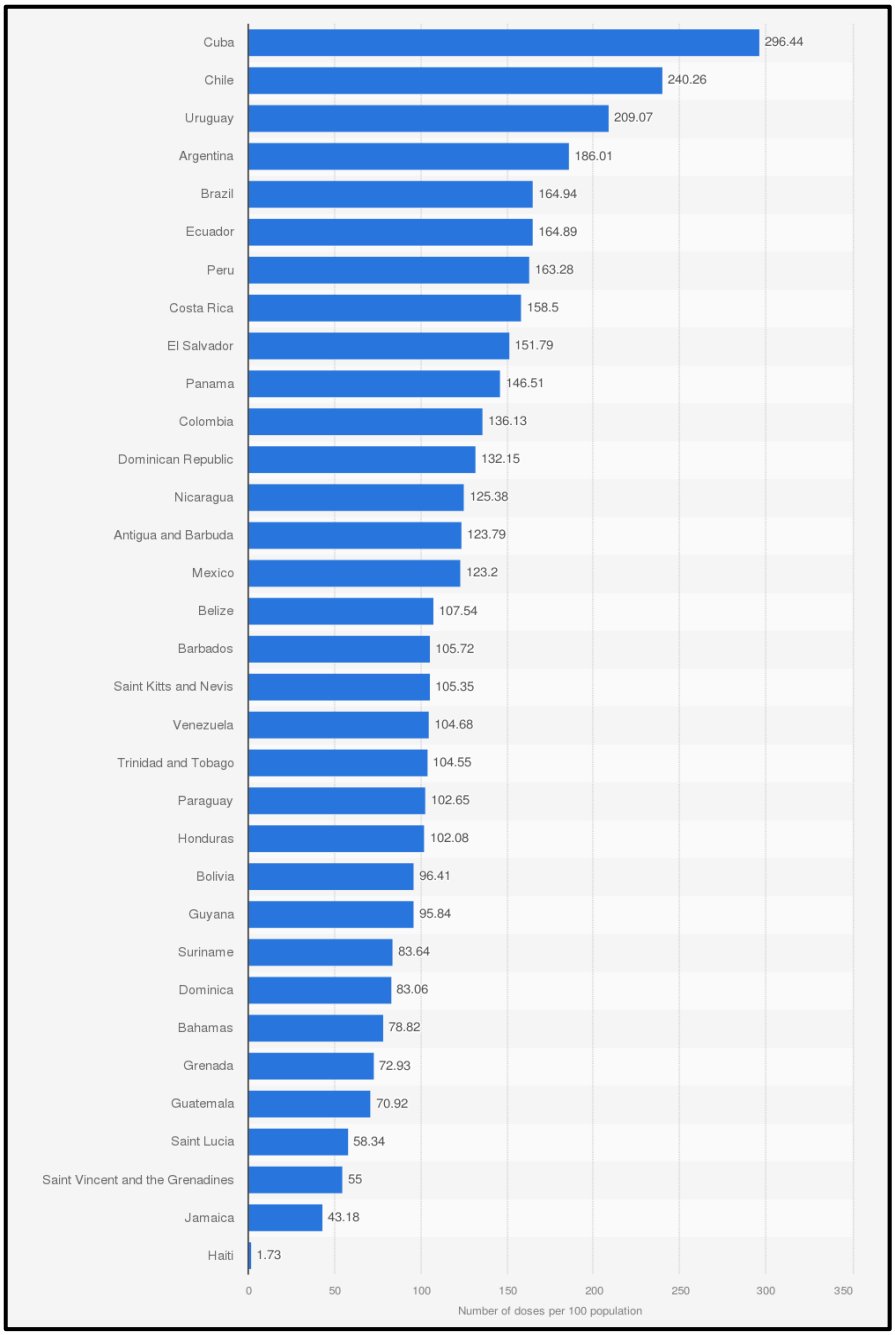
Gráfica 8. Ratio de muertes por COVID 19. América Latina y el Caribe.



Fuente: Statista (2021).
Para más información ver: https://www.statista.com/statistics/1114603/latin-america-coronavirus-mortality-rate/

Las naciones iberoamericanas no han reaccionado adecuadamente ante la pandemia, y la afirmación coincide cuando se estudian los ratios de vacunación existentes por país. La gráfica número 9 presenta dichos resultados. El país más eficaz a la hora de vacunar a la población ha sido, curiosamente, una dictadura: Cuba. Le siguen de cerca Chile, que ha implantado un sistema de vacunación exitoso, luego Uruguay, Argentina y Brasil.

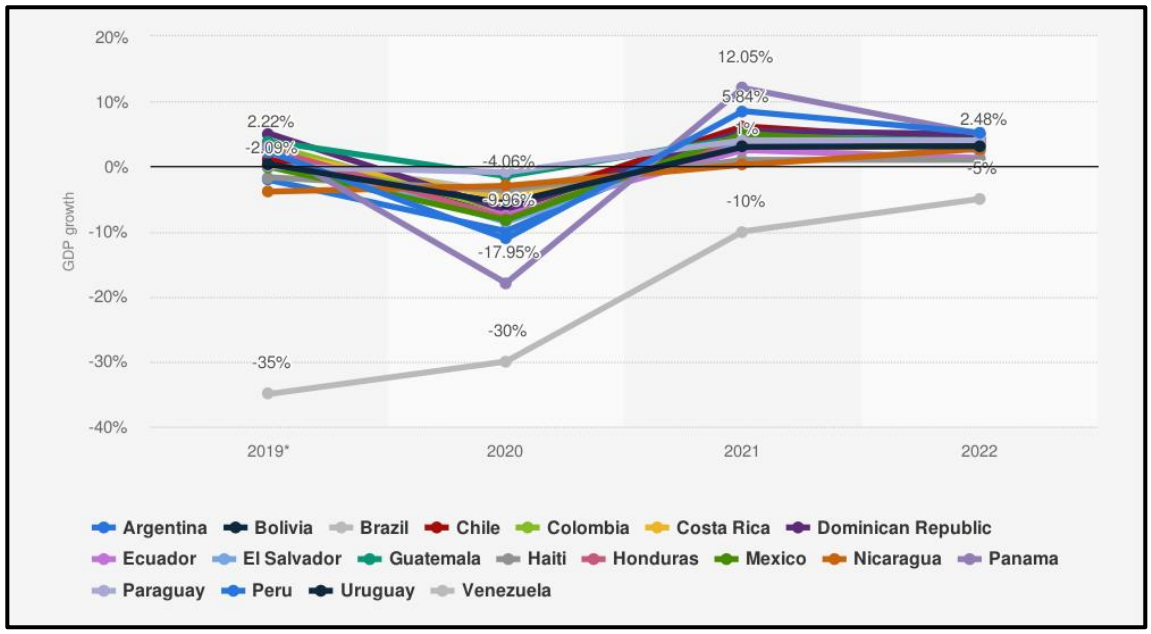
Gráfica 9. Ratio de vacunación contra el COVID 19 en América Latina y el Caribe.



Fuente: Statista (2021).
Para más información ver: https://www.statista.com/statistics/1194813/latin-america-covid-19-vaccination-rate-country/

La mala gestión de la pandemia ha tenido, como era previsible, un importante impacto económico. En todo caso, no existe una dicotomía entre salud y economía. Se puede ser eficaz enfrentando la pandemia y al mismo tiempo crecer económicamente. Durante el 2021 las cifras indican (a excepción de Venezuela) un crecimiento generalizado de las economías latinoamericanas. El PIB regional aumentó un 6,2% en promedio[82] y destaca el caso de Panamá, que ha crecido durante el 2021 a un ritmo superior al 12%. El dato es muy bueno después del derrumbe que el país centroamericano sufrió en el año 2020.

Gráfica 10. Impacto económico del COVID 19 sobre los países de América Latina.



Fuente: Statista (2021).
Para más información ver: https://www.statista.com/statistics/1105099/impact-coronavirus-gdp-latin-america-country/

El COVID 19 y las consecuencias que ha provocado, tienen un impacto político-social inevitable. La alta informalidad laboral que vive la región, con más del 50% de la población latinoamericana en dicha situación[83] y la baja inversión extranjera (Latinoamérica es la región a nivel global que menos inversión extranjera directa recibe después de África) generan un clima de inestabilidad que aumenta la desconfianza ciudadana en sus instituciones y contribuye a la erosión democrática citada líneas atrás.

Tanto la desconfianza, como la inestabilidad económica y la falta de oportunidades han provocado que durante el año 2021 se haya observado como la población castigaba en los procesos electorales que han

[82] CEPAL. (21 de Enero de 2022). *América Latina y el Caribe desacelerará su crecimiento a 2,1% en 2022 en medio de importantes asimetrías entre países desarrollados y emergente*. Obtenido de cepal.org: https://www.cepal.org/es/comunicados/america-latina-caribe-desacelerara-su-crecimiento-21-2022-medio-importantes

[83] CEPAL. (24 de Enero de 2022). Taller técnico (virtual): "Informalidad laboral en América Latina y el Caribe: Oportunidades y desafíos para su estimación y diseño de políticas a nivel subnacional.
Obtenido de cepal.org: https://www.cepal.org/es/eventos/taller-tecnico-virtual-informalidad-laboral-america-latina-caribe-oportunidades-desafios-su#:~:text=La%20informalidad%20laboral%20es%20un,la%20pandemia%20de%20COVID%2D19

tenido lugar en la región a los líderes y partidos incumbentes que encabezaban los distintos gobiernos. Ecuador, dirigido por el correísmo, vio la victoria de Guillermo Lasso, un líder histórico de oposición con ideas moderadas y liberales. Las elecciones de Perú llevaron al poder a Pedro Castillo, una persona con ideas de extrema izquierda que en determinados momentos llegó a poner en su gabinete a personajes vinculados con Sendero Luminoso, la banda terrorista más sangrienta de la historia de América Latina.

Los resultados en Honduras y en Chile condujeron a posiciones de poder a líderes de izquierda vinculados al llamado Foro de Sao Paulo. Destaca sobremanera el caso de Chile, otrora un ejemplo de desarrollo, se encuentra en este momento sumergido en medio de un debate constitucional y más polarización que nunca. Además de los problemas de naturaleza política, en Chile se han observado acciones violentas (atentados en el sur, saqueos y asaltos a la propiedad privada) que muestran con claridad la erosión de su sistema democrático. Por todo lo anterior, el indicador V-Dem ya considera al país más desarrollado de América Latina una «democracia electoral» y no una «democracia liberal».

Los próximos años serán de gran importancia para América Latina. Las elecciones que tendrán lugar durante el 2022 pueden determinar el futuro de Brasil, Colombia o Costa Rica. Dicho esto, los retos que enfrenta la región son, con base en las cifras de confianza presentadas, similares.

Retos de la democracia en América Latina

Se ha intentado presentar en este análisis cómo la democracia liberal se encuentra en una encrucijada en la región. A excepción de Costa Rica (que enfrenta elecciones este año) y Uruguay, la mayor parte de los sistemas políticos iberoamericanos pueden avanzar por una pendiente autoritaria que provoque situaciones similares a las que se viven en países como Venezuela o Nicaragua. En todo caso, los retos que enfrenta América Latina siguen siendo los mismos.

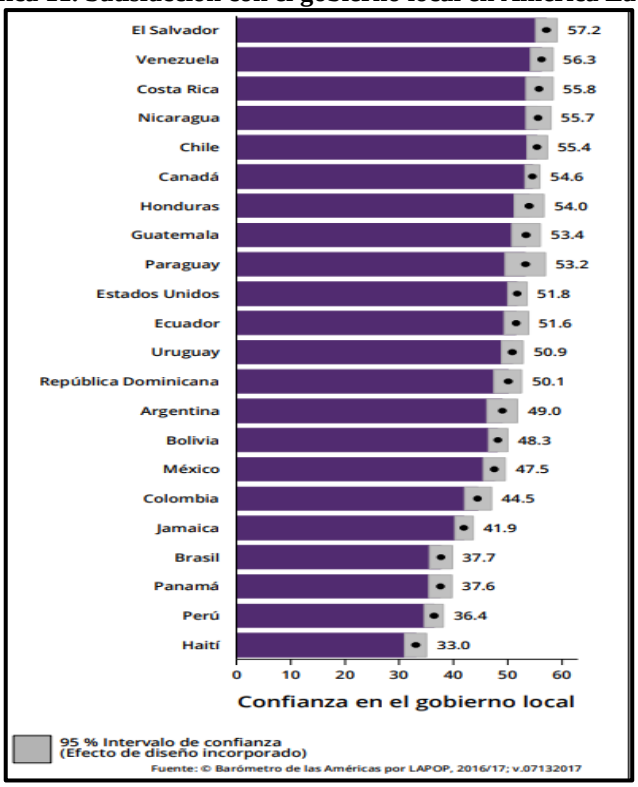
El primero y más urgente es una apuesta decidida por la transparencia. Los sistemas políticos que conforman la región se caracterizan por su opacidad. La falta de transparencia incentiva el surgimiento de la corrupción, lo que contribuye de manera clara a la ausencia de confianza ciudadana en las instituciones del país. Si se observa el último informe publicado por la organización *Transparency International*, se puede ver que los países más corruptos en América Latina son Haití, Nicaragua y Venezuela[84], pero la mayor parte de la región se encuentra, a excepción de Chile, Uruguay y Costa Rica en una situación de «mayormente corrupta». La corrupción generalizada que sufren gran parte de las naciones contribuye a la opacidad. La lucha contra la corrupción representa un primer paso en la batalla por rescatar la democracia liberal en la región.

[84] Transparency International. (2021). *Corruption perception index 2021*. London: Transparency.org.

Asociado a lo anterior, otro de los grandes retos que afronta Iberoamérica es la mejora en la representación política. La conexión entre representantes y representados es de muy baja calidad y genera descontento. Como se ha reflejado anteriormente, los niveles de confianza institucional dejan mucho que desear. La corrupción es un factor que contribuye a la frustración ciudadana con "sus" representantes, pero no es el único. Los sistemas electorales no parecen ayudar a que la ciudadanía conecte con sus dirigentes y pueda, si así lo desea, fiscalizar su trabajo y premiar o castigar sus acciones a través del voto y la crítica pública. En un continente con débiles partidos políticos es imperativo mejorar las fórmulas electorales con objeto de avanzar en la crisis de representación y hacer converger la legalidad de los procesos con la legitimidad de estos. Otra solución podría ser, aunque es más inverosímil, la defensa progresiva de la descentralización administrativa y política de las naciones, acercando con ello a los tomadores de decisión a la ciudadanía. El *Latin American Public Opinion Project*[85] ha evidenciado en varias ocasiones que los niveles de gobierno local disfrutan de más confianza que el resto de las instituciones existentes en el país. Las cifras contrastan de manera clara con los niveles de apoyo al ejecutivo o al legislativo. Los datos se presentan en la gráfica número 11, en la que se puede observar países como Guatemala, Honduras, Chile, Costa Rica, Ecuador, Uruguay, Paraguay, etc., muestran un apoyo ciudadano a sus gobiernos locales superior al 50% de la población entrevistada. Sin duda, el ámbito municipal es el que disfruta de más legitimidad y el que representa mejor el sentir y las inquietudes que subyacen en la población. Por ello y aunque el avance de la descentralización parezca inviable en la mayoría de las situaciones, sería necesario abrir una línea de discusión y debate en este sentido o al menos una desconcentración de poder que evite esos estados unitarios altamente centralizados que proliferan en la región.

[85] Cohen, Mollie J., Lupu, Noam, Zechmeister, Elizabeth J. (2018)[85]. *Cultura política de la democracia en las Américas, 2016/2017: Un estudio comparado sobre democracia y gobernabilidad*. University of Vanderbilt. LAPOP.

Gráfica 11. Satisfacción con el gobierno local en América Latina.



Fuente: Cohen, Mollie J., Lupu, Noam, Zechmeister, Elizabeth J. (2018).
Cultura política de la democracia en las Américas, 2016/2017: Un estudio comparado sobre democracia y gobernabilidad. University of Vanderbilt. LAPOP.

Otro de los grandes retos que tiene la región es su inserción en la economía global. Decíamos en el apartado introductorio que Iberoamérica recibe poca inversión extranjera, un elemento económico-financiero de gran importancia. El incremento de esta podría contribuir a la reducción de la informalidad laboral (mal endémico en Iberoamérica) y elevaría los niveles de renta existentes. Además, y al mismo tiempo, ayudaría a una mejora de la formación y profesionalización del capital humano existente en América Latina.

Para ello, los gobiernos latinoamericanos deben creer más en los mercados globales y luchar activamente contra las tendencias patrimonialistas y nepotistas que existen en la región, además de mejorar determinadas variables como la infraestructura, la seguridad o la certeza jurídica, entre otros. Los indicadores de libertad económica también deberían mejorar, pues aunque parezca lo contrario, Iberoamérica está muy lejos de la libre empresa y de los mercados abiertos, y más cerca del patrimonialismo, el favoritismo, el amiguismo político o el mercantilismo.

El índice de Libertad Económica, editado por la *Heritage Foundation*[86], ilustra en ese sentido. El país con más libertad económica en la región es Chile (el más desarrollado económicamente), ocupando un

[86] Heritage Foundation. (2021). 2021 *Index of Economic Freedom*. Washington DC: Heritage Foundation.

decimonoveno lugar en el ranking global. Le sigue Uruguay, en el puesto 44 (la democracia de más calidad). Los peores puestos en este ranking los ocupan, en territorio iberoamericano, Venezuela y Cuba, dos naciones pobres y con pocas posibilidades de futuro a día de hoy, además de dictaduras consolidadas. Nuevamente, encontramos a la mayor parte de los países en una situación intermedia y mediocre, titubeando si apostar o no por la libertad económica. La apuesta por la libertad económica y la introducción de competencia, unidas a una reforma institucional en favor de la transparencia, la supresión de la corrupción y la mejora de la representación, podrían ayudar a convertir las democracias electorales existentes en la región en democracias liberales.

En definitiva, el gran reto que tienen los gobiernos de América Latina es la generación de confianza, y cuando hablamos de confianza lo hacemos *in extenso*: confianza interpersonal, confianza institucional y confianza económica. Solo así, con una clara apuesta por la generación de confianza, podrá el continente avanzar durante la próxima década y ser atractiva para el resto del planeta.[87]

Es momento de recuperar un viejo debate

La política comparada ha sido una de las subdisciplinas politológicas que más se ha desarrollado durante la segunda mitad del siglo XX. Destacan obras como la de Arend Lijphart[88], publicada en el año 1971 bajo el título de *Comparative Politics and the Comparative Methods*. También son muy relevantes trabajos anteriores como el texto *Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy* del profesor Seymour Martin Lipset[89] o la gran investigación llevada a cabo por Juan Linz[90], *The perils of presidentialism*, que salió a la luz en el año 1990.

Destaca, para los efectos de esta reflexión, la obra producida por este último. Tanto el trabajo referido como el proyecto mucho más ambicioso titulado *The failure of presidential democracy*[91], han sido centrales para los propósitos de este apartado. Los escritos -junto con otros dados de la obra de Juan Linz- generaron muchos comentarios por la hipótesis que se defendía en su contenido. Para Juan Linz, el problema de los sistemas presidencialistas es endógeno. Es decir, los sistemas liberal-democráticos presidencialistas poseen defectos en su diseño constitucional - "problemas genéticos"- que pueden producir fallas de funcionamiento

[87] Keefer, P. y Scartascini, C. (2022) Confianza: la clave de la cohesión social y el crecimiento en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.

[88] Lijphart, Arend (1971). "Comparative politics and the comparative method". En *The American Political Science Review*, vol. 65, no. 3. Pp. 682-694.

[89] Lipset, Seymour Martin (1959). "*Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy".* En The American Political Science Review, vol. 53, no. 1. Pp. 69-105.

[90] Linz, Juan (1990). *The perils of presidentialism.* En Journal of Democracy. Pp. 51-69.

[91] Linz, Juan & Valenzuela, Arturo (1994). *The failure of presidential democracy.* New York: John Hopkins University.

a todos los niveles e incluso la propia desaparición del sistema liberal-democrático, provocando en algunas situaciones una nueva deriva hacia el autoritarismo[92].

Los dos problemas centrales que destacaba el profesor de la Universidad de Yale eran:

1) De un lado, la legitimidad dual en la formación tanto del poder legislativo como del poder ejecutivo.
2) De otro, la imposibilidad en los sistemas presidencialistas de remover al presidente, incluso cuando este se encuentra bloqueado por el poder legislativo e incapacitado para gobernar.

Ambos problemas, dirá el propio Linz, pueden producir el *impasse* del sistema generando una profunda frustración en la población y con ello incluso su propia destrucción y conversión en un régimen autoritario. Sebastián Linares opina que la hipótesis de Linz puede ser desmembrada en dos grandes líneas de investigación:

1) el presidencialismo es estructuralmente refractario a la formación y el mantenimiento de las coaliciones de gobierno.
2) *el presidencialismo tiende a generar conflictos entre poderes y bloqueo (parálisis) entre ramas de gobierno.*[93]

Como se puede observar, la crítica de Linz se centra en la identidad constitucional de los sistemas presidencialistas, y su torpedo intelectual iba dirigido a la línea de flotación de estos sistemas liberal-democráticos. Juan Linz consideraba que el hecho de que tanto el poder ejecutivo como el poder legislativo tuviesen legitimidad democrática directa era problemático para asegurar el correcto funcionamiento del sistema. Dividiendo la legitimidad democrática -y a pesar de lo contraintuitivo del argumento-, se promovía indirectamente el conflicto entre poderes. La consecuencia era clara: la gobernabilidad y la toma de decisiones al interior del país se dificultaba gravemente.

Por otro lado, los ejecutivos no deseaban gobernar en coalición. Es decir, no querían partidos y élites políticas entrometidas en su acción de gobierno. Por lo tanto, el sistema estaba parcial o totalmente condenado a la parálisis en el mejor de los casos y a la desaparición en el peor, cuando la desafección llegase a límites insospechados.

La obra de Linz despertó el interés de un gran número de politólogos a lo largo y ancho del planeta generando una fecunda producción académica. Hubo autores que definitivamente apoyaron su obra. Algunos otros, como el prestigioso politólogo alemán Dieter Nohlen, señalaron que la línea temporal de

[92] Es necesario observar que el trabajo de Juan Linz se encuadra en los estudios de transiciones. Algo que preocupaba mucho al brillante politólogo es que tuviese lugar en América Latina un retroceso hacia forma políticas autoritarias. Sin querer, los problemas de diseño en el sistema presidencialista podrían ayudar a que tuviese lugar ese retroceso destruyendo las jóvenes democracias latinoamericanas, todas encuadradas en lo que se conoce como tercera ola de democratización.

[93] Linares, S. (2011). "Treinta años del debate parlamentarismo - presidencialismo: Un balance de las evidencias". En *Revista española de Ciencia Política* (27), pp. 9-44.

análisis se configuraba como un elemento de gran importancia a la hora de apostar por un modelo liberal-democrático u otro. El propio Nohlen señalaba que "no debemos desubicarnos, es necesario ser conscientes del espejismo estadístico"[94]. Es decir, las cifras surgen parcialmente a favor del parlamentarismo cuando observamos el rendimiento de estos sistemas a partir de la segunda mitad del siglo XX. No antes. Si la línea temporal elegida fuese más amplia, probablemente el resultado de la comparación -y con ello de la conclusiones- fuese distinto.

El argumento del politólogo alemán tiene sentido. *Sensu stricto,* el presidencialismo es tan antiguo como el parlamentarismo. Pero durante el siglo XIX, y fruto de las independencias de América Latina, los sistemas presidencialistas fueron más abundantes y más estables que los sistemas políticos parlamentarios. El resultado sería definitivamente distinto dado que la durabilidad y estabilidad de los sistemas presidencialistas sobre los parlamentarios se encuentra fuera de toda duda cuando observamos el devenir del siglo XIX. Sea como fuere, debemos aclarar que ambos, presidencialismos y parlamentarismos, no podían ser considerados estrictamente democracias liberales en el siglo XIX.

La obra de Linz en defensa del parlamentarismo, a pesar de las críticas y comentarios de los defensores del "espejo estadístico", sobrevivió a la crítica. Pero sólo por poco tiempo. Es en la década de los noventa que un segundo grupo de autores intentaron recabar datos para refutar la tesis de Linz con periodos de tiempo más limitados. Haciendo análisis directamente sobre democracias de tercera ola, y yendo un poco a contracorriente, intentaron examinar la tesis de Linz y observar si esta se comprobaba en los estados latinoamericanos de finales de los ochenta y principio de los noventa. Países que, hacía apenas unos años, se habían convertido en democracias de tercera ola.

Sea como fuere, la realidad es que el impacto del texto «linzeano» fue importante, pero sus respuestas también. Destaca la de Amorim Neto[95] expresada en varias investigaciones o el trabajo de Cheibub, J.A., Przeworski, A. y Saiegh S[96]. En estas investigaciones los autores señalan que el presidencialismo sufre y mucho con la primera de las críticas de Linz: Parece que los gobiernos de coalición duran menos en los sistemas presidencialistas que en los sistemas parlamentarios. Las coaliciones existen, pero que existan no significaba que duren. Sin embargo, y a pesar de lo válido de la demostración, lo ideal y más importante sería comprobar qué tipo de coaliciones son las que hacen que dichos sistemas funcionen mal, incluso provocando su desaparición como sistemas políticos.

---

[94] Nohlen, D. (1991). "Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina". En *Revista de Estudios Políticos* (74), 43-54.
[95] Neto, Amorim (2006). "The presidential calculus: Executive policy making and cabinet formation in the Americas". En *Comparative Political Studies*, vol. 39, no. 4. Pp. 415-440.
[96] Cheibub, J.A., Przeworski, A. y Saiegh S. (2004). "Government coalitions and legislative success under presidentialism and parlamentarism". En *British Journal of Political Science,* vol. 34, no. 4. Pp. 565-587.

Es en este sentido que la obra de dos argentinos puede sernos de gran utilidad. Sebastián Linares y Gabriel Negretto han trabajado sobre el asunto y sus conclusiones deben ser tenidas en cuenta a la hora de entender la resistencia y fiabilidad de los sistemas presidencialistas.

El primero señala, citando al segundo, que:

"Esta última idea fue refinada más tarde por el estudio de Negretto (2006), quien distingue cinco tipos de situaciones en los gobiernos presidencialistas:

1) *presidentes mayoritarios,*
2) *coaliciones mayoritarias,*
3) *presidentes minoritarios en situaciones divididas en sentido estricto,*
4) *presidentes minoritarios en situaciones medianas y*
5) *presidentes minoritarios en situaciones congresionales*[97]*".*

El razonamiento del profesor Linares siguiendo a Negretto es claro: no es la coalición sino el tipo de coalición lo que provoca un rendimiento defectuoso del sistema presidencialista. La complicación -en cuanto a supervivencia del sistema político se refiere- surge cuando sufrimos la situación 4 y/o la situación 5.

Un presidente minoritario en situación mediana es aquella en la cual el partido del presidente posee menos del 50% de los escaños en el legislativo, pero sin embargo ocupa la posición central en la oferta ideológica existente entre los partidos con presencia en la cámara. La situación aunque desfavorable, puede generar gobierno. No obstante, este siempre se encuentra en una dramática posición de inestabilidad. Hay casos excepcionales como el de Brasil pero a todas luces esta no es una situación deseable[98].

Por otro lado, la peor de las situaciones es la número cinco. Aquella en que:

"*…el partido del presidente, que es minoritario en el Congreso, no alcanza a reunir el número de escaños necesario para impedir la reversión, por parte del Congreso (normalmente por 2/3), de un veto del Ejecutivo. Esto quiere decir que el partido del presidente tiene normalmente menos de 1/3 de los escaños*[99]*".*

En dicho dilema, el Presidente se encuentra en un escenario en el que probablemente sea muy difícil gobernar y solucionar los problemas que demanda la ciudadana. Por ello, en esta posición, son muchos los gobiernos que deciden convocar nuevamente elecciones. Los que optan por sobrevivir y no las convocan, implícitamente se resignan al *impasse* derrochando en la mayoría de las ocasiones la legislatura completa.

---

[97] Linares, S. (2011). "Treinta años del debate parlamentarismo - presidencialismo: Un balance de las evidencias". En *Revista española de Ciencia Política* (27), pp. 9-44. P. 11.
[98] Íbidem. P. 11.
[99] Íbidem.

Debemos ser conscientes de que esas situaciones, aunque problemáticas, no son tan corrientes en el mundo político presidencialista. Es por eso que, a pesar de que la tesis de Juan Linz tiene sustento, la misma no es universal y válida para todas las situaciones. Más que la forma política presidencialista, lo que genera problemas es el rompecabezas -de poder- existente en este tipo de regímenes. En ese sentido, ha sido Gabriel Negretto el que ha arrojado mucha información y producido un análisis de gran valía. En su trabajo *La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre presidente y congreso*, el politólogo argentino señala que el *impasse* es resultado de un conjunto de reformas electorales -todas ellas contradictorias- llevadas a cabo durante el viaje democrático que han sufrido los países latinoamericanos.

Gabriel Negretto comienza afirmando que América Latina -mayoritariamente presidencialista- se caracteriza por su tendencia a reformar las constituciones. Es típico en la región la existencia de cambios constitucionales caóticos y elevados. "La media para Europa es de 3.2 constituciones por país desde 1789 hasta 2008… En América Latina, sólo desde la primera década del siglo XIX, la media es de 5.7 constituciones por país"[100]. Probablemente los cambios constitucionales y la baja durabilidad de las cartas magnas sean consecuencia de la desconfianza y la poca cooperación que existen en los sistemas políticos latinoamericanos. Nuevamente, no lo sabemos, pero parece claro que los estados latinoamericanos se identifican por ser las democracias con las constituciones más débiles y al mismo tiempo más rígidas y volátiles[101].

En los últimos años, la causa de esta debilidad, más que en el tipo de sistema, se puede encontrar como señala agudamente Negretto en la contradicción de la reforma ¿Qué evidencia dicha contradicción? En primer lugar, se desean ejecutivos fuertes, capaces de tomar medidas y modificar la realidad social frente a la que actúan. En segundo lugar, y al mismo tiempo, se desean legislativos representativos, capaces de mostrar el abanico de tendencias ideológicas existentes en la sociedad. Estas dos dinámicas -ambas empíricamente comprobables- y la desconfianza que caracteriza a los sistemas, provoca que los mismos entren en *impasse*. Nuevamente se observa un problema institucional asociado al tipo de presidencialismo más que al presidencialismo en sí, entendido de manera general. Podríamos concluir que el problema hace referencia a un tipo particular de presidencialismo, no el propio sistema presidencial. Todo este debate, como se supone de extraordinaria riqueza, puede ser completado con el análisis de la posición que estos sistemas políticos ocupan en distintos índices de reconocido prestigio.

[100] Negretto, G. (2010). "La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre Presidente y Congreso". En *Desarrollo Económico*, 50(198), 197-221.

[101] Scartascini, C., Spiller, P., Stein, E., & Tommasi, M. (2011). *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Bogotá , Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo.

Muy breves conclusiones

Hay, sin lugar a duda, problemas estructurales, pero también situaciones coyunturales que han ido socavando las democracias liberales en América Latina. Hemos intentado describir esa especie de degeneración democrática regional en las que hay fenómenos que se observan en otras partes del mundo, pero también cuestiones específicas de la zona.

Es evidente que los conflictos armados internos, las dictaduras y un caciquismo elitista están presentes en la problemática descrita, pero también la ineficiencia de sistemas políticos que no han satisfecho las expectativas ciudadanas -muchas de ellas irrealizables- que responden a discursos populistas emergentes que se han intrincado con los cambios propios de generaciones nuevas que florecen en un mundo distinto al de las décadas de los ochenta e inclusos de los noventa. De otra forma: la celeridad en los acontecimientos, la tecnología, la demanda de nuevas generaciones y cierto agotamiento de los modelos, se han cruzado a una velocidad impresionante y generado una especie de nudo gordiano.

A todo lo anterior, hay que agregar la reflexión de Juan Linz sobre el presidencialismo para llegar rápidamente a la conclusión de que será muy difícil, y seguramente tendrá un altísimo costo, modificar los sistemas existentes, pero especialmente construir uno que sea aceptado por una nueva ciudadanía. Si determinadas generaciones revirtieron las dictaduras a modelos democráticos, más o menos eficientes, hoy, las nuevas generaciones -muchas de las cuales no conocieron el autoritarismo-, pretenden hacer evolucionar estos modelos que les fueron heredados a otros que les resulten útiles en función de los cambios habidos. La falta de justicia, la corrupción, el nepotismo, un alto grado de falta de certeza jurídica y la inexistencia de partidos políticos consolidados, son algunos de los ingredientes que se agregan a todo lo anterior y que dificultan el avance.

SEGUNDA PARTE – DIMENSIÓN ESTRATÉGICA II

Impacto que la pandemia COVID-19

CAPÍTULO IV – IMPACTOS DE LA PANDEMIA COVID-19 EN LA MIGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA

Luz Celina Camarena Romero

Introducción

En las dos últimas décadas los procesos de globalización han ocasionado nuevas dinámicas en las relaciones humanas y la movilidad que han llevado a la intensificación los flujos migratorios internacionales. Sin embargo, en el caso de América Latina, los desequilibrios económicos, políticos, sociales y ambientales han materializado entornos muy inciertos que han implicado el aumento de los flujos migratorios intrarregionales que transitan para llegar a países desarrollados como Estados Unidos y Canadá o países del sur como Chile, Brasil y Argentina.

Si bien en los últimos años las enormes cantidades de migrantes en América Latina ya representaban una crisis migratoria, con la llegada de la pandemia COVID-19 el problema de la migración empeoró. Esto se debe a que, al cierre de fronteras y las restricciones a la movilidad social afectaron sectores económicos de gran importancia como el turismo, lo que ha tenido como consecuencia una profunda crisis económica que afectó de manera contundente a los países de la región.

La crisis migratoria en América Latina no solo se debe a las causas económicas y laborales, sino también a problemas que ocasiona la inseguridad como son la violencia y la criminalidad debido a la presencia del narcotráfico y el crimen organizado. La llegada de la pandemia COVID-19 ha tenido un severo impacto en el empleo, la pobreza y desigualdad peto también en la violencia e inseguridad. Por este motivo es que, independientemente de las restricciones a la movilidad que implicó la pandemia, muchas personas tuvieron que emigrar no solo para mejorar sus condiciones de vida, sino también para salvar su vida.

La pandemia ha generado una considerable desaceleración económica en la región por lo que se ha profundizado la crisis migratoria que se ha vivido en las dos últimas décadas. Por esta razón, el presente trabajo de investigación tiene como objetivo explicar los impactos que ha tenido la llegada de la pandemia COVID-19 en la migración de América Latina. Para lograr este objetivo, el trabajo se desarrolla tres partes: la primera muestra la situación actual de la migración en la región donde, además se exponen las cifras sobre las afectaciones que ha tenido la crisis sanitaria en factores que impulsan la emigración.

La segunda parte menciona cómo la pandemia ha impactado en el comportamiento de las diásporas migratorias en la región y se establecen los países de destino que tiene la migración intrarregional, así como los principales países de origen y retorno de migrantes. Asimismo, se presentan datos sobre la emigración e inmigración en los países de la región que muestran cómo a pesar de las restricciones de movilidad

internacional que implicó la crisis sanitaria para evitar la propagación del virus, la emigración no se ha detenido.

Finalmente, en la tercera parte se expone el contexto en que se desenvuelve la migración interregional en su paso por México. Esto se debe a que el corredor migratorio México-Estados Unidos (EE.UU.) en dirección Sur-Norte es el más transitado a nivel mundial, sin embargo, es también uno de los más inseguros del planeta debido a las condiciones en que se encuentran las rutas por las que transitan los migrantes, pero también por la presencia del crimen organizado.

Además, se presentan las cifras de los migrantes que anualmente ingresan a México, así como los países de procedencia. En el caso particular de la migración irregular, se explica la vulnerabilidad en que se encuentran los migrantes en su paso por México ante un crimen organizado que trafica con ellos debido a la enorme rentabilidad que representan para estos grupos criminales.

Situación actual de la migración en América Latina

Durante las dos últimas décadas, los procesos de globalización han producido nuevas dinámicas de interrelación entre los países, así como en las relaciones humanas y la movilidad, esto ha tenido como consecuencia el incremento de los flujos migratorios a nivel internacional. Lo anterior se corrobora al observar que para finales de 2020 el número de migrantes internacionales a nivel mundial llegó a 281 millones.[102]

Naciones Unidas ha señalado que la llegada de la pandemia COVID-19 logró disminuir 27% la migración internacional, es decir, que la migración internacional tuvo una reducción de dos millones de personas aproximadamente. Sin embargo, cabe destacar que, a pesar de las restricciones de movilidad ocasionadas por la pandemia COVID-19, hasta el mes de noviembre de 2021 había más de 84 millones de personas que se habían visto obligadas a desplazarse a causa de los conflictos.[103] De esta manera, se puede ver que la migración no ha disminuido porque, durante la pandemia los factores que son impulso de la emigración han tenido un impacto considerable.

Antes de abordar el estudio sobre la migración en la región latinoamericana, es importante señalar que al momento de investigar sobre migración nos encontramos ante un fenómeno social de múltiple causalidad,

[102] OIM-GMDAC, (2021), "Portal de datos mundiales sobre la migración", https://migrationdataportal.org/es/themes/poblaciones-de-migrantes-internacionales

[103] ACNUR, (2021), "ACNUR: Cifras de desplazamiento aumentaron en la primera mitad de 2021 por conflictos, violencia y cambio climático", https://www.acnur.org/noticias/press/2021/11/618bfc2c4/acnur-cifras-de-desplazamiento-aumentaron-en-la-primera-mitad-de-2021-por.html

diversa temporalidad, alcance multidimensional, y de solución de alta complejidad. Esto se debe a que la migración es un fenómeno de carácter multiactoral, multifactorial y transterritorial.

Además, la migración es resultado de la disparidad que existe entre países desarrollados y menos desarrollados. Por ello, su comportamiento se característica en que la emigración proviene de manera predominante de países menos desarrollados, mientras que la inmigración se presenta preponderantemente en los países desarrollados. De esta manera, es que en los países con problemas estructurales emigrar siempre será una alternativa de sobrevivencia porque en muchas ocasiones, el migrante no deja su país de origen únicamente para mejorar sus condiciones económicas o reunirse con sus familiares, sino también decide salir para proteger su vida e integridad física.

Si bien es reconocido que en varias ocasiones las personas emigran por elección, en muchos de los casos las personas emigran por necesidad. El bajo nivel de desarrollo de los países es uno de los factores estructurales más importantes que impulsan la emigración, mismo que se materializa en las disparidades económicas, laborales y sociales, sin embargo, en otras ocasiones existen problemas estructurales de carácter interno como son los conflictos armados, el crimen y la delincuencia que elevan los niveles de violencia e inseguridad y obligan a las personas a salir o movilizarse del país.

En la actualidad existen múltiples factores (económicos, políticos, sociales, ambientales, geográficos y demográficos) que impulsan la migración internacional y se manifiestan en diversos acontecimientos de la vida como lo son: la búsqueda de mejores oportunidades económicas (trabajo, estudio); la emigración para escapar de conflictos graves o persecuciones a consecuencia del narcotráfico, el crimen organizado, el terrorismo o por violaciones a los derechos humanos; o la migración realizada por aspectos ambientales ocasionados por los efectos del cambio climático y los desastres naturales.

En el caso particular de América Latina, en los últimos veinte años se ha evidenciado el incremento de personas que salen de sus países debido a las condiciones de pobreza y desigualdad, pero también por el incremento de la violencia e inseguridad. Particularmente, desde el año 2015 se ha observado el incremento exponencial de los flujos migratorios que transitan en la región en búsqueda de mejores condiciones de vida. Sin embargo, esta situación ha empeorado desde la llegada de la pandemia COVID-19 donde, a pesar de las restricciones de movilidad internacional que implicó la crisis sanitaria para evitar la propagación del virus, la emigración no se ha detenido porque factores como la pobreza, el desempleo o la inseguridad han empeorado.

Por ejemplo, la desaceleración económica en la región ocasionada por el COVID-19 ha tenido entre sus principales consecuencias el empeoramiento de las tasas de ocupación laboral en América Latina. De

acuerdo con el informe de la CEPAL *el desafío social en tiempos del COVID-19,* en 2020 hubo 11.6 millones de desocupados más que en el año anterior.[104]

Este indicador ha impactado directamente en el incremento de los índices de pobreza y desigualdad en la región, tan solo en 2020 el total de personas pobres ascendió a 214.7 millones, es decir, en ese año hubieron 28.7 millones más de personas pobres que en 2019, mientras que la pobreza extrema alcanzó los 93.4 millones de personas, lo que representó un incremento de 15.9 millones de pobres extremos respecto al año anterior.[105]

Aunado a lo anterior, y si ya desde hace años América Latina es considerada la región más violenta del mundo al contar con las tasas más altas de homicidio,[106] con la crisis sanitaria los niveles de violencia e inseguridad han tenido una tendencia al alza. Cabe señalar que, de acuerdo con algunos estudios, América Latina reúne el 37% de los homicidios de todo el planeta, siendo que el continente americano apenas concentra el 8% de la población mundial.[107]

De acuerdo con InSight Crime, en 2021 la mayoría de los países de América Latina y el Caribe experimentaron un marcado aumento de asesinatos. En 2020 y 2021 Jamaica tuvo la tasa de homicidios más alta de la región que fue 49.4 homicidios por cada 100 mil habitantes, esto representa un incremento de 5.9% respecto al año anterior. Por segundo año consecutivo Venezuela ocupa el segundo lugar con 40.9, seguido de Honduras con 38.6, Trinidad y Tobago con 32, Belice con 29, Colombia con 26.8, México con 26, Puerto Rico con 19.3, Brasil con 18.5, El Salvador con 17.6, Guatemala con 16.6, Guyana con 15.2, Ecuador con 14, Haití con 13.7, Panamá con 12.8, Costa Rica con 11.5, República con 10.3 (ver imagen 1).[108]

Es importante señalar que Naciones Unidas considera que cualquier tasa de homicidios superior a 10 es una epidemia, de esta manera, las tasas de los países señalados demuestran la enorme gravedad de la violencia e inseguridad que se vive en la región. Los países que lograron una tasa inferior a 10 fueron: Uruguay (8.5), Paraguay (7.4), Nicaragua (5.7), Perú (4.3) y, por segundo año consecutivo Chile alcanzó la tasa más baja de homicidio con 3.6 (ver imagen 1).

[104] CEPAL, (2020), "Informe especial COVID-19: El desafío social en tiempos del COVID-19", https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf
[105] Ibídem
[106] Para más información, ver los estudios mundiales sobre homicidios que publica Naciones Unidas.
[107] BBC NEWS, "Por qué América Latina es la región más violenta del mundo (y qué lecciones puede tomar de la historia de Europa)", https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48960255
[108] InSight Crime, (2022), "Balance de InSight Crime de los homicidios en 2021", https://insightcrime.org/news/insight-crimes-2021-homicide-round-up/

En 2021, Argentina no publicó sus estadísticas de delincuencia por lo que no fue posible tener la tasa de homicidio, sin embargo, en 2020 tuvo 2.416 homicidios, alcanzando una tasa de 4.6.[109] Desde 2019, Bolivia no tiene datos actualizados sobre homicidios. Como se puede observar, estos factores han derivado en la profundización de la crisis migratoria que se ha vivido en la región en las últimas décadas.

Imagen 1. Tasa de Homicidio en América Latina y el Caribe en 2021

Fuente: InSight Crime, 2022

Conjuntamente con la situación migratoria que ya se vivía en la región en los últimos años, la llegada de la pandemia COVID-19 ha impactado en diversos aspectos de carácter social que son de vital importancia como es el acceso a servicios de salud o proveerse de productos básicos, profundizando con ello, la vulnerabilidad en la que ya se encontraban millones de personas en la región. Sin duda, esto ha tenido un impacto directo en la migración intrarregional de América Latina.

Al revisar los datos migratorios de Centroamérica y México se pueden observar patrones de comportamiento en las diásporas migratorias de la región que tienen como principales países de destino los que se encuentran en el norte del continente, donde Estados Unidos figura como el principal país de destino,[110] seguido de países como Canadá, México, Costa Rica y Panamá.

[109] InSight Crime, (2021), "Balance de InSight Crime de los homicidios en 2020, https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-insight-crime-homicidios-2020/

[110] En este trayecto de las diásporas migratorias se encuentran los migrantes provenientes del Caribe, Suramérica, Asia y África que transitan por la región para llegar a Estados Unidos.

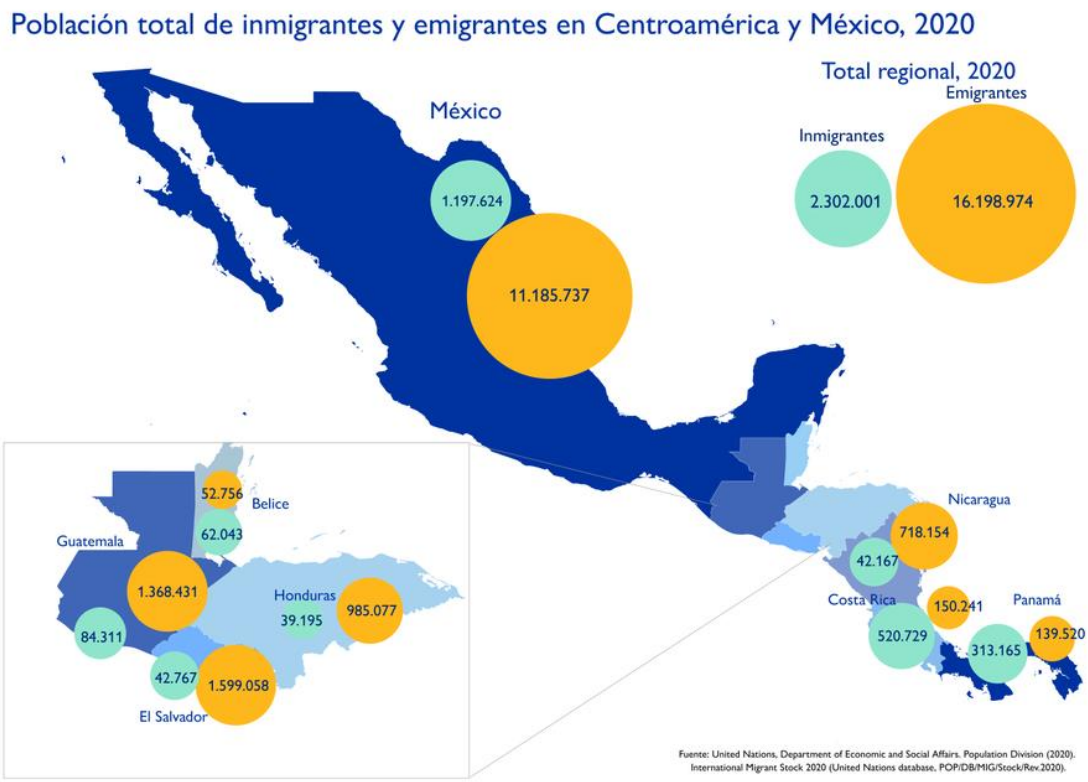
En cuanto a los flujos de retorno de migrantes, estos se realizan principalmente desde Estados Unidos y México hacia países del norte de Centroamérica, es decir, en Honduras, Guatemala y El Salvador. Aunado al escenario anterior, es de suma importancia señalar los desplazamientos que existieron en la región en el 2020 a causa de los huracanes Eta e Iota y Laura afectaron principalmente a países como Nicaragua, Honduras y Guatemala, mientras que en el Caribe los países más afectados fueron República Dominicana, Cuba y Haití.

De acuerdo con la OIM, en 2020 hubo un total de 16.198.974 emigrantes en México y Centroamérica, donde los flujos migratorios se comportaron de la siguiente manera: en México se efectuaron 11.185.737 emigraciones, seguido de El Salvador con 1.599.058, Guatemala con 1.368.431, Honduras con 985.077, Nicaragua con 718.154, Costa Rica con 150.241, Panamá con 139.520 y Belice con 52.756 (ver imagen 2).[111]

En cuanto a la inmigración, México y Centroamérica tuvieron un total de 2.302.001 donde la movilizaron migratoria fue a los siguientes países: México recibió 1.197.624 inmigrantes, seguido de Costa Rica (520.729), Panamá (313.165), El Salvador (42.767), Nicaragua (42.167), Honduras (39.195), Guatemala (84.311) y Belice (62.043), (ver imagen 2).

[111] OIM-GMDAC, (2021), "Portal de Datos sobre Migración: Datos migratorios en Centroamérica", https://www.migrationdataportal.org/es/regional-data-overview/datos-migratorios-en-centroamerica

Imagen 2. Población total de inmigrantes y emigrantes en Centroamérica y México, 2020

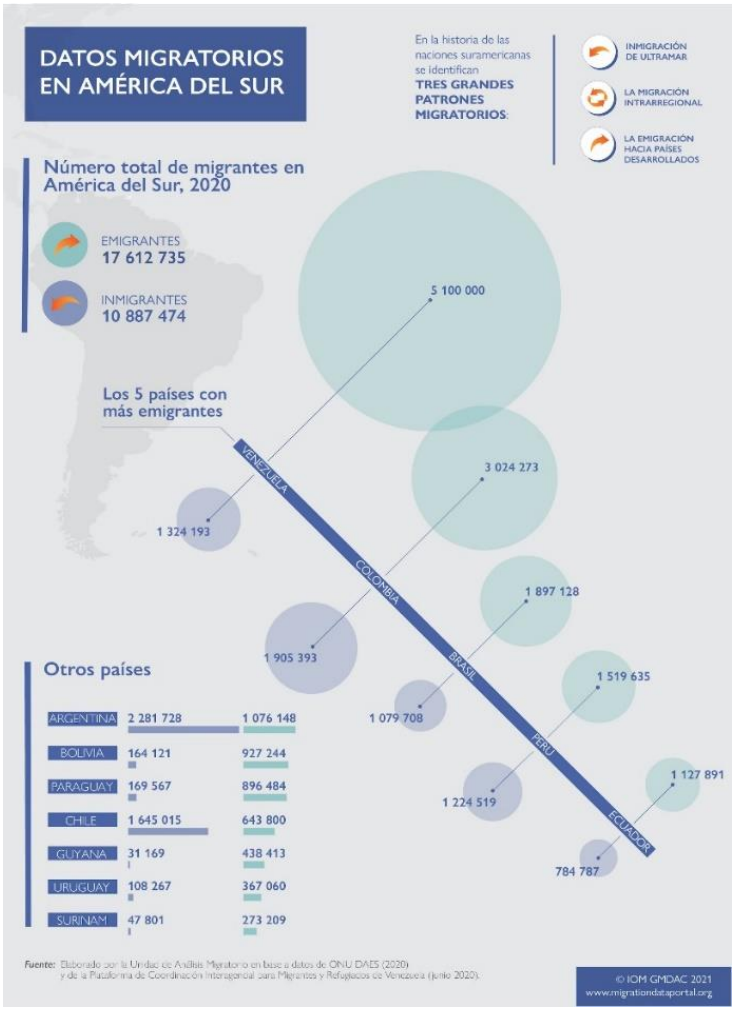


Fuente: OIM-GMDAC, 2021

En el caso de América del Sur, durante 2020 hubo un total de 17.612.735 emigrantes. Los cinco países con más emigrantes fueron Venezuela con 5.100.000, seguido de Colombia con 3.024.273, Brasil con 1.897.128, Perú con 1.519.635 y Ecuador con 1.127.891. En el resto de los países de Suramérica la emigración se distribuyó de la siguiente manera: Argentina con 1.076.148, seguido de Bolivia con 927.244, Paraguay con 896.484, Chile con 643.800, Guyana con 438.413, Uruguay con 367.060 y Surinam con 273.209 (ver imagen 3).

En cuanto a la inmigración, durante 2020 hubo un total de 10.887.474 inmigrantes en Suramérica, donde los cinco países con más inmigrantes fueron: Argentina con 2.281.728, Colombia con 1.905.393, Chile con 1.645.015, Venezuela con 1.324.193 y Perú con 1.224.519. En el resto de los países de América del Sur, la inmigración se movilizo de la siguiente manera: Brasil con 1.079.708 inmigrantes, seguido de Ecuador con 784.787, Paraguay con 169.567, Bolivia con 164.12, Uruguay con 108.267, Surinam con 47.801 y Guyana con 31.169 (ver imagen 3).

Imagen 3. Datos migratorios en América del Sur



Fuente: OIM-GMDAC, 2021

Como se puede ver, la migración intrarregional se ha convertido en una alternativa muy importante para millones de sudamericanos, siendo Argentina, Chile, Brasil y Perú los países que más atraen a los migrantes intrarregionales hacia el Sur. Mientras que en Centroamérica, Panamá y Costa Rica son los dos países que más inmigrantes recibieron durante 2020.

En el caso de México, su posición geográfica y vecindad con Estados Unidos explica las enormes cantidades de inmigrantes que llegan al país donde la mayoría tiene como objetivo final llegar a Estados Unidos. Por esta razón, el caso de México merece un análisis particular, mismo que se desarrollará más adelante.

En los últimos cinco años, América Latina ha presentado un crecimiento exponencial de los flujos migratorios, provenientes principalmente de Centroamérica y Venezuela -con la excepción de los migrantes colombianos desplazados a Ecuador y Venezuela desde la segunda mitad del siglo XX, como respuesta de las condiciones políticas internas y los problemas de seguridad relacionados con el narcotráfico-.

Sin embargo, desde que Colombia comenzó sus negociaciones de paz a partir de 2016, además de la profunda crisis que se vive en Venezuela, muchos colombianos regresaron a su país donde los siguió un número considerable de venezolanos. Tan solo a julio de 2021 en América del Sur se registraron 4,1 millones de refugiados y migrantes de Venezuela de los cuales el 43% se encontraban en Colombia, seguido de Perú con 830.000 y de Chile con 455.500.[112]

Casos como los de Haití y Venezuela ameritan una mención especial debido a que, sin duda, representan los casos más emblemáticos de la crisis de emigración que se vive en la región. Esto se debe a que son las dos mayores poblaciones migrantes en América Latina y los venezolanos desplazados fuera de su país representan uno de los grupos de poblaciones desplazadas más grandes del mundo.

De acuerdo con la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) entre 2015 y 2017 el número de inmigrantes venezolanos paso de 89,000 a casi 1 millón. Sin embargo, información reciente señala que los refugiados y migrantes de Venezuela ya superan los cuatro millones, es decir, que en los últimos seis años ha salido aproximadamente el 14% de los venezolanos.[113]

La situación que se vive en Venezuela se debe a la profunda crisis económica que ha vivido el país en los últimos años, así como los enormes problemas de carácter interno como son la violencia e inseguridad producto del narcotráfico, aunado con la polarización política. Este escenario se agravó con la llegada de la pandemia COVID-19 donde existe una contundente falta de acceso de servicios para satisfacer las necesidades sociales vitales como son la atención médica y la alimentación.

Por esta razón, en los últimos años la región ha sido receptora de importantes flujos de migrantes y refugiados venezolanos, situación que la pandemia empeoró. Si bien, como ya se mencionó, el principal país de destino es Estados Unidos, países como Colombia, Ecuador, Perú, Chile, Argentina y México también se han convertido en países de destino para los migrantes venezolanos.

En el caso de los países del Sur, según estimaciones del año 2020, Chile había recibido casi medio millón de venezolanos, mientras que en Argentina se estima que para mayo de 2021 residían 174.333 venezolanos en el país.[114] De acuerdo con datos de la OIM, hasta el 14 de junio de 2021 la subregión caribeña compuesta

---

[112] OIM-GMDAC, (2021), "Portal de Datos sobre Migración: Datos migratorios en América del Sur", https://www.migrationdataportal.org/es/regional-data-overview/datos-migratorios-en-america-del-sur

[113] ACNUR, (2021), "Refugiados y migrantes de Venezuela superan los cuatro millones: ACNUR Y OIM", https://www.acnur.org/noticias/press/2019/6/5cfa5eb64/refugiados-y-migrantes-de-venezuela-superan-los-cuatro-millones-acnur-y.html

[114] OCHA, (2022), "DTM Argentina: Monitoreo de flujo de población venezolana", https://reliefweb.int/report/argentina/dtm-argentina-monitoreo-de-flujo-de-poblaci-n-venezolana-ronda-6-ingresos-mayo-2021#:~:text=En%20la%20Rep%C3%BAblica%20Argentina%2C%20se,pa%C3%ADs%20hist%C3%B3ricamente%20receptor%20de%20inmigraci%C3%B3n.

por Aruba, Curazao, la República Dominicana, y Trinidad y Tobago habían experimentado la llegada de un aproximado de 172.5 migrantes y refugiados venezolanos.[115]

En el caso de Haití, la crisis humanitaria que se vive en el país ha llevado a la población a emigrar. La situación de este país es tan crítica que la emigración es un asunto de vida o muerte debido a que los haitianos no solo salen del país por la pobreza extrema para buscar mejores condiciones de vida, sino que también lo hacen porque salen huyendo de los desastres naturales y los conflictos. Por esta razón, es que en lo últimos años ha registrado un incremento de migrantes haitianos que emprenden un peligroso recorrido por América Latina, tendencia que ha ido en aumento a consecuencia de la profunda crisis económica que ha dejado la pandemia.

De acuerdo con información de la OIM, en los últimos 30 años han salido del país 567.956 haitianos. Para finales de 2020 había un total de un poco más de 187.320 personas refugiadas y solicitantes de refugio en el mundo procedentes de países del Caribe, de estos, el 93 por ciento, procedían de Haití, es decir, 104.991 y de Cuba 69.349.[116]

Si bien, como ya se mencionó, Estados Unidos es el principal país de destino para los migrantes de la región, en el sur de América los países de destino de la migración haitiana son Argentina, Brasil y Chile. De acuerdo con cifras del Departamento de Extranjería y Migración y el Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, para el año 2020 había cerca de 200 mil migrantes haitianos,[117] en Argentina 15.000, mientras que Brasil calculó 80 mil.[118]

Contexto de la migración intrarregional en su paso por México

Como se mencionó anteriormente, la migración regional en su paso por México merece un estudio particular, esto se debe a que México por su ubicación geográfica y vecindad con Estados Unidos en dirección Norte-Sur forma parte de los corredores migratorios más transitados en el planeta, mientras que en dirección Sur-Norte el corredor migratorio México-EE.UU. ocupa el primer lugar a nivel mundial con 11.5 millones de personas.[119]

---

[115] OIM-GMDAC, (2021), "Portal de Datos sobre Migración: Datos migratorios en el Caribe", https://www.migrationdataportal.org/es/regional-data-overview/datos-migratorios-en-el-caribe#:~:text=La%20gran%20mayor%C3%ADa%20de%20la,de%20la%20regi%C3%B3n%20(Ibid).

[116] Ibídem

[117] INE, (2021), "Población extranjera residente en Chile llego a 1.462.103 personas en 2020, un 0.8% más que en 2019", https://www.ine.cl/prensa/2021/07/29/poblaci%C3%B3n-extranjera-residente-en-chile-lleg%C3%B3-a-1.462.103-personas-en-2020-un-0-8-m%C3%A1s-que-en-2019

[118] XUMEK, (2020), "Migrantes de Haití en Argentina: El derecho a la identidad cultural", https://xumek.org.ar/migrantes-de-haiti-en-argentina-el-derecho-a-la-identidad-cultural/

[119] CNDH, (2020), "Contexto de la migración en México", https://www.cndh.org.mx/introduccion-atencion-a-migrantes

Antes de la pandemia COVID-19 y el consecuente cierre de fronteras, durante 2018 y 2019 México tuvo un ingreso promedio anual de 32 millones de extranjeros. De acuerdo con datos proporcionados de la OIM, durante el periodo 2015-2020 la tasa de migración en México que fue de 0.8 migrantes por cada 1.000 habitantes. Si bien México es un país de origen, tránsito y retorno de migrantes, -como se pudo ver en las cifras presentadas anteriormente- muy escasamente llega a ser un país de destino por voluntad inicial del migrante.

En varias ocasiones cuando México llega a ser un país de destino, esto sucede principalmente porque los migrantes huyen de sus países y no tienen un proyecto migratorio definido, pero también porque existen ocasiones en que los migrantes no logran ingresar a Estados Unidos y prefieren quedarse en México antes que regresar a su país de origen.

En el caso de la migración irregular o no documentada, se estima que 400.000 extranjeros ingresan anualmente a México de manera irregular, intentando llegar a Estados Unidos.[120] Cabe destacar que, a nivel regional, el mayor número de migrantes irregulares que transitan por México provienen de los países de Centroamérica, este dato se corrobora con las estadísticas mexicanas que señalan que, entre 2014 y 2017 transitaron por México 1.473.680 migrantes de manera irregular, de ellos, el 91% provenían de países pertenecientes a Centroamérica (ver imagen 4).

Imagen 4. Migrantes en tránsito irregular por México

Migrantes en tránsito irregular por México[e]	Total	Hombres	Mujeres	Desde Centroamérica	Desde otra región
2000	ND	ND	ND	217 140	ND
2005	ND	ND	ND	388 661	ND
2010	128 368	99 649	28 719	112 571	15 797
2011	113 775	91 327	22 448	100 137	13 638
2012	186 234	148 970	37 263	172 118	14 116
2013	253 119	203 605	49 514	236 572	16 547
2014	416 034	300 173	115 861	394 188	21 846
2015	336 170	246 598	89 571	306 245	29 925
2016	424 647	304 755	119 892	370 499	54 148
2017	296 829	206 231	90 597	270 419	26 410

Fuente: Unidad de Política Migratoria, (2019), "Registro e Identidad de Personas del gobierno federal de México", p. 40.

De los países de Centroamérica que ingresan a México, predominan Guatemala, El Salvador, Honduras, Belice y Nicaragua. No obstante, al ser el Triángulo Norte de Centroamérica (TNCA), (conformado por El Salvador, Guatemala y Honduras) una de las regiones más pobres y violentas del mundo, los migrantes

[120] Cristina Manzanedo, (2017), "¿Transito seguro? Migrantes centroamericanos en México: una mirada desde Europa", *Revista de Fomento Social*, 579-583.

irregulares de estos países son los que integran en mayor cantidad los flujos migratorios de tránsito por México.

En Honduras tres cuartas partes de la población vive en condiciones de pobreza, seguido de Guatemala con dos tercios y El Salvador con casi la mitad de su población. Otra de las características de esos países es la abismal desigualdad económica, en el caso de Honduras el 10% de la población con mayor ingreso obtiene hasta 70 veces más que el 10% más pobre, mientras que en Guatemala oscila a 7 veces y en El Salvador 18 veces.

En cuanto a la inseguridad, desde la década de los años 90 los países del TNCA han acumulado las tasas de violencia y criminalidad más altas del mundo. El narcotráfico es la causa principal del incremento de los niveles de violencia, la que también incrementa por la delincuencia y criminalidad proveniente de las pandillas, como es el caso de las Mara Salvatrucha (MS-13) y Mara 18 (M-18). Por varios años, Honduras es el país que más emigrantes ha generado, seguido por El Salvador, Belice y Guatemala, además de ser de los 10 países con más asesinatos en el mundo.

Es evidente que las diásporas migratorias presentan una crisis sin precedentes en la región. Tan solo por poner un ejemplo para dimensionar la magnitud del problema, durante el periodo de enero-abril del 2021, México ha presentado 56.622 migrantes ante las autoridades migratorias por no acreditar su estatus migratorio regular, mientras que, en el caso de Estados Unidos, durante los meses de octubre a mayo del periodo fiscal 2021, han sido aprehendidas un total aproximado de 898.000 personas, de las cuales el 85 por ciento provenían de la región.[121]

Como se puede ver, los países de destino para la inmigración son quienes más padecerán los estragos que producen los flujos migratorios irregulares, tal es el caso de Estados Unidos y Canadá en Norteamérica, y de Chile Argentina o Brasil como principales países de destino en el Sur. Este panorama también presenta enormes desafíos para los países de tránsito -como es el caso de México- donde las diásporas migratorias son portadoras de derechos y libertades que los países deben salvaguardar. Sin embargo, durante su trayecto los migrantes se encuentran muy vulnerables y son susceptibles de encontrarse con múltiples peligros.

Esta situación se refleja en las diásporas de migrantes irregulares que ingresan y transitan por México para llegar principalmente a EE.UU. donde el corredor migratorio México-Estados Unidos es catalogado como uno de los más inseguros de mundo debido a la presencia del crimen organizado en las rutas donde transitan los migrantes, donde también transita la droga, las armas y mercancías de contrabando.

[121] OIM-GMDAC, (2021), "Portal de Datos sobre Migración: Datos migratorios en Centroamérica", Op. cit.

Ante este contexto, los migrantes se encuentran en total vulnerabilidad que pone en serio riesgo su vida e integridad física porque el tráfico de migrantes se ha convertido en una de las fuentes de ingresos más rentables para el crimen organizado. Por este motivo, el migrante en su tránsito por rutas irregulares en México es susceptible a ser víctima de trata, homicidio, desaparición, lesiones, amenazas, robo, secuestro, tortura, extorsión, discriminación, acoso y violación.

Es importante señalar que el migrante irregular en su ingreso y tránsito por México -ya sea de manera voluntaria o involuntaria- tiene vinculación con el crimen organizado. Lo anterior se realiza cuando el migrante les paga a estos para que lo crucen de manera irregular a México y lo lleven a la frontera norte o también cuando la delincuencia organizada efectúa secuestros masivos.

Además, existen casos donde los migrantes aceptan involucrarse con el crimen organizado en actividades ilícitas, como es el caso de los migrantes que acceden a cargar mochilas con droga para llevar a los EE.UU. como forma de pago para tener el derecho de cruzar la frontera sur y norte de México.[122]

Las múltiples actividades ilícitas que el crimen organizado realiza con los migrantes van desde los robos y extorciones, homicidios, secuestros, hasta la trata. Una de las fuentes de ingreso más rentables para la delincuencia organizada se encuentra en los secuestros masivos donde se pide dinero a las familias, algunas investigaciones señalan que el Cártel del Golfo y los Zetas exigen rescates que van de entre 1.500 y 5.000 dólares por cada migrante secuestrado.[123] Tan solo para tener una idea de la enorme cantidad de dinero a la que accede el crimen organizado por este delito, algunas estadísticas afirman que, cuatro de cada diez migrantes centroamericanos que transitan por México para llegar a EE.UU. desaparecen.[124]

Se estima que los grupos del crimen organizado ganan más de 134.7 millones de dólares anualmente por cometer crímenes contra migrantes "sin incluir las cuotas por cruce fronterizo". Otros cálculos indican que la rentabilidad que deja el tránsito de migrantes en México genera ganancias que van hasta los 60 millones de dólares anuales por las actividades relacionadas con el crimen organizado y el secuestro, y cerca de 400 millones por el tráfico de migrantes.[125]

Aunado con la gran capacidad que el crimen organizado tiene para hacerse de enormes cantidades de recursos se encuentra el nexo con las pandillas delictivas centroamericanas como son las Maras Salvatrucha

[122] Strauss Center, (2018), "El crimen organizado y la migración centroamericana en México. Prevención de delitos en contra de migrantes", https://www.strausscenter.org/wp-content/uploads/Crimen-Organizado-PRP-en-Espanol.pdf

[123] Julieta Espín, (2021), "Las caravanas de migrantes entre México y Estados Unidos", Revista UNISCI, (55), 159-180, http://www.unisci.es/wp-content/uploads/2021/02/UNISCIDP55-7ESPIN.pdf

[124] France 24, (2021), "EE.UU. detuvo a 100.000 migrantes irregulares en la frontera con México durante febrero", https://www.france24.com/es/ee-uu-y-canad%C3%A1/20210306-eeuu-

[125] Juana Luisa, Ríos, (2021), "La violencia en la migración de tránsito de centroamericanos en México", *Revista de Ciencias Sociales,* (1), https://clivajes.uv.mx/index.php/Clivajes/article/view/699

y las Maras 18 que migran con facilidad por Centroamérica y la frontera sur de México donde se dispersan y reagrupan con el crimen organizado y las bandas criminales mexicanas para traficar armas, drogas y migrantes.

Como se puede ver, la migración de la región en su paso por México es de suma importancia debido al enorme poder que tiene el crimen organizado donde los migrantes que transitan por el país se encuentran en total vulnerabilidad. La expansión territorial y la diversificación de las actividades delictivas que realiza el crimen organizado mexicano explica cómo ha logrado su empoderamiento al operar en muchas ocasiones como empresas de delincuencia organizada transnacional.

Las investigaciones señalan que el Cártel de los Zetas tiene el control de zonas como Huehuetenango, Petén y Quiché, mientras que el Cártel de Sinaloa controla la mayor parte de San Marcos y la región costa-Pacífico de Guatemala que son rutas donde transitan los migrantes. Además, esta expansión y control territorial ha implicado el enorme incremento de la criminalidad, violencia e inseguridad que debido a la pandemia COVID-19 han incrementado.

La pandemia COVID-19 ha tenido severos impactos en los diversos factores que son impulso para la emigración. El aumento de las diásporas migratorias representa un enorme desafío para los países de la región porque los migrantes son agentes portadores de derechos y libertades que los Estados deben respetar y garantizar. Ante este escenario, México tiene una enorme responsabilidad con los flujos migratorios de protegerlos de la delincuencia organizada que cada vez es más poderosa y con mayor capacidad de control territorial.

Al ser el tráfico de migrantes muy lucrativo para el crimen organizado, el aumento de los flujos migratorios en la región representa una gran oportunidad para potenciarse al incrementar su poder y riqueza, lo que representa un serio problema a la seguridad de países como México y también a la seguridad de los migrantes que transitan en el país ante una criminalidad más fuerte y organizada.

Conclusiones

En los últimos cinco años, América Latina ha presentado un crecimiento exponencial de los flujos migratorios, provenientes principalmente de Centroamérica. Además de las migraciones masivas que han efectuado países como Venezuela y Haití, situación que con la llegada de la pandemia COVID-19 se ha agravado, ocasionando el aumento de la emigración masiva e irregular en la región.

Es evidente que la llegada de la pandemia COVID-19 ha tenido un impacto contundente en materia migratoria porque la desaceleración económica que ha provocado contribuyó a empeorar los índices de desempleo, pobreza y desigualdad, incidiendo con ello, en los indicadores de violencia e inseguridad. Por

esta razón, es que más allá de las restricciones de movilidad a causa de la crisis sanitaria el número de migrantes en América Latina ha ido en aumento.

El profundo impacto que ha tenido la pandemia en la crisis migratoria vino a evidenciar que los gobiernos han fallado en las diversas políticas cortoplacistas que han emprendido. Hasta hoy las políticas gubernamentales no han generado condiciones de vida ni siquiera mínimas para gran parte de la población de América Latina, las diásporas migratorias de los últimos años así lo constatan.

Resolver la crisis migratoria es un asunto de nivel regional porque afecta a los países de origen, tránsito y destino. Sin embargo, los países con mayores afectaciones serán los países de destino como es el caso de Argentina, Brasil y Chile, al ser los países que más atraen a los migrantes intrarregionales hacia el Sur, así como de Estados Unidos y Canadá en el Norte de América.

La crisis migratoria no podrá disminuir ni mucho menos desaparecer si las políticas públicas se mantienen en la deficiencia e ineficiencia. Para resolver la enorme emigración que existe en la región es necesario que se combatan los factores estructurales que la ocasionan, cabe destacar que estas problemáticas no podrán resolverse por un solo Estado que trabaje de manera aislada para solucionarlo.

Ante fenómenos multiactorales, multifactoriales y transterritoriales como la migración, se requieren respuestas conjuntas entre los países de carácter transversal, integral y multidisciplinario con proyecciones a largo plazo. Para lograrlo, se requiere de la voluntad política de los tomadores de decisiones a nivel regional.

La crisis migratoria que se vive en América Latina requiere de la cooperación entre los países de la región, a fin de tener la capacidad y condiciones para poder enfrentar esta enorme problemática. Asimismo, los países podrían actuar a la vez de manera interna al reforzar sus fronteras para impedir el ingreso de droga, armas, mercancías al país y proteger a los migrantes del crimen organizado.

En materia conjunta sería optimo que existiera una política migratoria común entre los países de la región a fin de tener homologados los estándares en las normas jurídicas para facilitar los acuerdos entre los países y agilizar los trámites legales ante la migración. Esta alternativa sería muy benéfica al momento de llevar a cabo retornos de migrantes a sus países de origen ya que permitiría tener un mejor procedimiento.

Es de vital importancia que los países logren combatir de manera conjunta y permanente los factores que impulsan la emigración. Para lograrlo, es necesario la realización de acuerdos a nivel regional realice en materia económica, política, social y medio ambiental. Es de gran emergencia que los países realicen planes económicos que potencien la generación de empleos y desarrollo nacional para combatir la pobreza y desigualdad.

Finalmente, es fundamental que los países realicen acciones conjuntas en materia de seguridad para combatir la criminalidad y la violencia que son causas estructurales por los cuales la población sale huyendo de sus países. Los casos de enorme violencia e inseguridad en países como México y Centroamérica -donde predominan Honduras, El Salvador y Guatemala-, aunado con Colombia y Venezuela, sumando Haití, requieren de una atención especial debido a sus altos niveles de violencia.

Estos países donde el narcotráfico tiene enorme poder y es la principal causa de la violencia e inseguridad requiere de acciones conjuntas entren los países para combatirlo. No es casualidad que estos países son los que más emigración generan a nivel regional, por este motivo, es que el combate al crimen organizado es un tema fundamental para los Estados no solo en materia de seguridad sino también para resolver la crisis migratoria de manera considerable.

Las diásporas migratorias presentan una crisis sin precedentes en la región. Las políticas efectuadas para combatir la migración masiva han demostrado ser deficientes porque un problema multisciplinario requiere respuestas conjuntas y multidisciplinarias. Si los países de la región continúan con acciones aisladas y cortoplacistas la crisis migratoria se profundizará y no habrá un solo país de la región que por este problema se vea beneficiado.

CAPÍTULO V – EL PLAN GLOBAL DE RESPUESTA HUMANITARIA ANTE LA PANDEMIA DEL COVID-19. UNA APROXIMACION GENERAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. EL CASO DE HAITÍ

Elizabeth Vargas García

Resumen:

El objetivo de este trabajo está en poner en perspectiva, los distintos escenarios que ha abierto la Pandemia ocasionada por el COVID-19 a nivel mundial y en la región de América Latina y El Caribe.

Específicamente para Haití, este fenómeno que ha creado el COVID-19 representa altos riesgos en una situación ya de fragilidad. Uno de los mecanismos creados para enfrentar la pandemia en las zonas más vulnerables y que trata de ser coordinado lo es el Plan Global de Respuesta Humanitaria COVID 19 emanado de la ONU.

Introducción

La pandemia ocasionada por el COVID-19 tiene resultados diferentes según la latitud geográfica y los tiempos en los que se ha desarrollado. Bajo esta consideración el fenómeno va mucho más allá de una crisis sanitaria ya que es preocupante por la enfermedad que causa, pero sus efectos a nivel social, político y económico nos colocan en situación de desventaja en todas esas áreas y nos enfrenta a un gran desafío al haberse declarado como crisis humanitaria, que alcanza también deterioro en los derechos humanos.

La propagación del coronavirus COVID-19 y la consiguiente crisis han alterado la vida diaria de los ciudadanos alrededor del mundo, así también, ha mostrado las reacciones de cada uno de los gobiernos exponiendo con ello sus fortalezas, pero también sus debilidades. Aunque China y algunos países europeos como España e Italia nos dejaron ver el impacto dañino de la pandemia en sus sistemas; África, Asia y América Latina son las regiones más preocupantes por el número de contagios y muertes que ha ocasionado y puede ocasionar la enfermedad, pero sobre todo, preocupan con mayor énfasis, aquellos Estados con una situación humanitaria pre existente, ya vulnerables y que de extenderse el contagio, puede llegar a ser desastroso.

Ante este hecho, la Organización de las Naciones Unidas en conjunto con la Organización Mundial de la Salud (OMS), El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa Mundial de Alimentos (PMA)(WFP, por sus siglas en Inglés) El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

(PNUD), El Fondo de Población de las Naciones Unidas (FPNU) ONU-Hábitat, El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Cruz Roja y la Media Luna Roja, así como un gran número de ONG humanitarias, están tratando de responder ante la crisis humanitaria que se ha desprendido por el COVID-19, con un Plan de respuesta denominado Plan Global de Respuesta Humanitaria (PGRH) (GHRP, por sus siglas en inglés).

De acuerdo a lo anterior, el trabajo presente tiene como objetivo principal analizar la situación que estamos viviendo derivada por la pandemia del Covid-19, de manera general y en América Latina, particularmente en Haití y del mismo modo trata de exponer la situación de crisis humanitaria que se desprende del hecho. Se busca reflexionar sobre el PGRH como mecanismo que ha sido creado para combatir al COVID-19 en las zonas más vulnerables que representan un riesgo de contagio muy alto y que puede ser compatible con los programas preexistentes que atienden las necesidades humanitarias derivadas de crisis previas.

La metodología que se seguirá es de tipo mixta, basada tanto en documentos escritos como en estadísticas para tratar de analizar y mostrar de forma sencilla nuestro problema de estudio. Aquí cabe señalar que dada la actualidad del tema, las fuentes documentales casi en su totalidad están compuestas por informes, noticias, publicaciones, manuales y estadísticas publicadas en la red de internet. Primeramente, se presenta un marco conceptual que está dirigido a plantear a la vez que diferenciar la noción de ayuda y de acción humanitaria y el cómo ambas, finalmente se cobijan bajo el paraguas del humanitarismo y se tratará de poner en perspectiva los retos que afrontan ambas áreas en su práctica. Se acotan las nociones de vulnerabilidad y riesgo. Posteriormente, se hace un pequeño recuento retrospectivo de dos pandemias, la primera y la penúltima antes de la aparición del COVID-19.

Asimismo, el trabajo se desarrolla con la perspectiva general en cada uno de los puntos a tratar relacionados con la pandemia, para más tarde, ubicarla en la región de la América Latina y abordar el caso de Haití. Se desarrollará también lo sustantivo del alcance y objetivos del Plan Global de Respuesta Humanitaria (PGRH) y su vinculación con los Planes de Respuesta Humanitaria previos, sobre todo en el país mencionado.

Marco conceptual

Existen dos conceptos, el de acción humanitaria (AH) y el de ayuda humanitaria (AH) que debemos definir y diferenciar, ya que muchas de las veces son utilizadas indistintamente cuando en realidad los dos poseen características que nos señalan que no son sinónimos. El primero se refiere a "el conjunto de actividades de protección y asistencia, en favor de las víctimas civiles y militares de desastres, conflictos armados y otras situaciones de violencia y de sus consecuencias directas, orientadas a aliviar el sufrimiento, garantizar

la subsistencia y proteger los derechos y la dignidad humanos con un enfoque diferencial"[126]. En tanto la ayuda humanitaria hace alusión a "la transferencia de recursos de un donante hacia un receptor con la finalidad de salvar vidas y aliviar el sufrimiento de una población afectada por una crisis"[127]. La ayuda puede consistir en dinero no reembolsable, alimentos, agua, ropa, refugio o suministros médicos.

Ahora bien, los principios humanitarios que son la base de la acción y de la ayuda humanitaria están fincados sobre la concepción de la Humanidad que es el derecho de todas las personas a recibir ayuda con el objetivo de prevenir y aliviar el sufrimiento, sobre la imparcialidad que se refiere a la no discriminación y a la no condicionalidad por motivos de raza, sexo, religión y otros; de prioridad en función de las necesidades e Independencia, como garantía de imparcialidad en cuanto a cuestiones políticas, económicas o de otro tipo. Un principio más lo es la neutralidad, es decir, no tomar parte en los conflictos, lo que supone una posición de neutralidad respecto de los contendientes[128]. Estos principios son importantes ya que nos señalan que la cuestión humanitaria está más allá y debe estar desligada de los intereses de los Estados, ya sean políticos o económicos.

El humanitarismo tiene una gran historia que le dio origen, pero cabe decir que en el andamiaje institucional, los gobiernos dentro del extenso marco de su política exterior crean áreas o sub áreas que lo desarrollan o le dan cobijo. Vale la pena mencionar la serie de debates que se han generado en por lo menos las tres o cuatro últimas décadas en torno al tema humanitario para que no pierda su sentido en la politización de los asuntos, como suele suceder.

Ahora bien, se opina que cuando una amenaza del tipo que esta sea, pudiera llegar a escalar y convertirse ya sea en pandemia y/o desastre, no necesariamente es la gravedad de la amenaza lo que los ocasiona, sino el cómo se responde y se interacciona en las comunidades o en los grupos sociales en función de ello. Un ejemplo de lo anterior lo es el terremoto en la escala 7 de Richter y los estragos serios que causó en Haití, pero que produjo solo pequeños daños en Japón. Lo anterior nos habla de las capacidades y las fortalezas con que la comunidad o el grupo social cuenten para enfrentar la amenaza. El elemento central en esta aportación no necesariamente es la vulnerabilidad tomada como una condición preestablecida -somos vulnerables en mayor o menor medida- sino "el cómo esta condición puede desembocar en riesgos cuando se expone, -como es el caso- a la amenaza del virus"[129].

---

[126] Instituto de Estudios sobre conflictos y acción humanitaria, *Encuadrando la acción Humanitaria,* (Madrid, Red de ONGD de Madrid, 2017)

[127] Rojas "Cuáles son los conceptos básicos sobre ayuda humanitaria" PROVADINCI, https://prodavinci.com/cuales-son-los-conceptos-basicos-sobre-ayuda-humanitaria/

[128] Rojas, Conceptos básicos de ayuda humanitaria.

[129] Marcos Rey, ¿Por qué es necesario hablar de riesgo y no sólo de vulnerabilidad?, iecah (2020). En: https://iecah.org/por-que-debemos-hablar-de-riesgo-y-no-solo-de-vulnerabilidad/ Consultado el 07 de noviembre 2021.

Este argumento establece dos situaciones: la primera es que se simplifica el contexto cuando se habla de vulnerabilidad (situación de debilidad) al partir de las capacidades superadas por la amenaza y la segunda, es que prioriza los resultados entendidos como el riesgo. El riesgo se entiende por lo tanto, como la "posibilidad de que se produzcan muertes, lesiones o destrucción y daños de bienes en un sistema, una sociedad o una comunidad en un período de tiempo concreto, determinados de forma probabilística como una función de la amenaza, la exposición, la vulnerabilidad y la capacidad[130]" En este momento nos encontramos en ésta situación como consecuencia de la Pandemia del Covid-19. Se introducirá en la siguiente parte, otras referencias conceptuales del fenómeno.

¿Qué es una pandemia?

El diccionario de la Real Academia Española define a una pandemia como una "enfermedad epidémica que se extiende a muchos países o que ataca a casi todos los individuos de una localidad o región"[131]. La OMS asienta su significado al entenderla como "la propagación mundial de una nueva enfermedad"[132]. Para el caso que nos ocupa, aplican las dos acepciones de manera prácticamente literal.

De acuerdo con el director de la OMS, Tedros Adhanom Ghebreyesus si la palabra "pandemia" se utiliza de forma incorrecta puede llegar a causar confusión, miedo o una aceptación de que ante la enfermedad que se ha propagado ya no hay nada que hacer. Para que una pandemia pueda ser declarada como tal, se debe cumplir un protocolo, es decir, una serie de pasos que comienzan con los llamados brotes, que se refiere a una enfermedad infecciosa que aparece de forma repentina en un lugar específico y en un tiempo determinado. Surge la epidemia cuando el brote se descontrola y se propaga aceleradamente en un área geográfica determinada. Ahora bien, para que se llegue al punto de declarar el estado de pandemia se deben cumplir dos criterios: "que el brote epidémico afecte a más de un continente y que los casos de cada país ya no sean importados sino provocados por transmisión comunitaria[133]"

A lo largo de la historia se han registrado numerosas pandemias, una de las más conocidas por su alta letalidad lo fue la peste negra que acabó con la vida de más de 200 millones de personas entre los años de 1346- 1351. Su expansión se debió a las relaciones comerciales en auge que se experimentaron en Europa. Esta enfermedad provocó caos en la población de aquel entonces, ya que la medicina no logró encontrarle

[130] Marcos, Rey. Ieca, 2020.
[131] RAE, Pandemia. https://dle.rae.es/pandemia
[132] WHO. "¿Que es una pandemia?" OMS. En: https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently_asked_questions/pandemic/es/

[133] Pulido, Sandra. ¿Cuál es la diferencia entre brote, epidemia y pandemia? En: https://gacetamedica.com/investigacion/cual-es-la-diferencia-entre-brote-epidemia-y-pandemia/ . Consultado 17 de enero 2022.

explicación y aunque algunos siglos más tarde en 1894, Alexandre Yersin descubre su origen (bacilo Yersina Pestis), su causa se atribuyó a diferentes y variados motivos[134]. Una de las medidas que se tomó desde entonces fue el de aislar a las personas infectadas durante un periodo de cuarenta días, tiempo en el que, si la persona sobrevivía, salía del aislamiento. Medida que, aunque en diferentes rangos de aplicación, se sigue llamando de la misma forma.

La penúltima pandemia, antes de la del COVID-19, fue la denominada Gripe Porcina o Gripe A, la cual fue reconocida en la primavera de 2009 como una variante del tipo H1N1. Según datos de la Clínica Mayo, en realidad la gripe porcina es una combinación de virus provenientes de cerdos, aves y seres humanos. Se detectó primeramente en los Estados Unidos y de ahí se propagó a gran velocidad por todo el territorio y el mundo. En el transcurso de un año, de abril de 2009 a abril de 2010, se estima que se presentaron 60.8 millones de personas infectadas con este virus[135].

La última pandemia es la que se conoce como COVID-19. Proviene de la gama de los coronavirus SARS-CoV-2 y según la Organización Mundial de la Salud, el primer brote se localizó en la provincia de Wuhan, China en diciembre de 2019[136]. A partir de ahí, prácticamente se ha extendido por el mundo entero. Una vez que se conoce de la existencia de una pandemia o de la posibilidad de que una epidemia se convierta en tal, la responsabilidad ante el hecho no concierne a un solo país, tiene que implicarse a todos aquellos a quienes afecta o pudiera afectar, para el caso, a todos los Continentes a todos los países y se deben tomar medidas urgentes y preventivas.

La propagación en cifras del Covid-19

El SARS-CoV-2 es un virus que comúnmente causa enfermedades como la gripe o el resfriado comunes y a medida que se propaga, se presentan casos que van desde los asintomáticos, los casos con síntomas leves, pero la variante denominada COVID-19 presenta la particularidad de manifestarse en muchos casos como una enfermedad grave que puede llegar a necesitar atención hospitalaria. A pesar de la detección de nuevas variantes del COVID - 19, la llegada de la variante delta en particular duplicó el riesgo de contagio, y de acuerdo con el Centro Para el control y la Prevención de Enfermedades de Estados Unidos, dicha variante puede llegar a causar padecimientos más graves en personas no vacunadas[137]. De los contagiados por

[134] Carmen Gallego, "La Peste Negra en la Edad Media" GOMERES, 12 octubre 2012 http://www.fundacionindex.com/gomeres/?p=1108 Consultado el 16 de octubre 2021.
[135] Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades, "2009 H1N1 Pandemic (H1N1PDM09 virus), revisión junio 11 de 2019, https://www.cdc.gov/flu/pandemic-resources/2009-h1n1-pandemic.html. Consultado el 20 de noviembre de 2021.
[136] OMS, Brote de enfermedad por Coronavirus (COVID 19), https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019. Consultado el 25 de octubre de 2021.
[137] CDC. "Enfermedad del coronavirus 2019 (COVID-19)". Centers for Disease Control and Prevention, 26 de agosto de 2021. https://espanol.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/variants/delta-variant.html

COVID-19 un gran número se recuperan, pero lo alarmante de esta enfermedad radica en las mutaciones de interés o de preocupación de dicho virus, pues pueden poseer una mayor capacidad de propagación, así como cambios en la sintomatología en el ser humano, o bien, escapar de la respuesta inmunitaria del organismo[138].

Aunque el epicentro de las infecciones comenzó en China, el virus se expandió rápidamente. Para darnos una idea de su propagación: entre el 12 y el 29 de diciembre de 2019 se reportaron en Wuhan, China; los primeros casos de neumonía ocasionados por un virus desconocido. A partir del 01 de enero de 2020, las autoridades de ese país comenzaron a tomar acciones tanto internas como externas y a finales de esa semana anunciaron que se identificó un nuevo virus. En la segunda semana de enero, se compartió para su estudio, la secuencia genética de este coronavirus. Para el 13 de enero y los días posteriores Tailandia, Japón y algunas provincias de China reportaron casos de personas infectadas.

El 30 de enero de 2020 la OMS declaró la propagación del virus COVID-19 como una emergencia de salud pública de importancia internacional de acuerdo con el Reglamento Sanitario Internacional del año 2005[139].

Un par de meses después, el 11 de marzo, este Organismo declara que el coronavirus ha ocasionado una pandemia[140].

Evidentemente los Estados que reportaron los primeros casos de COVID - 19 fueron los países del Continente asiático – entre diciembre del 2019 y enero del 2020 -, a mediados del mes de enero se reporta el primer caso en los Estados Unidos. En el mismo mes de enero, se sumaron los Estados europeos, Francia, España, Italia, Alemania, Reino Unido, Bélgica, Rusia, Suecia, etc. En febrero y marzo ya prácticamente estaban en la lista todos los países europeos, en marzo el Continente americano, entre marzo y abril Oriente Medio, y en mayo durante las dos primeras semanas el virus ya había alcanzado al Continente Africano.

Desde su aparición y esparcimiento, se han implementado alrededor del mundo una serie de medidas para intentar contener la proliferación de esta enfermedad de rápido alcance, pero aún así, la pandemia ha evolucionado y expandido a diferentes velocidades.

---

[138] Organización Panamericana de la salud, Variantes del SARS-COV-2 (COVID-19), PAHO/WHO, https://www.paho.org/es/variantes-sars-cov-2-covid-19-preguntas-frecuentes

[139] La finalidad y el alcance del RSI (2005) son: «prevenir la propagación internacional de enfermedades, proteger contra esa propagación, controlarla y darle una respuesta de salud pública proporcionada y restringida a los riesgos para la salud pública y evitando al mismo tiempo las interferencias innecesarias con el tráfico y el comercio internacionales»

[140] CNN, "Cronología del coronavirus: así empezó y se ha extendido por el mundo el mortal virus pandémico", CNN Español, 14 de mayo, 2020 https://cnnespanol.cnn.com/2020/05/14/cronologia-del-coronavirus-asi-empezo-y-se-ha-extendido-por-el-mundo-el-mortal-virus-pandemico/

Las consecuencias de la pandemia: una perspectiva de América Latina

Esta parte del trabajo tratará de dar cuenta de manera breve pero puntual acerca de los principales escenarios generados por la pandemia en América Latina. Se trazarán de lo general a lo particular entendiendo con ello que se abordará el contexto regional para posteriormente, redirigirlo hacia nuestro caso de estudio.

a) Evolución de la pandemia en AL y el C: Para la última semana de febrero del 2020 el primer caso de coronavirus que llegó al Continente Americano se presentó en Brasil. En marzo, Argentina reportó la primera muerte causada por el covid-19. No obstante, desde que la pandemia estaba causando estragos tanto en China como en los países europeos, las noticias llegaban a las Américas para alertar tanto a habitantes como a gobernantes. A la fecha no hay ningún país de esta parte del mundo que no esté padeciendo la pandemia.

Para Latinoamérica la problemática de la propagación y riesgos de este coronavirus se puede resumir como una crisis de salud o sanitaria, económica, social y en muchos de los países, crisis política. La aceleración del contagio se presume, fue a través de la "transmisión comunitaria", pero, aun así, el COVID-19 llegó a cada uno de los países a ritmos diferentes, lo que ha llevado a respuestas a distintas velocidades.

De acuerdo con el punto inmediato anterior y en referencia a la aplicación de pruebas de detección del virus en las personas, cada país tiene su propio criterio para aplicarlas, lo cual ha generado problemas al tratar de "oficializar" las cifras. Por ejemplo, en los inicios del 2020, en los países que llegó rápidamente el coronavirus como Alemania, España, Italia y Estados Unidos; el primero se destacó por la aplicación de pruebas que incluyeron a pacientes asintomáticos, en Italia solo se aplicaron a aquellos que presentaron síntomas, en España las pruebas post-mortem fueron prohibidas en tanto que en los Estados Unidos se dejaron a criterio de los forenses. En la región latinoamericana y ya avanzado el 2020, -para septiembre- comenzó el proceso de inmunización en Argentina, Chile, Costa Rica y México.

b) Número de pruebas de diagnóstico en la región latinoamericana.

En un inicio, y según Arthur Wallace director del Instituto de Epidemiologia y Biometría Médica de la Universidad Dietrich Rothenbacher de la Universidad de Ulm, Alemania; la gran mayoría de los Estados no estaban aplicando la prueba de diagnóstico de manera generalizada ni sistemática, lo cual puede llevar a

falsear los datos y a aumentar las posibilidades de un subregistro.[141] Esto mermaba la confiabilidad en la cantidad de pruebas y de resultados que se obtenían.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, América Latina formaba parte de las regiones que contaba con menos capacidad de realizar pruebas, junto con África y Europa del Este y unos cuantos países asiáticos[142]. En noviembre, de 2020, países como Honduras, Ecuador, El Salvador y Surinam recibieron donaciones de 190, 000 pruebas rápidas de COVID – 19 por parte de la Organización Panamericana de Salud. (OPS)[143].

En los primeros meses de la pandemia, destacó el caso de Brasil y el de México, como países en donde la estrategia de detección y seguimiento del virus se basaba en la aplicación de test en las personas vivas de las que se sospechaba podían estar contagiadas por sobre las que fallecían a causa de una aparente neumonía atípica o infección respiratoria aguda[144].

En lo que va del 2022 y debido al incremento disparado de contagios, la OPS sugirió ampliar el testeo comunitario, empleando las denominadas pruebas rápidas, o de antígenos, con la finalidad de aligerar la carga al sector salud, además de mitigar la escasez actual de pruebas diagnósticas.[145] Así mismo, la organización mejoró la capacidad de laboratorios en la región, así como al personal, su formación y la cantidad de suministros para poder llevar a cabo el seguimiento correcto del virus. La red de más de 32 laboratorios en el Continente Americano destaca por su relevancia al detectar la llegada de la variante ómicron a ciertos países de Centroamérica como Honduras, Guatemala y República Dominicana.

La estrategia para la aplicación de pruebas en América Latina es muy variada. En México el presidente en turno desestima el testeo masivo, y las autoridades aplican pruebas gratuitas otorgando preferencia a los casos más graves o avanzados. En Colombia, los test de COVID ahora se limitan a los menores de tres años de edad, embarazadas y mayores de sesenta años de edad con alguna comorbilidad; Brasil en cambio, es el país sudamericano que menos pruebas ha realizado por cada mil habitantes; con Venezuela los datos son limitados; por su parte Chile ha aumentado su capacidad de testeo a raíz de la variante ómicron en Argentina

---

[141] Arturo Wallace, "Cómo se cuentan los muertos por coronavirus (y por qué las cifras oficiales no son comparables ni precisas)", BBC, 17 de abril de 2020 https://www.bbc.com/mundo/noticias-52313544 Consultado el 27 de noviembre de 2021.

[142] Organización de las Naciones Unidas, "La falta de pruebas para detectar el coronavirus oculta casos y muertes en América Latina", UN, 27 de abril 2020 https://news.un.org/es/story/2020/04/1473512

143 UN, "Llegan casi 200.000 pruebas rápidas de COVID-19 a cuatro países de América Latina" 10 de noviembre de 2020 https://news.un.org/es/story/2020/11/1483902. Consultado el 02 de diciembre de 2021.

[144]Fernanda Paúl, "Cómo la explosión en la cifra de muertos en Ecuador puede ser reflejo de lo que está pasando en otros países de América Latina", BBC, 17 de abril de 2020 https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52333031. Consultado el 24 de octubre de 2021.

[145] PAHO/WHO "La OPS pide a los países priorizar las pruebas rápidas para las personas con síntomas de COVID-19", enero de 2022 https://www.paho.org/es/noticias/19-1-2022-ops-pide-paises-priorizar-pruebas-rapidas-para-personas-con-sintomas-covid-19

cualquier persona con síntomas puede acudir a realizarse una prueba, sin mencionar que en farmacias se venden también centenares de test rápidos[146].

c) Contagios en AL: En mayo del 2020 en la región latinoamericana los cinco países más afectados por el coronavirus fueron Brasil, Perú, Chile, México y Ecuador. Hasta ahora, la tendencia en estos países es casi la misma que hace dos años, sólo que ecuador es superado en cantidad de contagios por Cuba, Bolivia y Guatemala. La gráfica muestra los casos confirmados por país al 24 de enero del 2022. [147]

En diciembre del 2021 con la llegada de la nueva variante Ómicron del COVID – 19, países como Argentina, alcanzaba los 42, 000 contagios diarios. Por su parte Colombia, se encontraba en el inicio de una nueva ola de contagios, registrando una acumulación de más de 5 millones de casos para las mismas fechas.[148]

Con una tendencia al alza en la cantidad de contagios en la región desde el último mes del 2021, a las primeras semanas del 2022, México sobrepasa las 300 mil muertes por COVID – 19, posicionándose como uno de los cinco países a nivel global con más fallecimientos a cusa de esta enfermedad. Por su parte, en Sudamérica, destacan Bolivia, con la región de Santa cruz como la más afectada en los dos años de pandemia, registrando más de 5, 500 contagios diarios; Argentina con 63 mil casos contabilizados en un solo día, Ecuador, con más de diez mil casos en lo que va del año, o Colombia registrando más de 26 mil casos[149]. Para la primera semana de febrero de 2022 se contabilizada un total de 59.424.755 casos por COVID-19 en la región. Ya para esta fecha Brasil es el país más afectado con aproximadamente 26,1 millones de casos confirmados, seguido por Argentina con alrededor de 8,5 millones[150].

d) La pandemia y la violencia de género: La crisis provocada por el COVID-19, recrudeció la violencia de género. Durante el confinamiento, mucho del trabajo tanto para hombres como para mujeres se realizó desde casa, lo cual se convirtió en un generador de estrés aunado a la preocupación por la salud, la seguridad, la falta de dinero etc. Esto representó una situación en la que, ante la presencia de compañeros violentos,

---

[146] Elías Camhaji, "Latinoamérica se enfrenta a los límites de su capacidad de testeo", El País México, 26 enero 2022 https://elpais.com/mexico/2022-01-27/latinoamerica-se-enfrenta-a-los-limites-de-su-capacidad-de-testeo.html

[147] Statista, "América Latina y el Caribe: número de casos de COVID-19 por país 2020" https://es.statista.com/estadisticas/1105121/numero-casos-covid-19-america-latina-caribe-pais/

[148] DW Noticias, "Casos positivos de COVID-19 aumentan un 20% en américa latina", DW, 30 de diciembre de 2021 https://www.dw.com/es/casos-positivos-de-covid-19-aumentan-un-20-en-américa-latina/av-60300010. Consultado el 30 de octubre de 2021.

[149] Ramiro Barberena, "El Covid-19 azota América Latina con récords de contagio mientras México supera los 300 mil muertos", France 24, 8 de enero de 2022 https://www.france24.com/es/américa-latina/20220108-el-covid-19-azota-américa-latina-con-récords-de-contagio-mientras-méxico-supera-los-300-mil-muertos. Consultado el 29 de septiembre de 2021.

[150] Statista, América Latina y el Caribe: número de casos de COVID-19 por país. En: https://es.statista.com/estadisticas/1105121/numero-casos-covid-19-america-latina-caribe-pais/. Consultado el 5 de febrero 2022.

reforzaron la violencia hacia la mujer. En un contexto de confinamiento, un agresor tiene un mayor control sobre su víctima. En el año previo a la pandemia, fueron 243 millones de mujeres y niñas en todo el mundo, que oscilan entre los 15 y los 49 años que sufrieron violencia sexual o física por parte de su pareja sentimental[151]. En Argentina, por ejemplo, en 2020 las denuncias incrementaron desde que empezó el confinamiento en un 25%[152]. Otros datos apuntan que en ese país la estadística asciende hasta un 39%, por citar un ejemplo[153].

Ante esta situación, varios países latinoamericanos implementaron protocolos y planes de contingencia para atender a mujeres en situación de violencia. Por citar algunos ejemplos, en países como Paraguay, Chile y Ecuador, se impulsaron protocolos de prevención y atención a mujeres en situación de violencia bajo el contexto de la contingencia por coronavirus. En Argentina, México, Perú y República Dominicana la atención a la violencia de género se declaró como esencial. Colombia y Argentina dispusieron alojamientos adicionales para las mujeres que por su situación debían abandonar sus hogares, al igual que Jamaica. Las denuncias vía correo electrónico, telefónica o a través de aplicaciones móviles jugaron un rol importante. En otros países se crearon, además, canales de comunicación a través de farmacias, supermercados o estaciones de servicio donde se puede solicitar atención, o bien, denunciar su agresor o su situación de vulnerabilidad[154].

El otro escenario es que, bajo el contexto de la crisis sanitaria, las mujeres que trabajaron o trabajan todavía en casa han visto duplicarse las labores domésticas de la mano del trabajo productivo, la educación y el cuidado de los hijos. Incluso en el trabajo remunerado del sector salud, el cuidado y la atención a las personas infectadas no es distribuido equitativamente. Las mujeres constituyen el mayor contingente que asume estos cuidados, lo cual tiene un impacto físico y por supuesto constituye un mayor riesgo de infección en las mujeres.[155] Esto mostrando con ello no nada más un patrón cultural no superado, sino un endeble reconocimiento de los derechos humanos y exhibe la realidad que se vive día a día en muchos hogares.

---

[151] ONU MUJERES, "La Pandemia en la Sombra", 6 de abril 2020 https://www.unwomen.org/es/news/stories/2020/4/statement-ed-phumzile-violence-against-women-during-pandemic. Consultado el 08 de diciembre de 2021.

-COVID-19 en la vida de las mujeres. Razones para reconocer los impactos diferenciados. OEA/CIM. OAS, 2019. Estados Unidos. P. 6,7. Consultado el 07 de enero de 2022.

[152] Silva Fernández, "La violencia de género en tiempos de Pandemia" Observatorio de violencia, 14 de abril de 2020 http://observatorioviolencia.org/la-violencia-de-genero-en-tiempos-de-pandemia-mas-alla-de-la-violencia-domestica/. Consultado el 07 de enero de 2022.

[153] UN, "ONU y Argentina luchan con la pandemia del coronavirus, la violencia de género", 20 de abril de 2020 https://news.un.org/es/story/2020/04/1473082. Consultado el 15 de enero de 2022.

[154] CEPAL, "Compromiso de Santiago, Un instrumento regional para dar respuesta a la crisis del COVID 19 con igualdad de género" 3-4. Consultado el 15 de enero de 2022.

[155] OEA/CIM, COVID 19 en la vida de las mujeres, 01 mayo de 2020. https://www.oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCOVID19-ES.pdf. Consultado el 07 de agosto de 2021.

e) Los escenarios económicos: Aunque la mayoría de los gobiernos latinoamericanos han lanzado programas de ayuda económica para sus diferentes sectores productivos, se crea un círculo vicioso, ya que la pobreza está muy vinculada al trabajo informal lo que hace que esa ayuda no llegue a ese sector de acuerdo a las políticas institucionales de apoyo al trabajo formal o si se contempla, llegue el apoyo de forma escasa y desordenada, creando así, mayor pobreza[156].

Según acota el Informe de la CEPAL sobre el Impacto Económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus COVID-19, la pandemia llegó justo en un momento en el que ya se arrastraba un escenario débil como consecuencia de la crisis económica mundial del 2008. Los años que abarcan del 2010 al 2019 la tasa de crecimiento regional del PIB cayó del 6% al 0,2%. De hecho, los años del 2014-2019 se registran como el periodo de menor crecimiento en los últimos 70 años, 0,4% [157].

A su vez, se expuso que la pandemia por COVID 19 había constreñido la actividad económica en la región desde hace más de un siglo. En el escenario mundial la región de América Latina ha presentado la mayor contracción de empleo y actividad. Simplemente la caída porcentual de empleo fue de 9,0% mientras que el PIB regional a su vez reflejó una caída del 6, 8 %.[158]. Este mismo año provocó el cierre de microempresas, pequeñas y medianas, así como la destrucción del capital humano y del empleo, lo que se suma a los previos y malos desempeños que ha tenido la región en términos de inversión.

Toda esta situación se dio debido a dos elementos. El primero, radica en que la región, es una zona con mucha tendencia a la volatilidad en cuanto a PIB, mercados laborales o niveles de ocupación. En 2020 los mercados laborales registraron una reducción simultánea en los niveles de ocupación.[159]

En el mismo informe del Organismo, se exponen las disminuciones en las cadenas productivas y limitaciones a la movilidad de las personas, así como a los niveles de ventas, siendo los sectores de mayor afectación el transporte y las comunicaciones (-12,3%), la construcción (-14,3%), la industria manufacturera (-70%), comercio, hoteles y restaurantes (-10%).

En cuanto a las remesas, se continuó registrando un crecimiento del 30% a lo largo del 2021, y se considera que así se continúe en el 2022. Según este Organismo, en 2021, la región logró crecer un 6,2 % en términos de PIB. Dicho crecimiento se originó a partir del incremento en el consumo privado debido a mejores precios de productos básicos, la recuperación económica de Estados Unidos, que a su vez permitió el retorno a las

---

156 Antonio Álvarez, "Covid 19 en América Latina: cuando los pobres son la población de riesgo", El País, 30 de abril de 2020 https://elpais.com/economia/2020/04/30/alternativas/1588238702_255416.html. Consultado el 18 de octubre de 2021.

157 CEPAL, Impacto económico en A.L y el Caribe de la enfermedad coronavirus, (CEPAL, 2020) https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45602/1/S2000313_es.pdf. Consultado el 15 de noviembre de 2021.

158 CEPAL, Estudio económico de América Latina y el Caribe, (CEPAL 2021) 122-42 https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47192/58/S2100608_es.pdf

159 CEPAL, Estudio Económico, 122-42. Consultado el 02 de diciembre de 2021.

exportaciones y a las manufacturas, así como el aumento de la Inversión Extranjera Directa (IED) dedicada a la Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF). No obstante, se prevé que para 2022, pueda existir un desaceleramiento del 2,1 %.[160]

Del mismo modo, para 2022, se contemplan 5 elementos que pudieran retrasar la recuperación de la región. A saber: presiones inflacionarias, bajos niveles de inversión, mayores tasas de interés, las depreciaciones del tipo de cambio y los posibles deterioros crediticios en los países.

f) El impacto social (pobreza): En el 2020, la CEPAL acotaba en su informe **"**El desafío social en tiempos de crisis", que los rubros de la pobreza, la pobreza extrema y la desigualdad no discriminaría a ningún país de América Latina; todos se verían afectados.[161] De acuerdo con Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la CEPAL, la recuperación económica del 2021 no es suficiente para contrarrestar las repercusiones a nivel social y laboral, sectores que están muy vinculados a las desigualdades por género, pobreza e informalidad que se vive en la región. Propone a su vez, que se mantengan los apoyos financieros en la región hasta el 2022. [162]

Así pues, la prolongada crisis sanitaria a nivel global, en la región de América Latina, la tasa de pobreza extrema aumentó de 13,1 % de la población al 13,8% en 2021, lo que representa un incremento de 5 millones más en esas condiciones, es decir, se pasó de 81 a 86 millones personas que se volvieron pobres en extremo[163].

g) Los países con un riesgo sanitario alto. En cuanto a los países de la región más vulnerables a la propagación del virus y que con antelación se encontraban en situaciones humanitarias preexistentes están Colombia, Haití y Venezuela aunada a este último, la problemática que se desprende del gran número de migrantes venezolanos que se encuentran en calidad de refugiados o de migrantes. Es a ellos principalmente a quienes va dirigido El Pan Global de Respuesta Humanitaria.

---

[160] CEPAL, Balance preliminar de las Economías de A.L y el Caribe, 2021 https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/220111_ppt_bp_2021_abi_version_final-rev4.pdf. Consultado el 16 de agosto de 2021.

[161] CEPAL, El desafío social en tiempos del COVID 19, 12 de mayo de 2020 https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf

[162] DW Noticias , "Pobreza extrema en Latinoamérica crece en 2022 pese a recuperación económica", DW, 27 de enero de 2022 https://www.dw.com/es/pobreza-extrema-en-latinoam%C3%A9rica-crece-en-2021-pese-a-recuperaci%C3%B3n-econ%C3%B3mica/a-60581686. Consultado el 09 de enero de 2022.

[163] CEPAL, Informe anual "Panorama Social de América Latina 2021".Naciones Unidas/CEPAL. Enero 2022. Santiago, 2021. En: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/8/S2ciembre_de_2021100150_es.pdf. Consultado el 07 de diciembre de 2021.

Ahora bien, una vez que se han presentado los escenarios tanto generales como de la región latinoamericana respecto del desarrollo e impacto derivados de la pandemia COVID-19, se procederá a tratar sobre la importante iniciativa emanada de la Organización de las Naciones Unidas denominada Plan Global de Respuesta Humanitaria (PGRH) el cuál será desarrollado en el siguiente apartado.

El plan global de respuesta humanitaria Covid-19 (PGRH)

El 25 de marzo del 2020 la Organización de las Naciones Unidas lanzó una Plan Global de Respuesta Humanitaria COVID-19 (PGRH) cuya finalidad es la de hacer frente a la Pandemia ocasionada por el COVID-19 en 63 países de América del Sur, África, Medio Oriente y Asia. Anteriormente estaba destinado a 53 países, sin embargo, en mayo del 2020, se integraron al plan nueve países: Benín, Djibouti, Liberia, Mozambique, Pakistán, Filipinas, Sierra Leona, Togo, Zimbabue

El PGRH fue presentado por el Secretario General de la Organización Antonio Guterres y se trata de una estrategia coordinada de respuesta humanitaria que inicialmente tenía una necesidad financiera de dos mil millones de dólares destinados a combatir la pandemia en las regiones y países con mayor vulnerabilidad. Un par de meses después, dicho presupuesto ascendió a seis mil millones de dólares, debido a costos de insumos, la integración de los nueve nuevos países mencionados y la evolución alarmante de las necesidades humanitarias. El objetivo que persigue el PGRH es claro, y se trata de proteger la vida de millones de seres humanos al contener la propagación del virus.

La idea de la que partió el Secretario General de la ONU es que la pandemia del COVID-19 es una amenaza para la humanidad en general y por lo tanto, la humanidad debe defenderse. Guterres argumenta que la respuesta ante la pandemia y que se realiza de forma individual no basta, ya que el virus como se ha visto, no tiene fronteras y se ha esparcido prácticamente alrededor del mundo y con ello se agrava la situación en muchas latitudes en las que ya se cruzaba por una crisis humanitaria derivada o causada por conflictos armados, desastres naturales y cambio climático. [164]

En el apartado del objeto y alcance del Plan Global de Respuesta Humanitaria COVID-19, se agrega que este instrumento garantiza la complementariedad, las sinergias, la identificación de carencias y necesidades y sobre todo una respuesta coordinada, no nada más a nivel mundial sino en apoyo a las respuestas nacionales por parte de los Estados[165]. Esto en contraste con la falta de coordinación que se ha evidenciado

[164] Scaling Up Nutrition, "La ONU lanza plan global de respuesta humanitaria para luchar contra la pandemia de la COVID-19", 03 de abril 2020 https://scalingupnutrition.org/es/news/la-onu-lanza-un-plan-global-de-respuesta-humanitaria-para-luchar-contra-la-pandemia-de-la-covid-19/. Consultado el 06 de noviembre de 2021.

[165] UNOCHA, Plan Global de Respuesta Humanitaria, (abril de 2020), 3 https://www.unocha.org/sites/unocha/files/GHRP-COVID19_Abridged_SP.pdf. Consultado el 02 de febrero de 2022.

ante la pandemia en el sistema internacional y al interior de los estados nacionales, lo cual ha llevado a plantear la crisis del sistema multilateral y la respuesta tardía o poco efectiva de algunos Estados, sobre todo en AL y El Caribe.

El PGRH tiene la prioridad de identificar a los países más vulnerables y de forma interna, a los grupos de población mayormente afectados, para que sea en esos lugares o grupos a donde se destine la ayuda. No es un obstáculo para recibir la asistencia de este mecanismo, que en algunos casos ya existan recursos previos al Plan global como lo son los planes de respuesta humanitaria para los refugiados, planes de respuesta multipaís o subregionales en marcha, o bien planes de asistencia internacional solicitados expresamente como en el caso de Irán.[166] En América Latina y el Caribe se han lanzado planes de respuesta humanitaria para Colombia, Haití y Venezuela y los 2,2 millones de refugiados y migrantes venezolanos que han salido de ese país, así como a las comunidades y gobiernos de acogida.[167] Se considera que para 2022, la ONU brinde ayuda a 13 millones de personas en América Latina y el Caribe, particularmente en El Salvador, Colombia, Haití, Guatemala, Honduras y Venezuela.[168] No se debe perder de vista que el PGRH está destinado para responder de forma rápida a la pandemia causada por el COVID-19. Planteado esto, los instrumentos se complementan.

En función de lo anterior, las prioridades estratégicas del PGRH-COVID-19 se articulan de la siguiente forma:

Contener la propagación de la pandemia a la vez que reducir su morbilidad y mortalidad.

Reducir el deterioro del capital y los derechos humanos

Proteger, ayudar y defender a las personas particularmente vulnerables por la pandemia y que por consiguiente se encuentran en mayor riesgo

El enfoque de la respuesta del PGRH, se basa en los principios humanitarios y abarca los de inclusión, género, protección y participación comunitaria. En este sentido se enfoca al objetivo de involucrar y dar apoyo a las organizaciones locales, actores importantes en este contexto y que además pueden fungir como vehículo de la ayuda, debido a las limitaciones de movilidad y del acceso a los agentes internacionales.[169]

El PGRH se compone de cuatro acciones que constan de:

Entrega de equipos de laboratorio para detección de virus y suministros médicos para tratar la enfermedad

La Instalación de puestos de lavado de manos en campamentos y asentamientos

[166] UNOCHA, Plan Global de Respuesta Humanitaria.

[167] UN News, "La ONU incluye por primera vez a Venezuela en el Plan anual de ayuda humanitaria" 4 de diciembre de 2018 https://news.un.org/es/story/2018/12/1447051. Consultado el l03 de agosto de 2021.

[168] Un News, "La ONU brindará ayuda humanitaria a más de trece millones de personas en América Latina en 2022" diciembre de 2021 https://news.un.org/es/story/2021/12/1500942. Consulitado el 06 de diciembre de 2021.

[169] UNOCHA, Plan Global de Respuesta Humanitaria, 4

Lanzamiento de campañas de información pública sobre cómo protegerse y proteger a los demás del virus
Instalación de puentes aéreos y centros de distribución en África, Asia y América Latina y El Caribe para el traslado de suministros y de trabajadores humanitarios para hacerlos llegar a los lugares donde más se requieran

Casi un mes después de que se lanzara el PGRH y de que la meta de arranque era cubrir los 2,000 millones de dólares para hacer frente a la respuesta de emergencia derivada del COVID-19, ya se había conseguido reunir 550 millones de dólares pero se necesitaban otros 350 millones para cubrir los gastos de ayuda y suministros y seguir socorriendo a las personas atrapadas en las guerras, otras más, padeciendo la pobreza y los efectos del cambio climático y sumado a ello, la llegada y consecuencias de la pandemia por COVID-19.

En suma, a los 550 millones de dólares que se habían reunido se le adicionaron 95 millones que liberó el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF) Fondo Humanitario creado por la Asamblea General de la ONU en el año de 2006 y cuyo propósito está dirigido a la eficacia y fiabilidad de la asistencia humanitaria en casos conflictos armados y desastres naturales[170]. Aunque este no es ninguno de ambos casos como los que se exponen en dicho fondo, la pandemia se puede interpretar como un desastre en salud o sanitario.

Para reunir los primeros mil millones de dólares también se contó con 177 millones de dólares de los fondos comunes de OCHA y 82 millones de dólares de 12 fondos canasta de país (OCHA, 2020). Con ese dinero que han generado las contribuciones se ha llevado a cabo en los campos de refugiados y en los países más frágiles a la pandemia, la instalación de lugares y/o lavabos para lavado de manos, se ha distribuido guantes y máscaras quirúrgicas, respiradores KN95; gafas, batas y test de diagnóstico.

La OMS se ha encargado de que más de 1.7 millones de personas estén informadas acerca de la identificación del virus y de las medidas de protección a través de su portal[171]. Así también se han creado nuevos centros logísticos para que los suministros puedan ser llevados a donde se requiera mediante vía aérea.

No obstante, en la actualización del PGRH del 7 de mayo del presente, ya la cifra que se necesitaba de 2,000 mil millones para hacer frente a la pandemia por el COVID-19 en los países más débiles, se había poco más que triplicado a 6,700 millones de dólares, según palabras del Secretario Adjunto para Asuntos Humanitarios de la Organización, Mark Lowcock.

---

[170] Edward Johnson, "Plan de respuesta humanitaria contra el coronavirus: la ONU necesita urgentemente 350 millones de dólares" 20 de abril 2020 https://news.un.org/es/story/2020/04/1473072. Consultado el 07 de septiembre de 2021.

[171] Plan Mundial de Respuesta Humanitaria COVID-19. Llamamiento coordinado de las Naciones Unidas-Abril-diciembre 2020. Consultado el 05 de enero de 2022.

Se considera que los impactos de la inseguridad alimentaria ocasionados por el COVID 19 seguirán manifestándose incluso a lo largo del 2022. A finales del 2021, los países más pobres alcanzaron los precios más altos en productos alimenticios desde que comenzó la pandemia. Se plantea que la inflación en precios de alimentos a nivel minorista se deba a la escasez de mano de obra, las devaluaciones, así como la subida de precios en los productos fertilizantes. De acuerdo con proyecciones del Banco Mundial, se estima que alrededor de 2370 millones de personas carecieron de acceso a los alimentos en 2020, lo cual representa un incremento de 320 millones de personas en relación con el año anterior[172].

Hay tres elementos que son importantes a destacar del sistema humanitario del cuál es parte muy importante en este momento el PGRH: el primero de ellos es que se están tomando medidas de prevención para que como resultado de la pandemia y la recesión económica que conlleva, no se incrementen los conflictos, el hambre, la pobreza y más enfermedades; el segundo elemento, es que en conjunto con el PMA se están creando programas con la finalidad de responder a la inseguridad alimentaria y prevenir la hambruna y el tercer elemento es la ampliación de los países a los que va dirigido el plan.

Con respecto al ámbito laboral, la región latinoamericana también ve reflejados los estragos de la crisis sanitaria. La Organización Internacional del Trabajo ha indicado que el escenario laboral es incierto y que el aún constante despliegue de la pandemia junto con los indebidos crecimientos económicos, la crisis laboral podría prolongarse hasta 2023 e incluso hasta 2024. En un escenario de menor crecimiento económico en 2022, se plantea la posibilidad de que la tasa de desempleo se vea reducida tan sólo entre el 0.1 y 0.3 puntos porcentuales. Ante esta situación se sugiere la adopción de una agenda que promueva políticas de desarrollo productivo, así como el apoyo a las micro y pequeñas empresas.[173]

América Latina es una de las regiones que han presentado mayor vulnerabilidad ante la pandemia, de manera particular Haití, país que de hecho se encontraba en un contexto declarado como frágil con base en su situación de crisis generalizada y donde se presenta la probabilidad de que la propagación del COVID-19 pueda llegar a ser extremadamente alta. Para el caso de la Isla, ya se contaba con antelación un Plan de Respuesta Humanitaria (PRH) para mitigar la crisis que la ha asolado. Una breve referencia al Plan de Respuesta Humanitaria para Haití nos contextualizará de la importancia básica que representa este tipo de instrumentos aunado al destinado específicamente a combatir la pandemia o sea el PGRH COVID-19.

[172] Banco Mundial, "La seguridad Alimentaria y la COVID 19", BM, 13 de diciembre de 2021 https://www.bancomundial.org/es/topic/agriculture/brief/food-security-and-covid-19. Consultado el 16 de diciembre de 2021.

[173] Aristegui Noticias, "Crisis laboral podría prolongarse en A.L por COVID 19: OIT), AN, 01 de febrero de 2022 https://aristeguinoticias.com/0102/dinero-y-economia/crisis-laboral-podria-prolongarse-en-america-latina-por-covid-19-oit/

Los dos mecanismos de respuesta humanitaria para Haití: el PRH y el PGRH COVID-19

Existen tres factores que se han conjugado en Haití para impedir que el país alcance sus metas de desarrollo: su larga trayectoria de inestabilidad política, falta de competitividad y abundantes desastres naturales. De estos últimos el terremoto registrado en el 2010 de 7 grados en la escala de Richter; dejó claro la precaria situación de toda índole que predominaba en Haití, la cual se recrudeció una vez pasado el fenómeno[174]. De acuerdo con la opinión de Charles Amlin, este país ha estado "atrapado en una situación de pobreza, desigualdad, falta de crecimiento y debilidad institucional".[175]

Aunado a esto, la pandemia a lo largo del 2020, el paso de la tormenta tropical Laura en el mismo año, el terremoto con magnitud de 7,2 grados, entre otras cuestiones como el escalamiento de la violencia por la actividad de bandas armadas han conducido a una degradación en términos económicos y sociales en el país.[176] Esta misma situación de violencia e inseguridad, puede dificultar el proceso de otorgamiento de operaciones humanitarias[177].

Es importante destacar que desde la perspectiva de la Organización Médicos sin Fronteras la propagación de contagios por COVID - 19 en Haití se generó, además de su propio contexto social y político, por dos factores: uno fue la falta de medidas preventivas, es decir los test o pruebas para detectar la enfermedad resultaron escazas, además de que la cuarentena que se impuso en realidad no fue del todo estricta debido a los altos índices de pobreza, las personas se veían forzadas a salir a trabajar para subsistir[178].

El factor dos, presenta varias aristas: dadas las condiciones del difícil acceso al agua potable y al saneamiento, aunado a las condiciones de hacinamiento y al retorno de los haitianos que estaban en República Dominicana donde se registra transmisión comunitaria de COVID-19 (retornados 17,000 al 05 de mayo del 2020, pero se esperaba el retorno de 55,000 en el transcurso del mes) hicieron que la probabilidad de que la propagación del virus en Haití fuera alta, a principios de junio este País, contaba con casi 4,000 casos confirmados de personas que habían contraído la enfermedad[179].

---

[174] Luis Rolando Durán, Terremoto en Haití: las causas persistentes de un desastre que no ha terminado, 2010, Nueva Sociedad. NUSO No. 226/marzo-abril 2010. México. Cnsultado el 17 de agosto de 2021.

[175] Sánchez Gutiérrez, Gabriela. Cooperación internacional en Haití: tensiones y lecciones. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2017 https://catalogo.altexto.mx/cooperacion-internacional-en-haiti-tensiones-y-lecciones-ej0yo.html. Consultado el 17 de agosto de 2021.

[176] AECID. "Acción Humanitaria" Oficina Técnica de Cooperación Internacional para el Desarrollo en Haití, Consultado el 27 de enero de 2022. https://www.aecid.ht/es/accion-humanitaria

[177] UN News. "La inseguridad alimentaria se agudizará en Colombia, Honduras y Haití", 27 de enero de 2022. https://news.un.org/es/story/2022/01/1503232. Consultado el 28 de enero de 2022.

[178] DW, "Coronavirus en Haití: "La cantidad de contagios y muertes está enormemente infravalorada"DW,13 de junio 2020 https://www.dw.com/es/coronavirus-en-hait%C3%AD-la-cantidad-de-contagios-y-muertes-est%C3%A1-enormemente-infravalorada/a-53829358. Consultado el 20 de noviembre de 2021.

[179] UN News, "Coronavirus en América: Haití enfrenta un posible gran brote, mientras se duplican los casos en muchos países", 05 de mayo de 2020 https://news.un.org/es/story/2020/05/1473872. Consultado el 18 de agosto de 2021.

La cifra de contagios en Haití hasta la fecha de hoy, ronda entre los 28. 500 casos. En cuanto a los niveles de vacunación y de acuerdo con cifras del gobierno haitiano sólo se ha aplicado la vacuna contra el COVID 19 a 75.500 personas. No se han aplicado dosis de refuerzo[180]. Este índice no es realmente alto, sin embargo, el riesgo está latente, ya que si la epidemia se propaga como lo ha hecho en otros Estados, sería muy difícil controlarla, con las consiguientes consecuencias.

La frontera de Haití con Ecuador se convirtió en un foco rojo durante los primeros meses de la pandemia. Ecuador presentó un contagio rápido con casi 40,000 casos confirmados a finales de mayo 2020. Como medida, Ecuador y Haití cerraron sus fronteras. Sin embargo, y como ya se acotó anteriormente, el retorno de cientos de haitianos trabajadores en Ecuador debido al cierre de los lugares de trabajo se posicionó como un elemento de expansión del virus.

Por su parte el gobierno de Haití, a través de su Ministerio de Salud puso en operación desde mediados de marzo del 2020, un Centro de Información Permanente sobre el Coronavirus (CPIC) el cual lleva a cabo tareas de sensibilización a la población. El presidente de ese país creó la Comisión de Gestión de pandemias Multisectoriales (CMGP) que conjuntamente con el director del Centro Gheskio, William Pape y del Director General del Ministerio de Salud Lauré Adrien desarrollaron un plan de respuesta operacional para COVID-19 con un fondo de 176 millones de dólares. A este fondo, se le sumó en Julio, una asistencia no reembolsable de 60 millones de dólares, y en Agosto una suma de nueva de 27 millones de dólares, por parte del Banco Interamericano de Desarrollo.

Para terminar de brindar un contexto sociopolítico y económico de la isla, se debe tomar en cuenta la actual depreciación de la divisa haitiana y el alza de los combustibles, así como de las materias primas, lo que resultaría en la disminución del poder adquisitivo del que disponen las familias, que ya se han visto afectadas con el incremento de más de 40 % con respecto al año anterior en los productos importados, como lo son el aceite vegetal, la harina de maíz y el trigo. A dicho escenario ya polémico, se suma el reciente asesinato del Presidente de Haití, Jovenel Moïse, lo que acentuó la inestabilidad política y social del país[181].

Bajo ese contexto las necesidades humanitarias en la isla se han hecho apremiantes y por ello la ONU, previo al PGRH-COVID 19, lanzó un Plan de Respuesta Humanitaria en 2019-2021 que contemplaba ayuda

[180] AP. "Haití: Aumenta casos de COVID 19; pocos están vacunados", Independent en Español, enero de 2022 https://www.independentespanol.com/ap/haiti-aumentan-casos-de-covid19-pocos-estan-vacunados-b2000688.html. Consultado el 09 de enero de 2022.

[181] Lima Lioman "El asesinato del presidente Moïse pone a Haití a las puertas de una inestabilidad que puede tener implicaciones para toda la región", BBC News Mundo, julio de 2021 https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57759820. Consultado el 31 de enero de 2022.

para 2.6 millones de personas, pero dada la situación, el número de personas aumentó a 4.6 millones, por lo que el Plan tuvo que ser revisado y actualizado en marzo de 2020.

Ahora bien, El Plan Global de Respuesta Humanitaria COVID-19 está dirigido a países en los que las condiciones ya eran precarias antes de la pandemia por lo que ahora resultan más vulnerables ante los efectos de la misma. En palabras de secretario general de la ONU "Debemos acudir en ayuda de los ultra-vulnerables: millones y millones de personas que son menos capaces de protegerse. Esta es una cuestión de solidaridad humana básica. También es crucial para combatir el virus. Este es el momento de dar un paso adelante para los vulnerables".

Para septiembre del 2021 y febrero del 2022, el 44% de la población haitiana necesitaría de manera urgente asistencia alimentaria[182]. En el marco del Informe del Panorama Global Humanitario del 2022 se estiman en Haití, alrededor de 4.9 millones de personas en condiciones de necesidad, y el requerimiento económico para ayudar a una población meta de 2.5 millones de personas, es de 373. 5 millones de dólares, lo cual permite observar un incremento presupuestario en comparación con el que se tenía previsto en 2020, que era uno de 253 millones de dólares.

Las consecuencias de la situación precaria en Haití lo hacen quizá el país más vulnerable del Continente y, por tanto, uno de los que más preocupa. Según un comunicado de la ONU: 19,000 niños sufren de desnutrición, el acceso al agua es difícil y los hospitales o centros de salud no cuentan con los suministros médicos suficientes. A su vez, se plantea que, en febrero del año en curso, alrededor de 4,3 millones de personas en Haití requerirán ayuda alimentaria de emergencia, y se considera que esta cifra podría alcanzar los 4, 600 millones.[183]

La situación que se presenta en Haití, ya frágil de por sí, nos hace darnos cuenta de que de hecho no solamente hablamos de un país, sino de las personas que en él habitan y que ante esto, el sistema de ayuda humanitaria es fundamental. De acuerdo con la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) y a su mapa de Actores del Desarrollo con presencia física en Haití, la ayuda humanitaria, aunque es numerosa, no es suficiente. En este sentido el gobierno de ese país ha recibido recursos provenientes de los socios del PGRH para asistir al gobierno con el combate a la pandemia y en la preparación para que el personal humanitario continúe y lleve a cabo sus operaciones.

[182] AECID, "Ayuda Humanitaria".

[183] UN News. "La inseguridad alimentaria se agudizará en Colombia, Honduras y Haití", 27 de enero de 2022. https://news.un.org/es/story/2022/01/1503232. Consultado el 28 de enero de 2022.

Así las cosas, el hacer frente a la pandemia por el COVID-19, se está llevando a cabo a través de los mecanismos como el Plan de Respuesta Humanitaria y el propio Plan Global de respuesta Humanitaria COVID-19 los cuales ya están creados y en marcha.

Conclusiones

La pandemia provocada por el COVID-19 cuyo brote se localizó en la provincia de Wuhuan y posteriormente el foco epidémico en China para posteriormente llegar a otros países y extenderse alrededor del globo, ya ha arrojado saldos. En los últimos días de mayo y la primera semana de junio de 2020, a nivel mundial los diagnosticados suman 7, 016,961; personas fallecidas 402, 874 y personas recuperadas 3, 143,148 (El país, 2020). Estados Unidos suma un total de 1,938,823 casos y un total de muertes de 110,375, Brasil es el epicentro de la enfermedad en América Latina con más de 600,000 contagios y 34,021 fallecidos, México por su parte suma ya 110,000 casos y 13,170 muertes. En suma, América Latina rebasa las 50,000 muertes registradas por la pandemia (El país, 2020).

Un ejemplo a todas luces del control de la pandemia lo ha sido Corea del Sur. Cuando se llevó a cabo el anuncio por la emergencia de la pandemia, se conocía que serían los países vecinos de China los que serían los primeramente afectados por el contagio. Sin embargo, aún y cuando Estados Unidos y Corea del Sur anunciaron su primer caso de contagio el 20 de enero del año en curso, también esa misma semana se dio a conocer el dato que en el país de la América del Norte se habían realizado 4,300 pruebas en tanto en Corea del Sur ya se habían practicado 196,000.

El dato anterior nos da una idea de que la reacción rápida y una estrategia basada en el diagnóstico masivo hecho a través de una red de laboratorios así como la localización del núcleo del contagio como medida temprana para identificar a las personas enfermas y cercar el área, acompañadas de medidas generales de aislamiento social, con el fin de reducir al mínimo la tasa de mortalidad 0,6% han sido eficientes en la prevención en la expansión del COVID-19.

No obstante, el ejemplo anterior, en América Latina así como en otros países como lo podemos apreciar, no se ha tenido la misma capacidad de respuesta. Cada gobierno ha reaccionado de forma diferente, al ritmo que ha considerado conveniente, mostrando con ello la vulnerabilidad de los sistemas domésticos y del propio sistema multilateral regional que se muestra descoordinado ante la irrupción del fenómeno.

Así como se presenta la problemática a nivel mundial, para América Latina la pandemia presenta un panorama con escaza certidumbre. Uno de los problemas es que el contagio por COVID-19 avanza de manera rápida y la respuesta ha sido en algunos países ambigua o irresponsable. En otros, las medidas de prevención no han podido ser lo suficientemente eficientes para detener el contagio debido a que o no se

cumplen o bien, es casi imposible seguirlas dada la fragilidad de las economías. A esto se le suma que las pruebas para detectar el contagio han sido selectivas de acuerdo con su escasez.

Nuestra región ni en este momento, ni en los últimos 10 años se encuentra bien situada, económicamente hablando. De ahí que las alertas que hacen los diferentes organismos nos pinten un panorama que va a incidir en un exiguo crecimiento y en casos particulares en un decrecimiento. Los tres rubros más afectados serán el empleo, el combate a la pobreza en las modalidades de pobreza y pobreza extrema y en la brecha que se va a ampliar en cuanto a la desigualdad que impactará por supuesto la cuestión social y su descontento que está por manifestarse y verse.

Sin embargo, hay luz al final del túnel, y está dada por las iniciativas que emanan desde el sistema humanitario a través de los distintos actores y que encabeza la ONU. Dos de esas respuestas lo son los Planes de Respuesta Humanitaria y el Plan Global de Respuesta Humanitaria COVID-19. El primero diseñado para hacer frente a las crisis humanitarias ya existentes en los países que enfrentan conflictos armados, crisis políticas y sociales, hambrunas y ahora la pandemia. El segundo para hacer frente a la pandemia en también esos países cuya vulnerabilidad los convierte en un riesgo latente que de no atender la pandemia, causaría un desastre.

Para este trabajo se ejemplificaron con el caso de Haití, un país que ha recibe ayuda humanitaria, esta no es suficiente dadas las necesidades y las causas estructurales de pobreza y atraso existentes y una creciente inestabilidad política. Para mediados de 2021 Haití era el único país que no había aplicado una sola dosis de vacunas contra la COVID-19, para julio a través del Mecanismo COVAX le fueron donadas por Estados Unidos, 500 mil dosis de vacunas. Otro problema que se presenta en este país debido a rumores y desinformación es que la aceptación de la vacuna por parte de la población es muy baja, solo el 22 por ciento de los haitianos ha expresado que se vacunaría. Para contrarrestar esta situación se han llevado a cabo campañas de información. Aunque la pandemia ha golpeado en términos relativos poco a Haití sigue representando un riesgo alto.

Finalizamos este trabajo, al recordar que un objetivo básico de la Organización de las Naciones Unidas se extrae de su propia Carta y es el de "Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural y humanitario" y que la pandemia, nos proporciona esa oportunidad de llevarlo a la práctica. Por lo tanto, los instrumentos creados para tal fin como los PRH y el propio PGRH-COVID 19 coordinado con la variedad de actores que los respaldan muestran ese compromiso de ayudar y cooperar con las comunidades más vulnerables del mundo.

CAPÍTULO VI – LA RESPUESTA A LA PANDEMIA DEL COVID-19 COMO OPORTUNIDAD PARA LA ADOPCIÓN DE UN ENFOQUE REALISTA PERIFÉRICO EN FAVOR DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Antonio Gil Fons

Frente al COVID-19 la historia evidencia que la humanidad superará el reto y prevalecerá, al igual que lo hizo en el pasado con otras amenazas también terribles. No obstante, el costo y las consecuencias que el COVID-19 va a dejar en el mundo están aún dirimiéndose. En un sentido humanitario, América Latina ha sido la región del mundo que la pandemia más ha castigado, ya que, albergando sólo el 8,5% de la población del planeta, a enero de 2022 ha sufrido el 15,77% del total de contagios y el 26,58% del total de fallecimientos en el mundo. A ello habría que sumar las consecuencias de diversa índole —económicas, sociales, psicológicas, etc.— que han azotado y continúan azotando a una región que, ya desde antes de la pandemia, evidenciaba desequilibrios y carencias notables. Entre esas carencias destaca la ausencia de una unidad latinoamericana.

La idea de la unidad entre pueblos ha estado presente desde el inicio de las independencias de la América española a principios del siglo XIX. Sin embargo, a dos siglos de consumarse estas, el aporte de los numerosos proyectos de integración iniciados a nivel regional para favorecer la unidad latinoamericana es cuestionable, al haberse combinado discursos grandilocuentes con acciones caracterizadas por límites, ineficiencia, falta de ambición y escaso compromiso. Así, ni siquiera la pandemia parece haber forzado a los gobiernos de América Latina y el Caribe a ejecutar un impulso supranacional que busque el bien común frente a la amenaza existente, priorizándose soluciones individuales o bilaterales extrarregionales y dejando el ámbito común latinoamericano para respuestas parciales, insuficientes, limitadas, superpuestas, descoordinadas y fragmentadas.

Una amenaza global —y regional— implica una respuesta global —y regional—. En opinión del autor, si bien la mortal pandemia no ha supuesto grandes avances en el proceso de integración regional, la necesaria e inexcusable respuesta al coronavirus sí puede constituir, si se adopta un enfoque realista periférico, una oportunidad para favorecer, por encima de las diferencias y dificultades existentes, la unidad latinoamericana.

Para auspiciar la reflexión en dicho sentido, se expone a continuación una síntesis del azaroso proceso histórico de la integración latinoamericana y la loable, aunque insuficiente y claramente mejorable, respuesta dada por los organismos regionales a la pandemia del COVID-19. El análisis crítico de estos

elementos será la base sobre la que se sustente la propuesta para que los gobiernos latinoamericanos y caribeños adopten un enfoque realista periférico, planteamiento teórico que pone de relieve la interrelación entre el entorno y las decisiones, lo que les otorgará una nueva perspectiva en la superación de los obstáculos que lastran la integración latinoamericana, hoy más necesaria que nunca ante la crisis económica, sanitaria y humanitaria que vivimos. Así, la respuesta a la pandemia del COVID-19 es una oportunidad para la adopción de un enfoque realista periférico pragmático en favor de la tan necesaria unidad latinoamericana.

El azaroso proceso histórico de la integración latinoamericana

Desde que se iniciaron las luchas independentistas en la América española a principios del siglo XIX, independencia y unidad regional constituyeron un binomio que enarbolaron numerosos revolucionarios, tales como Francisco de Miranda —con su *Carta a los Americanos*—, Manuel Torres, Juan Martínez de Rozas o Simón Bolívar. Así, entre 1808 —momento en que la España peninsular es ocupada por las fuerzas napoleónicas, generando un vacío de poder en la España americana que será aprovechado por propuestas políticas autóctonas— y 1830 "la independencia está estrechamente vinculada con la unidad de las naciones que se estaban independizando". Para Simón Bolívar "las razones de la unidad hispanoamericana se encuentran en la similitud y coincidencias existentes en una lengua, religión, orígenes y costumbres comunes" de las distintas entidades surgidas de la España americana, aunque era plenamente consciente de las numerosas dificultades —idiosincrasias diversas, intereses opuestos, extensiones territoriales, medios de comunicación y transporte limitados, etc.— que cualquier proyecto de unión debía afrontar. "Por tanto, para Bolívar, muchas veces la idea de la integración terminó siendo más bien una utopía que un proyecto político".[184]

No obstante, a pesar de las dificultades evidentes, los éxitos de los revolucionarios en la lucha por las independencias impulsaron proyectos de integración que merecen ser destacados. Así, en 1819 se constituyó la Gran Colombia, integrada por Venezuela y por las ya extintas Provincias Unidas de Nueva Granada, sumándose posteriormente entre 1821 y 1822 Panamá, Quito y Guayaquil. La Gran Colombia impulsó la firma de diversos acuerdos de amistad o unidad con otras naciones hispanoamericanas, tales como Perú, Argentina o México con el objetivo de establecer compromisos de ayuda mutua frente a potencias extranjeras —fundamentalmente España—, obtener ventajas comerciales y facilitar la circulación de mercancías y personas. Estas interrelaciones sentarían las bases sobre las que se celebraría en 1826 el

184 Carlos Alfredo Da Silva y Javier Alejandro Orso, "La integración regional: ¿ante un fin de ciclo? Un análisis desde la historia de las relaciones internacionales latinoamericanas en la independencia, el centenario y el bicentenario", en *Archivos del 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. (Montevideo: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), 2017), 3-4.

Congreso de Panamá, al que asistieron la Gran Colombia, Perú, la República Federal de Centroamérica y México.[185]

El Congreso de Panamá, siempre con el objetivo de afianzar las independencias hispanoamericanas, fue sumamente ambicioso en sus propósitos, destacando la intención de crear un congreso permanente que reuniera a enviados plenipotenciarios de los países y la constitución de un Tratado de Unión, Liga y Confederación. "Como puede apreciarse, la noción de integración o unión, en este contexto, está fuertemente vinculada con la defensa de la independencia". No obstante, el Congreso de Panamá y estas primeras iniciativas de integración acabaron en fracaso al no poder superar las divisiones internas y los estancamientos socio-económicos de las nuevas repúblicas.[186] Es decir, por no poder dejar de lado los intereses particulares nacionales —que, generalmente, son los de las élites oligárquicas de los países— en favor de un bien común supranacional, circunstancia que es un mal crónico en numerosos procesos de integración.

A partir de este momento la idea de la unidad hispanoamericana evoluciona hacia un enfoque pragmático al constituirse como respuesta ante la constante injerencia extranjera —la intervención francesa en México en 1838, la guerra de Estados Unidos contra México en 1846-1848, las ambiciones de Washington y Londres en América Central y el Caribe, la segunda intervención francesa en México en 1861, etc.— en Hispanoamérica.[187] Así, a partir de los años de 1830 y hasta alrededor de 1900, se "vincula la integración regional con la defensa de los intereses nacionales de los Estados que estaban en pleno proceso de formación, organización y consolidación". En este sentido destaca la celebración de tres congresos —Lima 1847-1848, Santiago 1856 y Lima 1864-1865— para "defender al subcontinente hispanoamericano de la injerencia de potencias extranjeras" y "fortalecer los lazos de unión entre las repúblicas americanas", participando en los mismos Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela.[188] Sin embargo, a pesar de algunas declaraciones grandilocuentes, los resultados tangibles de dichos congresos fueron escasos y tremendamente limitados.[189]

Con el cambio del siglo XIX al siglo XX —y tras los sucesivos fracasos de los proyectos de unidad hispanoamericana— la idea de la integración fue redimensionada a nivel continental, fomentándose desde finales del XIX el panamericanismo, cuyo origen está en la Primera Conferencia Panamericana de

185 *Ibid*, 4; Alberto Zelada Castedo, "Perspectiva histórica del proceso de integración latinoamericana", *Ciencia y Cultura, núm.* 17 (2005): 113-114.
186 Carlos Alfredo Da Silva y Javier Alejandro Orso, *op. cit*., 4-5; Alberto Zelada Castedo, *op. cit.*, 114.
187 Carlos Alfredo Da Silva y Javier Alejandro Orso, *op. cit*., 5.
188 *Ibid*, 3 y 5-6.
189 Véase Germán A. de la Reza, "El congreso Anfictiónico de Panamá. Una hipótesis complementaria sobre el fracaso del primer ensayo de integración Latinoamericana", Araucaria. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, vol. 4* (10) (2003).

Washington celebrada entre 1889 y 1890. El panamericanismo es definido por Da Silva y Orso "como el intento de los Estados Unidos de promover y consolidar su esfera de influencia, en términos políticos como económicos, sobre América Latina". Desde Washington se fomentó una integración económica y política continental que beneficiara el momento expansivo del poder estadounidense. Fueron los tiempos del Destino Manifiesto y del Corolario Roosevelt a la siempre polémica Doctrina Monroe. Diversas conferencias buscaron consolidar la progresiva ascendencia estadounidense sobre el continente americano: México en 1901-1902, Rio de Janeiro en 1906 y Buenos Aires en 1910,[190] siendo en esta última donde se constituiría la Unión Panamericana.[191]

Las dos guerras mundiales alteraron la política estadounidense hacia el continente americano y constituyeron una oportunidad para el desarrollo de la "política del buen vecino" de los presidentes Woodrow Wilson y Franklin D. Roosevelt. En ambas contiendas participaron —aunque en algunas ocasiones de forma nominal— diversas repúblicas americanas, confiadas en que su esfuerzo se vería recompensado con una nueva y beneficiosa dinámica geopolítica en el continente americano, tal y como se prometía desde Washington. Así, en el mundo posterior a la Segunda Guerra Mundial los países de América Latina aspiraban a jugar "un papel importante debido al peso relativo del conjunto de estos en el sistema de las Naciones Unidas".[192]

En la Conferencia de Bogotá de 1948, como símbolo de la nueva era de relaciones continentales que había de empezar, la Unión Panamericana fue sustituida por la Organización de Estados Americanos, cuyos objetivos eran —y, en teoría, son en la actualidad— fortalecer la paz y la seguridad, consolidar la democracia, promover los derechos humanos, apoyar el desarrollo social y económico y promover el crecimiento sostenible en América. No obstante, esta loable declaración de intenciones pronto quedó supeditada a las perversas dinámicas del enfrentamiento entre Estados Unidos y la Unión Soviética en el contexto de la Guerra Fría. Así, las repúblicas latinoamericanas observaron con frustración cómo las promesas estadounidenses de una nueva relación en el continente eran incumplidas. Es en este contexto, como respuesta a esa insatisfacción con el panamericanismo, cuando se recupera desde el Sur la idea de la unidad y la integración, ahora con un enfoque latinoamericano.[193]

190 También es conveniente destacar la celebración en Washington de la I Convención Sanitaria Internacional en diciembre de 1902, ya que en ella se creará la Organización Panamericana de la Salud —OPS—, organismo que ha tenido un destacado papel en la lucha regional contra la pandemia del COVID-19.

191 Carlos Alfredo Da Silva y Javier Alejandro Orso, *op. cit.*, 7-9.

192 Alberto Zelada Castedo, *op. cit.*, 114.

193 Carlos Alfredo Da Silva y Javier Alejandro Orso, *op. cit.*, 9-10; José Prat, "La crisis del panamericanismo", *El País* (13 de mayo de 1982), https://elpais.com/diario/1982/05/14/internacional/390175207_850215.html; Alberto Zelada Castedo, *op. cit.*, 114.

Desde la década de los sesenta del siglo XX, en un contexto caracterizado por países altamente intervencionistas en lo económico, comienza a experimentarse en la extensa Latinoamérica con proyectos de integración centrados casi exclusivamente en el plano comercial. Así, por el Tratado de Montevideo de 1960 se constituirá la Asociación Latino Americana de Libre Comercio —ALALC—, compuesta por todos los países de Sudamérica y México y teniendo como objetivo el establecimiento de una zona de libre comercio. Si bien tuvo algunos éxitos iniciales al lograr aumentar el volumen de comercio entre sus miembros, las disparidades económicas entre los mismos y la falta de voluntad política para la constitución de la zona de libre comercio generaron distorsiones crecientes que terminaron por bloquear la asociación. No obstante, a pesar de la falta de avances en la ALALC, surgieron asociaciones análogas en Latinoamérica, tales como en 1960 el Mercado Común Centroamericano, en 1973 la Comunidad de Estados del Caribe —CARICOM— y en 1975, buscando una mayor coordinación y cooperación de políticas económicas, el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe —SELA—. Es interesante destacar que varios miembros de la ALALC, concretamente Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, constituyeron en 1969 el Pacto Andino con el objetivo de crear no sólo una zona de libre comercio entre ellos, sino también una unión aduanera, cooperar en el desarrollo industrial, la armonización de las políticas económicas y fiscales y de inversión extranjera. El Pacto Andino fue capaz de crear una estructura institucional no dependiente de los gobiernos de los países miembros y con un cierto grado de supranacionalidad expresado con la creación en 1979 del Tribunal Andino de Justicia, del Parlamento Andino y del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. También es destacable la firma en 1970 del Convenio Andrés Bello sobre ciencia, educación y cultura, en 1971 del Convenio Hipólito Unamune sobre salud, en 1973 del Convenio Simón Rodríguez sobre trabajo y condiciones de vida y en 1983 del Convenio Celestino Mutis sobre seguridad alimentaria. Para Da Silva y Orso, a pesar de las vicisitudes, tensiones, crisis y el abandono de Chile que ha sufrido, "el Pacto Andino, hoy Comunidad Andina de Naciones, constituye un proceso de integración más acabado, que refuerza los lazos sociales y el desarrollo de los pueblos más allá de la dimensión económica".[194]

En 1980, buscando superar las deficiencias crónicas de la ALALC, esta fue disuelta y por el Tratado de Montevideo se constituyó la Asociación Latinoamericana de Integración —ALADI—, que tiene como objetivo la creación de un mercado común, pero, y esto es importante, de forma gradual y adaptándose a las necesidades de los países miembros. Esta flexibilidad de la ALADI la ha convertido, más que en una asociación, en un "marco para numerosos acuerdos que permitieron revitalizar la integración en América

194 Carlos Alfredo Da Silva y Javier Alejandro Orso, *op. cit.,* 9-11.

Latina", [195] aunque fuera de forma fragmentada desde un plano sectorial y geográfico, tal como supuso el Tratado de Asunción de 1991 por el que Argentina, Brasil Paraguay y Uruguay constituyeron el Mercado Común del Sur —Mercosur—. También en los años noventa es destacable la fundación del Sistema de la Integración Centroamericana —SICA— mediante el Tratado de Tegucigalpa de 1991, entrando en vigor en 1993.

La crisis económica, social y política a la que se enfrentó América Latina en el cambio del siglo XX al XXI erosionó la credibilidad del modelo de desarrollo neoliberal —evidenciado esto en la oposición latinoamericana en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata de 2005 al proyecto de Área de Libre Comercio de las Américas impulsado por Washington—, auspiciando un nuevo impulso de modelos integracionistas latinoamericanos con base en las premisas de desarrollar un regionalismo posliberal y dar un "giro a la izquierda", entendiendo esto como "una alternativa propositiva para el fortalecimiento de los países latinoamericanos y para su mejor inserción en el sistema internacional".[196] Fruto de lo anterior, durante la primera década del siglo XX surgieron numerosos foros y espacios para el diálogo, la cooperación y la integración latinoamericana, tales como en el año 2000 la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana —IIRSA—, en 2004 la Comunidad Sudamericana de Naciones y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América —ALBA—, en 2008 la Unión de Naciones Suramericanas —UNASUR, aunque no entraría en funcionamiento hasta 2011—, en 2010 la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños —CELAC— y en 2012 la Alianza del Pacífico.[197]

Sin embargo, durante la segunda década del siglo XXI se evidenció la falta de avances en la profundización de los procesos de integración latinoamericanos, con limitaciones evidentes en organizaciones como la CELAC, el bloqueo de la OEA por disputas políticas continentales, tensiones y exclusiones en MERCOSUR y el notable retroceso que supuso que varios países abandonarán en 2019 UNASUR para conformar el Foro para el Progreso de América del Sur —PROSUR—. Según Carvalho Neves y Pasquariello Mariano, "la desconstrucción de las instituciones regionales en Latinoamérica es resultado de múltiples factores que reflejan, después de más de 10 años, la construcción de instituciones regionales vulnerables a los cambios políticos y económicos en la región debido a limitaciones estructurales para reaccionar adecuadamente al aumento de demandas en periodos de tensión o crisis de sus países miembros".[198]

195 *Ibid*, 11-12.

196 Bárbara Carvalho Neves y Karina Lilia Pasquariello Mariano, "El regionalismo sudamericano y el giro hacia la desintegración: algunas reflexiones", *Foro Internacional LXII, núm*. 1 (2022): 139.

197 Bárbara Carvalho Neves y Karina Lilia Pasquariello Mariano, *op. cit.,*140; Carlos Alfredo Da Silva y Javier Alejandro Orso, *op. cit.,* 12-13.

198 Bárbara Carvalho Neves y Karina Lilia Pasquariello Mariano, *op. cit.,* 140.

Con base en el análisis de dichas autoras, se puede afirmar que las limitaciones estructurales se fundamentan en la reducida interdependencia entre las economías latinoamericanas; su dependencia de los mercados internacionales y de la inversión extranjera —que, sea de Estados Unidos o de China, ha impulsado el sector primario de diversas economías latinoamericanas en detrimento de la industrialización—; el bluf que supuso el liderazgo regional brasileño tras la exitosa etapa de Lula Da Silva; la fragilidad institucional intrínseca de los procesos regionales de integración, con carencia de compromisos supranacionales —"en todos los gobiernos encontramos posiciones de resistencia a aumentar el poder de las instancias regionales, imponiendo siempre un límite al compromiso con la integración"—, falta de transparencia en el proceso de toma de decisiones, la ausencia de una burocracia eficiente y autónoma, la dependencia de las inestables voluntades políticas de los cambiantes gobiernos de los países latinoamericanos y la, todavía, "participación social muy restringida y marginal, que no colabora para estimular el proceso de enraizamiento de la integración en la sociedad".[199]

En conclusión, cuando la pandemia del COVID-19 hace acto de presencia en Latinoamérica a principios de 2020, los organismos de integración regional languidecen debido a las limitaciones estructurales que se vienen arrastrando históricamente por las diversas causas anteriormente expuestas. En estas circunstancias, ¿los Estados latinoamericanos han superado sus reticencias y fortalecido los organismos regionales para dar respuesta adecuada y conjunta al terrible y mortal desafío global que ha supuesto el COVID-19?

La respuesta latinoamericana al COVID-19

Un recorrido por la respuesta latinoamericana a la pandemia del COVID-19 denota un panorama de muchas sombras y algunas pocas luces. A pesar de la emergencia sanitaria, las rivalidades políticas e ideológicas entre los dirigentes de varios países han lastrado las acciones coordinadas y eficientes. No obstante, ha habido algunas iniciativas dignas de reseñar, como la creación del Observatorio COVID-19 por parte de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe —CEPAL—, el desarrollo de la plataforma Post Covid-19: Portal OEA para Consultas, Foros y Repositorio y de la Comunidad Virtual de los Sistemas de Emergencia y Seguridad de las Américas por parte de la Organización de Estados Americanos, el repositorio de información y practicas elaborado por el SELA.[200]

199 *Ibid*, 145, 147 y 149-150.

200 Paulo M. Buss y Sebastián Tobar, "Multilateralismo y COVID-19 en América Latina", *Revista Chilena de Salud Pública, número especial* "Virus y Sociedad: hacer de la tragedia social una oportunidad de cambios" (2020): 128.; Thomas Legler, "Presidentes y orquestadores: la gobernanza de la pandemia de COVID-19 en las Américas", *Foro Internacional LXI, núm*. 2 (2021): 370-371.

La CELAC, durante la presidencia *pro tempore* de México —enero de 2020-enero de 2022— estableció la Red de Expertos en Agentes Infecciosos y Enfermedades Emergentes y Reemergentes, fomentó el intercambio de información con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe —CEPAL— y con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura —FAO—, apoyó para que México, Argentina, la Fundación Carlos Slim y la Universidad de Oxford se asociaran para la producción de vacunas, impulsó el Foro China-CELAC para facilitar la cooperación técnica y el acceso al crédito y lideró las reclamaciones de la periferia mundial por un acceso justo a las vacunas.[201]

Por otra parte, PROSUR y la Alianza del Pacífico —bajo la presidencia *pro tempore* del chileno Sebastián Piñera— desarrollaron iniciativas dignas de mención en la promoción del diálogo y la cooperación entre los países miembros con disposiciones tales como la celebración de reuniones virtuales de presidentes, ministros o coordinadores de salud; la constitución de mesas, grupos y planes de trabajo conjuntos; la coordinación de políticas de tránsito de personas y bienes; la compra conjunta de insumos médicos y el intercambio de conocimientos. En contraposición, MERCOSUR ha estado bloqueado en cierta medida por discusiones entre el presidente brasileño Jair Bolsonaro y el argentino Alberto Fernández. Así, si bien dicha organización posee instrumentos interesantes como las reuniones de ministros de Salud o el Subgrupo de Trabajo sobre Salud, sus acciones se han limitado a acciones económicas limitadas —como la asignación de 12 millones de dólares estadounidenses para fortalecer una red de institutos para detectar y tratar el COVID-19— y a declaraciones públicas y vacías de contenido. Tampoco exenta de dificultades ha estado la acción de la Comunidad Andina de Naciones —CAN—, limitándose el Organismo Andino de Salud a fungir como instrumento para el intercambio de información, experiencias y prácticas sobre el COVID-19.[202]

SICA y CARICOM desplegaron algunas iniciativas interesantes, autorizando los países miembros que las organizaciones regionales de salud pública gestionaran la respuesta a la pandemia. Así, el 26 de marzo de 2020 los Estados centroamericanos aprobaron un plan de contingencia que otorgaba un papel de coordinación al Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica —COMISCA— y facultaba al Banco Centroamericano de Integración Económica para financiar con 1.900 millones de dólares las necesidades sectoriales de la región.[203] Con base en lo anterior, los gobiernos centroamericanos favorecieron la coordinación de políticas de restricción de la movilidad, distanciamiento social, salud pública y

201 Thomas Legler, *op. cit.*, 361.
202 Paulo M. Buss y Sebastián Tobar, *op. cit.*, 129; Thomas Legler, *op. cit.*, 359-362.
203 Tomando en consideración la dimensión económica de la pandemia, también son de destacar las acciones emprendidas, aunque con carácter limitado, por el Banco Interamericano de Desarrollo, el CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata, el Banco Centroamericano de Integración Económica o el Banco de Desarrollo del Caribe. Véase Thomas Legler, *op. cit.*, 372-373.

confinamiento, así como medidas socioeconómicas. No obstante, a pesar de que se alcanzó un alto grado de armonización de políticas y medidas, persistieron algunas particularidades —principalmente de carácter técnico— que entorpecieron el proceso.[204] Por su parte, la Agencia de Salud Pública del Caribe —CARPHA— activó el Mecanismo Coordinador Regional para la Seguridad Sanitaria desde el 29 de enero de 2020, impulsando la celebración de reuniones presidenciales y ministeriales en las semanas siguientes y la elaboración de un protocolo regional de actuación.[205]

Finalmente, la Organización Panamericana de la Salud —OPS— ha sido la organización regional que más activa se ha mostrado en la lucha contra el COVID-19. A pesar de sus limitados recursos,[206] la OPS ha coordinado esfuerzos con la Organización Mundial de la Salud —OMS— y con la Red Interamericana de Compras Gubernamentales, ha fungido como intermediario para la obtención de productos estratégicos sanitarios para sus miembros, ha realizado gestiones ante el Fondo de Acceso Global para Vacunas COVID-19 —COVAX—, ha constituido GeoHub Covid-19: Sistema de Información para la Región de las Américas, ha coordinado la Red Regional de Vigilancia Genómica Covid-19, ha creado —junto a otros organismos— la herramienta de autoevaluación VIRAT de preparación para la introducción de la vacuna contra el COVID-19, ha elaborado directrices y recomendaciones para los países miembros y ha fomentado la cooperación técnica.[207] Como bien señalan Buss y Tobar:

La Organización Panamericana de la Salud —OPS— ha mostrado una intensificación de sus actividades, alertando a las autoridades sobre las tendencias epidemiológicas futuras, la necesidad de fortalecer los sistemas de salud y enfatizando algunos aspectos de gran relevancia en la región, como el tema de enorme desigualdades e inequidades, la importancia de establecer criterios científicos en la constitución de protocolos de atención, en el monitoreo del problema de salud mental y en el monitoreo de la salud del trabajador de la salud, entre otros.[208]

---

204 Kevin Parthenay, "Aliarse (regionalmente) contra la COVID-19: SICA y CARICOM", *Foro Internacional LXI, núm. 2* (2021): 400 y 417.

205 Thomas Legler, *op. cit.*, 367-368.

206 En mayo de 2020 los Estados miembros de la OPS acumulaban montos adeudados por valor total de 162,2 millones de dólares. Destacaban particularmente Estados Unidos —110 millones de dólares— y Brasil —24,2— por la postura crítica mantenida durante la pandemia por Trump y Bolsonaro contra organismos de salud internacionales, aunque también son dignos de mención Venezuela —7,3—, México —6,3—, Argentina —5,8—, Colombia —3,2— y Chile —2,1—. No obstante, a 31 de julio de 2021 Estados Unidos había reducido su deuda a 58,1, mientras que Brasil —a 17,9—, México —a 5,1— y Colombia —a 1,7— también lo habían hecho. Véase Organización Panamericana de la Salud, 116ª Sesión del Comité Ejecutivo, *Informe sobre la recaudación de las contribuciones señaladas*, CE166/7 de 31 de mayo del 2020 y Organización Panamericana de la Salud, 59º Consejo Directivo, 73ª Sesión del Comité Regional de la OMS para las Américas, *Informe sobre la recaudación de las contribuciones señaladas*, CD59/12 de 31 de julio del 2021.

207 Thomas Legler, *op. cit.*, 365-367.

208 Paulo M. Buss y Sebastián Tobar, *op. cit.*, 126.

Bien afirma Legler que algunas organizaciones regionales como la OPS, la COMISCA o la CARPHA han destacado por "una capacidad organizativa y una resiliencia sorprendentes", gracias fundamentalmente a secretarías capaces, burocracias competentes, capacidades financieras propias y cierto grado de autonomía respecto a los Estados miembros.[209] Ello ha sido un rayo de luz —y esperanza— en el ámbito regional, donde ni la pandemia ha logrado que los países latinoamericanos dejaran a un lado sus diferencias políticas ideológicas.

Lejos de la pregonada unidad, en el contexto de la pandemia los gobiernos de la denominada izquierda latinoamericana han tratado de impulsar acciones en la CELAC, mientras que los gobiernos conservadores han preferido PROSUR,[210] limitando con ello las capacidades regionales para una respuesta adecuada ante el COVID-19. Afirma Stefano Palestini, "la capacidad del regionalismo impulsado por las cabezas del poder ejecutivo para ofrecer bienes regionales depende de las buenas relaciones y del liderazgo de los jefes de Estado".[211] Para Brun y Legler "hay representantes políticos que no sólo no quieren cooperar, sino que más bien obstruyen los mecanismos colaborativos".[212] Así, en un espacio latinoamericano con tantas tensiones —el rol de Estados Unidos y China en la región, la situación de Venezuela, el régimen de Ortega en Nicaragua, etc.—, con una carencia histórica de instituciones fuertes y con líderes políticos —el mexicano López Obrador, el brasileño Bolsonaro, el nicaragüense Ortega, etc.— que han mostrado reticencias continuadas ante los consejos de la OMS,[213] no es de extrañar que la organización que más activa y eficiente se ha mostrado sea la OPS, que no pertenece a ningún proyecto de integración latinoamericana, sino que fue fundada en 1902 dentro de la iniciativa panamericana liderada por Estados Unidos, país que es miembro de la misma. Si bien su labor no ha estado exenta de dificultades, especialmente por las deudas contributivas que varios países miembros mantienen, su carácter técnico, su estructura organizativa, el grado de autonomía respecto a los poderes políticos y su capacidad para generar recursos financieros, ha permitido que la Organización Panamericana de la Salud desplegara notables iniciativas en la lucha contra el COVID-19. Para Legler, organizaciones como la Organización Panamericana de la Salud (OPS) o la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) aprovechan la percepción de su relativa neutralidad, de su impermeabilidad política e ideológica, así como de su reputación de excelencia técnica y científica, lo que les permite sanar las divisiones entre los países de la región en favor de la causa común.[214]

209 Thomas Legler, *op. cit.,* 364, 366 y 368.
210 Thomas Legler, "*op. cit.,* 361.
211 Stefano Palestini, "Orchestrating Regionalism: The Interamerican Development Bank and the Central American Electric System", *Review of Policy Research* (2020): 15.
212 Élodie Brun y Thomas Legler, "La agencia latinoamericana y caribeña en la gobernanza global y regional de la COVID-19: para bien o para mal", *Foro Internacional LXI, núm.* 2 (2021): 252.
213 Paulo M. Buss y Sebastián Tobar, *op. cit.,* 132; Thomas Legler, *op. cit.,* 358;
214 Thomas Legler, *op. cit.,* 337.

No obstante, la evaluación de las acciones de los Estados y organizaciones regionales no puede estar completa sin tomar en consideración los datos duros que ha generado la pandemia en América Latina y el Caribe. Y estos, son terriblemente trágicos.

Albergando América Latina y el Caribe en torno al 8,5% de la población mundial, hasta 20 de enero de 2022 se reportaron en América Latina y el Caribe más de 53.352.000 contagios —el 15,77% del total mundial de 338.261.000— y 1.572.000 — 26,58% del total mundial de 5.914.000— muertos a causa del COVID-19,[215] estando Brasil, México y Perú entre los diez países con mayor número de decesos.[216] Respecto al proceso de vacunación la región evidencia notables diferencias entre países. Así, Chile y Cuba superan el 85% de población con la pauta de vacunación completa —porcentaje similar al de algunos países europeos occidentales—, mientras que Nicaragua, Honduras, Paraguay, Bolivia, Venezuela y otros están por debajo del 50%.[217] A este respecto, Malacalza y Fagaburu critican la ausencia de activos mecanismos regionales de compra conjunta de vacunas que, unido con los fallos del sistema COVAX, han generado abruptas brechas en la región respecto al porcentaje de población vacunada. El que en septiembre de 2021 los miembros de la CELAC aprobaran por unanimidad los lineamientos y propuestas para un plan de autosuficiencia sanitaria para América Latina y el Caribe es sin duda un paso en la dirección correcta,[218] aunque llega con retraso y todavía, en un contexto de pandemia global, falta la azarosa implementación, talón de Aquiles habitual en los procesos de integración latinoamericanos. A ello hay que sumar que, según dichos académicos, "las potencias productoras extrarregionales [—Estados Unidos, Rusia, China e India—] utilizaron las transacciones de vacunas para obtener accesos, así como gestionar, mantener y sostener posiciones de influencia política y económica para sus países y sus empresas".[219]

En conclusión, la respuesta latinoamericana al COVID-19, aunque claramente insuficiente ante las terribles cifras presentadas, es fruto de debate. Así, hay autores que son tremendamente críticos ante la actuación de los Estados y los organismos regionales latinoamericanos durante la pandemia. Para Bernal-Meza, la respuesta latinoamericana se ha centrado en el desarrollo de políticas unilaterales y nacionales por parte de

215 Véase Reuters, "COVID-19 Tracker: América Latina y el Caribe", https://graphics.reuters.com/world-coronavirus-tracker-and-maps/es/regions/latin-america-and-the-caribbean/ Consultado el 20 de enero de 2022.

216 Véase Worldometer, "COVID-19 Coronavirus Pandemic", https://www.worldometers.info/coronavirus/ Consultado el 20 de enero de 2022.

217 Véase Statista, "Porcentaje de vacunados y dosis administradas contra el coronavirus (COVID-19) en América Latina y el Caribe a 11 de enero de 2022, por país", https://es.statista.com/estadisticas/1258801/porcentaje-y-numero-vacunados-contra-covid-19-en-latinoamerica-por-pais/ Consultado el 21 de enero de 2022.

218 CEPAL, "Países de la CELAC aprueban por unanimidad lineamientos y propuestas del plan de autosuficiencia sanitaria para América Latina y el Caribe y mandatan a la CEPAL para avanzar en su implementación", https://www.cepal.org/es/comunicados/paises-la-celac-aprueban-unanimidad-lineamientos-propuestas-plan-autosuficiencia

219 Bernabé Malacalza y Débora Fagaburu, "¿Empatía o cálculo? Un análisis crítico de la geopolítica de las vacunas en América Latina", *Foro Internacional LXII, núm.* 1 (2022): 7-8, 15, 17 y 38.

los Estados bajo la premisa del "sálvese quien pueda". Malamud, por su parte, denuncia el "egoísmo nacional, el egoísmo COVID y el populismo COVID", mientras que Riggirozzi lamenta la sustitución de lo nacional por lo regional. Por su parte, Ríos Sierra considera que ha aumentado la "desestructuración regional", Stuenkel habla de bloqueo en los organismos regionales por culpa de las divergencias y protagonismos encontrados de diversos líderes políticos y Gardini afirma que no se han ejecutado acciones ambiciosas con carácter común. Más esperanzado se muestra Legler, al afirmar que "las y los especialistas médicos, científicos y directivos han participado en iniciativas significativas de cooperación y que el multilateralismo técnico-científico tiene el potencial de superar las diferencias políticas, ideológicas e interpersonales entre líderes y países, y de impulsar la restauración de los procesos de integración", afirmando que la respuesta latinoamericana al COVID-19 revela "una mezcla de tendencias de gobernanza contradictorias, tanto negativas como positivas, a la vez desarticuladas y colaborativas".[220] No obstante de este contexto de luces y sombras, la respuesta a la pandemia del COVID-19 en Latinoamérica puede significar una gran oportunidad para la región.

Un enfoque realista periférico en favor de la integración latinoamericana

Como se ha expuesto anteriormente, el proceso de integración latinoamericano ha estado lleno de vicisitudes, de ciertos avances y de muchos retrocesos. Ni siquiera la peor pandemia en cien años ha logrado articular, desde un punto de vista de la unidad latinoamericana, algo más que respuestas parciales, insuficientes, limitadas, superpuestas, descoordinadas y fragmentadas. La VI Cumbre de la CELAC —organización que por sus características debería liderar el proceso de integración latinoamericano y caribeño— celebrada en septiembre de 2021 en Ciudad de México refleja, como indica Raphael, "la casi nula unión latinoamericana".[221] Con la destacada ausencia de Brasil —Bolsonaro suspendió la participación brasileña en enero de 2020—, la cumbre se caracterizó por discursos grandilocuentes, las clásicas críticas a la OEA y a Estados Unidos, encontronazos políticos a cuenta de la situación de la democracia en Cuba, Nicaragua y Venezuela, acuerdos de consecuencias limitadas, compromisos de alguna posición común en organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y la loable aprobación de un plan de autosuficiencia sanitaria para América Latina y el Caribe, del que queda pendiente un largo camino para su implementación.[222] Es en este convulso panorama donde la adopción por parte de los implicados de un

220 Thomas Legler, *op. cit.*, 336-337 y 339.

221 Ricardo Raphael, "La CELAC mostró la casi nula 'unión latinoamericana'", *The Washington Post* (21 de septiembre de 2021, https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2021/09/21/cumbre-celac-2021-mexico-amlo-fracaso/

222 Yurany Arciniegas, "La pandemia del Covid-19 y las críticas contra la OEA marcaron la cumbre de la CELAC", *France 24* (19 de septiembre de 2021), https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20210918-celac-pandemia-oea-acuerdos-venezuela

enfoque realista periférico podría impulsar la integración latinoamericana, posibilitando una mejor y más eficiente respuesta a la pandemia del COVID-19.

El realismo periférico, propuesto por el recientemente fallecido politólogo argentino Carlos Escudé, es un planteamiento que considera "la interrelación entre entorno y decisiones".[223] Con base en la traumática historia de Argentina, especialmente de finales del siglo XX, Escudé desarrolló la teoría del realismo periférico. Desde su perspectiva, hay un supuesto implícito en el mundo de que en "el orden interestatal hay reglas escritas y no escritas, y que, mal que nos pese, los Estados más poderosos tienen un papel preponderante en el establecimiento de esas normas". Asumiendo esta premisa, los Estados periféricos —entiéndase con ello los países latinoamericanos y caribeños— no deben de aspirar a competir con los países poderosos, en tanto que ello conllevará sanciones, represalias y padecimientos. De esta manera, los Estados periféricos deben contentarse con un relativo grado de autonomía. Los límites de esta autonomía, según Escudé, vienen condicionados por la fortaleza del propio país. Países como la República Popular China y la India poseen recursos geopolíticos que les han permitido adquirir un alto grado de autonomía frente al hegemónico Estados Unidos. Sin embargo, "cuanto más débil es un país, más bajo es el umbral de autonomía externa". En esta circunstancia, un país con capacidades débiles, realidad que suele ser lo común en la periferia, puede forzar la consecución de mayor grado de autonomía en perjuicio de la libertad de sus ciudadanos. Expresado en otras palabras, un país periférico donde exista una avanzada democracia liberal, separación de poderes y un activismo ciudadano importante, verá como el grado de su autonomía respecto a las directrices de las principales potencias vendrá definido por las capacidades que posea y por los límites de tolerancia que el Estado de derecho y la ciudadanía impongan a su gobierno. Sin embargo, un país periférico con un sistema político autoritario puede buscar un mayor grado de autonomía por encima de sus capacidades —como es el caso de Venezuela—, a pesar de que ello le conllevara ser acreedor de sanciones y castigos por parte de las grandes potencias. "Cuanto más pobre sea un país, mayor será el autoritarismo que deberá ejercer sobre su población para competir exitosamente con países más ricos".[224] En comparativa, difícilmente las poblaciones de países como Uruguay, Chile y Costa Rica habrían tolerado que sus gobiernos iniciaran una confrontación directa al estilo venezolano o cubano con Estados Unidos teniendo en perspectiva la capacidad de castigo y sanción de Washington. Ello se evidenció en la cumbre de la CELAC

223 Juan Battaleme, "Realismo Periférico y dobles periferias: La política de seguridad internacional de Chile y Argentina frente al ascenso de Brasil y la preponderancia norteamericana". *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político, vol. 21* (1) (2016): 11 y 13.

224 Carlos Escudé, *Principios de Realismo Periférico: Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China* (Argentina: Ediciones Lumiere, 2012), 17, 19 y 21-22.

celebrada en septiembre de 2021, donde países como Paraguay y Uruguay no quisieron verse arrastrados a la confrontación con Estados Unidos a causa de los regímenes políticos de Venezuela o Cuba.

Según Carlos Escudé, la realidad es que el sistema político internacional es desigual. De hecho, hasta la propia Carta de las Naciones Unidas evidencia la desigualdad jurídica entre los Estados. "Unos pocos tienen el poder que les permite contribuir a forjar las reglas de juego, mientras la gran mayoría se ve obligada a comportarse según las normas establecidas por este oligopolio". No obstante, hay Estados que sin tener la capacidad de contribuir a las reglas internacionales deciden rebelarse contra ellas, "pagando altísimos costes que revierten sobre sus habitantes". En síntesis, para Escudé existe en el orden internacional una proto-jerarquía compuesta por tres tipos de países: a) Los Estados forjadores de normas; b) los Estados tomadores de normas; y c) los Estados rebeldes, que tenderán a convertirse en los marginados del sistema político internacional y sus sociedades pagarán un alto precio por querer competir con las grandes potencias. Dicho de otra forma, Estados que mandan, Estados que obedecen y Estados rebeldes. Este es el sencillo teorema en el que se basa el denominado realismo periférico.[225]

Es conveniente señalar que el planteamiento de Escudé no pretende que los países periféricos renuncien a competir con las grandes potencias o a responder a los retos que se les planteen. Según Juan Battaleme:

Desde el punto de vista de la seguridad, un Estado periférico puede enfrentar cinco tipos de amenazas: 1) una amenaza interna que obligue a quien detenta el poder internamente a recurrir a un gran poder o socio para terminar con ella; 2) una disputa directa que provenga de otro actor periférico cercano geográficamente; 3) desafiar abiertamente las reglas del orden establecido a los efectos de cambiar o creer que puede cambiar el *statu quo*; 4) la voluntad de una gran potencia de actuar sobre un Estado periférico por algún interés de corto, mediano, o largo plazo; 5) y, variante de la anterior, una competencia geopolítica específica entre grandes poderes que centre su atención en una zona determinada afectando a un país periférico.[226]

Frente a estos retos, las potencias periféricas pueden optar por responder a la competencia con prácticas de oposición, de resistencia, de neutralidad o de acomodamiento.[227] Sin embargo, Escudé advierte y ejemplifica que la confrontación directa que han ejecutado algunos países contra las potencias hegemónicas les ha supuesto castigos y sanciones importantes que, en gran medida, han perjudicado a sus respectivas sociedades.[228] Escudé señala que esto es la realidad y que no se puede negar. Como dijo Tucídides, historiador y militar ateniense, "los fuertes hacen lo que pueden. Los débiles sufren lo que deben".[229] Sin

225 *Ibid*, 20.
226 Juan Battaleme, *op. cit.*, 21.
227 *Ibid*, 26.
228 Carlos Escudé, *op. cit.* (2012), 20.
229 Carlos Escudé, *Realismo Periférico: Una filosofía de política exterior para Estados débiles* (Buenos Aires: Universidad del CEMA., 2009), p. 2.

embargo, otras potencias se han mostrado mucho más inteligentes al competir con los grandes Estados, que han permitido "el ascenso de países considerados socios, ya sea porque les son útiles en función de sus necesidades estratégicas o porque están en una región marginal donde su crecimiento no necesariamente los afecta".[230] Este es el caso de Australia y Canadá, pero también el de Alemania y Japón, que

devastados y reducidos a la impotencia después de la Segunda Guerra Mundial, convertidos en periferia, aceptaron las reglas políticas establecidas por los vencedores. Pero trabajaron y defendieron sus intereses comerciales con tanto ahínco que hoy, para bien de sus pueblos, son superpotencias económicas. Y si quisieran, serían capaces de convertirse en grandes potencias militares en cualquier momento.[231]

Así, el realismo periférico no propugna la sumisión de la periferia —América Latina y el Caribe— a los centros de poder —Estados Unidos o China—, sino "ahorrar la limitada capacidad de confrontación" de los Estados periféricos "para aquellas situaciones en que el conflicto diplomático es inevitable" y donde "están en juego el bienestar de su gente y la base del escaso poder económico de su sociedad".[232] Para Escudé, este es el camino del éxito para, en general, cualquier país que quiera crecer y fortalecerse en el sistema político internacional, especialmente si posee un régimen político democrático liberal. Sin embargo, ¿y si el país que compite no posee un régimen político democrático donde deba rendir cuentas a la ciudadanía? A este respecto Escudé afirma rotundamente que "aquel con menor libertad interna tenderá a convertirse, con el tiempo, en el más poderoso externamente". Es decir, que menor libertad interna para la población significa mayor libertad del Estado frente al mundo.[233] Un gobierno periférico con ambición y fortaleza puede hacer fracasar las sanciones impuestas por los centros de poder, aunque "los costos de hacer fracasar la política norteamericana son altísimos para el país periférico, mientras que los costos para Estados Unidos de ver fracasar su política hacia países [periféricos] son casi nulos". En cualquier caso, señala Escudé refiriéndose a los Estados periféricos, "con la confrontación perdemos casi siempre".[234]

Llegado a este punto, para Escudé es necesaria una reconceptualización simplificada de la palabra autonomía para adaptarla mejor al caso de los Estados periféricos, tales como son los países de América Latina y el Caribe. El politólogo argentino, después de diversas reflexiones, entiende autonomía como capacidad medible de confrontación. Si bien "confrontar no es la única manera de ser autónomo, […] la confrontación es la prueba de la autonomía".[235] Sin embargo, la cuestión no es sí un país puede confrontarse a otro o no —lo que en el corto plazo suele estar al alcance de muchos actores—, "sino cuánto le cuesta al

230 Juan Battaleme, *op. cit.*, 35.
231 Carlos Escudé, *op. cit.* (2012), 20.
232 Carlos Escudé, *op. cit.* (2009), 7 y 12.
233 Carlos Escudé, *op. cit.* (2012), 22.
234 Carlos Escudé, *op. cit.* (2009), 12.
235 Carlos Escudé, *op. cit.* (2012), 103-104.

Estado periférico en función de sus recursos". Es decir, en realidad lo que Escudé plantea es que hay que definir la autonomía de un país en función del coste que le supone ejercer la capacidad de confrontación. Evidentemente, en este coste no sólo se incluyen elementos cuantificables e inmediatos, sino que deben estar presentes también las incuantificables consecuencias de poseer una imagen negativa ante la comunidad internacional si el país se muestra constantemente belicoso, así como efectos a largo plazo que no están previstos —como la memoria histórica generada por una confrontación—. Ello sumaría tres elementos —costes previsibles de la confrontación, ponderación del coste indirecto de la generación de percepciones negativas en los centros de poder mundial de los que se depende y riesgos de costes eventuales que no se materializan inmediatamente— para calcular el coste de una acción de confrontación por parte de un Estado periférico. Sin embargo, este también depende de diversos factores, destacando las capacidades del país, el régimen político que posea, las circunstancias de la acción y el contexto internacional.[236]

De hecho, aquí podría ser introducida lo que Escudé denomina "la cuestión de la relevancia relativa frente a terceros",[237] donde no todos los países generan el mismo interés en las grandes potencias,[238] lo que puede conllevar la posibilidad de costes distintos —ya sea para la potencia central o periférica—, e incluso el ser usado para ejemplificar el compromiso de la potencia hegemónica en determinadas cuestiones.[239] Por ejemplo, no tienen la misma relevancia ni costes las violaciones de derechos humanos cometidas en Colombia, aliado de Estados Unidos y actor regional importante, que las cometidas en Venezuela, claramente hostil a Washington y próximo a los regímenes ruso, chino e iraní.

En cualquier caso, pese a numerosos matices que hay que tener en cuenta, el planteamiento de Carlos Escudé es claro. Él no sólo rechaza conceptualizar autonomía como margen de maniobra o libertad de decisión, sino que afirma que la mejor forma para medir el grado de dicho concepto es "en función de los costes de confrontar".[240] De esta forma, el realismo periférico se expone como una doctrina pragmática centrada en

236 *Ibid*, 104-106.
237 *Ibid*, 106 y 108.
238 Sirva de ejemplo que, cuando Moscú intervino en Afganistán en 1979, el presidente estadounidense Carter decretó un embargo a la exportación de cereales hacia la Unión Soviética y desplegó una activa diplomacia para que más países se sumaran a dicha acción. No obstante, dado que Washington consideraba a Argentina como irrelevante, no hizo el más mínimo intento de implicarlo en el embargo, ignorando el hecho de que este país era uno de los principales productores de cereales del mundo. De esta manera, la junta militar que regía Argentina pudo lograr grandes beneficios de la venta de cereales a la Unión Soviética. Si bien la acción argentina podía suponer un desafío al embargo impulsado por Estados Unidos, en todo momento se presentó como una cuestión de comercio y no como una acción política, lo que supuso a Buenos Aires un coste insignificante. Y es que, en palabras de Escudé, "un presidente norteamericano no necesita saber más de Argentina que un presidente argentino sobre Camerún". Véase Carlos Escudé, *op. cit.* (2009), 11-12.
239 Carlos Escudé, *op. cit.* (2009), 10-11; Carlos Escudé, *op. cit.* (2012), 110.
240 Carlos Escudé, *op. cit.* (2012), 110.

analizar los altos costos de desafiar innecesariamente al orden imperante de los poderosos. Como dice un conocido verso de Jorge Luis Borges, gran escritor argentino, "no nos une el amor sino el espanto".[241]

Finalmente, hay que destacar que la propuesta de Escudé revela la posible existencia de múltiples periferias. Es decir, si bien es evidente que Estados Unidos es la potencia hegemónica de la actualidad, ello no impide que haya otros centros de poder, ya sea a nivel global o regional. Por ejemplo, la Argentina o Bolivia de los años noventa formaban parte de una doble periferia, una con centro en Estados Unidos y otra en el ascendente Brasil.[242] En esta idea profundiza Cilja Harders que, tomando las concepciones de Prebisch, Amin y Wallerstein sobre centros y periferias, aboga por una traslación del modelo al ámbito regional y local. Para Harders, "el centro está constituido material y simbólicamente por la existencia de una periferia y viceversa", basándose en la conformación de relaciones de poder asimétricas entre ambos elementos. En tanto que el centro o periferia es una construcción, Harders defiende la existencia de centros de poder locales que conforman sus propias periferias.[243] Así, por ejemplo, Brasil, país en la periferia de Estados Unidos, influye notablemente en las dinámicas de América Latina y el Caribe, región donde puede ser considerado como un centro de poder desde una perspectiva regional. Es decir, que un mismo país puede ser al mismo tiempo periferia y centro, o que otro país puede ser multi periférico y verse condicionado en su autonomía por la influencia de dos o más centros de poder.[244]

Es evidente que las reflexiones de Escudé, Battaleme y Harders sobre la existencia de múltiples periferias abren perspectivas de análisis muy interesantes en la búsqueda de la comprensión de las dinámicas internacionales, regionales y locales, por lo que merecen ser tenidas en cuenta. Y, en el contexto pandémico actual, la implementación de un enfoque realista periférico en el análisis y orientación del proyecto de integración latinoamericana permite extraer las siguientes conclusiones.

Conclusiones

El realismo periférico permite adoptar un nuevo enfoque de análisis del azaroso proceso de integración latinoamericano, al poner de relieve la interrelación entre el entorno y las decisiones. En este sentido, sin duda los múltiples procesos de integración latinoamericanos han sido influidos por numerosas variables, pero dos son significativas de destacar: la preponderancia de Estados Unidos sobre la región y la rivalidad entre los países latinoamericanos. Ha sido con base en este entorno que los gobiernos latinoamericanos y

241 Carlos Escudé, *op. cit.* (2009), 7.
242 Juan Battaleme, *op. cit.*, 14.
243 Cilja Harders, "Provincializing and Localizing Core-Periphery Relations", *Middle East - Topics & Arguments, vol. 5* (2015): 36-41 y 43.
244 Juan Battaleme, *op. cit.*, 14; Carlos Escudé, *op. cit.* (2009), 14; Carlos Escudé, *op. cit.* (2012), 25-26; Cilja Harders, *op. cit.*, 36-41 y 43.

caribeños han adoptado decisiones a lo largo de la historia, buscando, por una parte, construir un discurso latinoamericanista frente al panamericanismo propugnado por Washington y, por otra, cuando las divisiones internas eran insalvables, fomentar proyectos regionales limitados frente a rivalidades regionales sustentadas en ideologías o intereses particulares —UNASUR vs. PROSUR—. Por supuesto, esta confrontación —ya sea con Estados Unidos o entre los países latinoamericanos— ha supuesto un alto coste en las limitadas capacidades de los países de la región, lo que ha lastrado el desarrollo de los Estados y proyectos de integración latinoamericanos.

Es fundamental analizar este coste de confrontación basado en la suma de tres elementos a contabilizar: costes previsibles de la confrontación, ponderación del coste indirecto de la generación de percepciones negativas en los centros de poder mundial de los que se depende y riesgos de costes eventuales que no se materializan inmediatamente. Sin duda, la compleja historia del integracionismo latinoamericano ha sido afectada por este coste de confrontación, a veces contra Estados Unidos, a veces entre los mismos países latinoamericanos y caribeños. Es por ello que, y más con la incorporación de la variable pandémica del COVID-19 al entorno latinoamericano, urge adoptar un nuevo enfoque de la cuestión.

Si el orden internacional se compone de una proto-jerarquía compuesta por tres tipos de países —a) Los Estados forjadores de normas; b) los Estados tomadores de normas; y c) los Estados rebeldes—, los Estados latinoamericanos y caribeños deben asumir —guste o no— su actual posición periférica en el mundo, ahorrando coste de confrontación al no aspirar a competir —particularmente— con los países poderosos, porque ello probablemente conllevaría sanciones, represalias y padecimientos que terminarían lastrando las capacidades materiales, semimateriales e inmateriales de dichos países y, lo que es peor, terminaría afectando a sus poblaciones.[245] No obstante, ello no implica una sumisión a los postulados de Washington, sino, como bien indica Escudé, "ahorrar la limitada capacidad de confrontación" de los Estados periféricos "para aquellas situaciones en que el conflicto diplomático es inevitable" y donde "están en juego el bienestar de su gente y la base del escaso poder económico de su sociedad".[246] Es decir, emplear el ahorro del coste de confrontación en impulsar una adecuada e inteligente respuesta a los retos externos e internos de América Latina y el Caribe, priorizando, en la situación actual, la lucha contra el COVID-19.

245 Para los académicos Alberto Rocha y Daniel Efrén Morales, las capacidades materiales "garantizan la materialidad necesaria —esencialmente lo económico y militar— que requiere un Estado", las capacidades semimateriales —población, educación, salud— están vinculadas a las primeras y "aseguran el bienestar y desarrollo en una población —básicamente lo socio-institucional—" y, finalmente, las capacidades inmateriales, decisivas según los autores, "se refieren a las cualidades que ha logrado dotarse un país" —capacidad político-ideológica, cultural, comunicacional, etc.—. Véase Alberto Rocha y Daniel Morales, "El poder nacional-internacionales de los Estados. Una propuesta trans-estructural", *Geopolítica(s), vol. 9* (1) (2018): 140 y 156.

246 Carlos Escudé, *op. cit.* (2009), 7 y 12.

Ante los trágicos efectos de la pandemia en América Latina y el Caribe, no hay excusa posible para las respuestas parciales, insuficientes, limitadas, superpuestas, descoordinadas y fragmentadas por las que se han caracterizado los Estados y organizaciones de Latinoamérica y el Caribe. Desde una perspectiva realista periférica, y más en la actual situación sanitaria, la confrontación contra Estados Unidos o el panamericanismo no puede guiar el proceso de integración latinoamericano, al igual que tampoco deben entorpecerlo los intereses particulares de —utilizando la terminología de Escudé— regímenes rebeldes al orden internacional. Los costes de confrontación en dichos casos son, por sus consecuencias sobre los pueblos latinoamericanos y caribeños, sencillamente inasumibles.

Mientras esa lógica de subordinar los procesos regionales a las dinámicas nacionales permanezca, la tendencia es una sucesión de impulsos integracionistas seguidos de movimientos desintegradores y nuevos procesos de reconstrucción o relanzamiento de la integración, sin llegar realmente a estabilizar o profundizar de modo que sea posible garantizar una continuidad más estable.[247]

La unidad latinoamericana ha de construirse sobre los pilares del Estado democrático y de derecho, del desarrollo humano, del bienestar común y de la cooperación regional e internacional, y nunca sobre la costosa confrontación continuada y absurda. Así, es prioritaria la adopción de un pragmático enfoque realista periférico en favor de la integración latinoamericana, concentrando las limitadas capacidades de que la región dispone en dar respuesta eficaz e inmediata a los numerosos desafíos presentes, particularmente al del trágico COVID-19. Como bien afirma Guido Di Tella, ministro de Relaciones Exteriores de Argentina entre 1991 y 1999, "la premisa democrática por excelencia supone que, en materia de política internacional, los gobiernos deben evitarles costes innecesarios a sus pueblos".[248] En dicho objetivo primordial, "la integración y la cooperación entre latinoamericanos es más que nunca vital para poner fin a la pobreza, proteger nuestro planeta y garantizar la paz y la prosperidad".[249] Por ello, la respuesta a la pandemia del COVID-19 es, en conclusión, una oportunidad para la adopción de un enfoque realista periférico pragmático y funcional que favorezca la tan necesaria unidad latinoamericana.

247 Bárbara Carvalho Neves y Karina Lilia Pasquariello Mariano, *op. cit.*, 171.
248 Carlos Escudé, *op. cit.* (2012), 22.
249 Sergio Díaz-Granados, "Los nuevos retos de la integración latinoamericana", *Pensamiento Iberoamericano, núm.* 11 (2021): 77.

TERCERA PARTE – DIMENSIÓN ESTRATÉGICA III

La actual coyuntura latinoamericana y su afectación a la aplicación de la normativa vigente en materia del Derecho de Protección Integral de la Persona Humana

CAPÍTULO VII – INDIGENISMO Y ESTADO NACIONAL EN LATINOAMÉRICA

Cristián Araya Escobar

El asunto indígena en Latinoamérica dista mucho de ser un asunto contemporáneo, pues se remonta a la época del descubrimiento hace más de 500 años, fecha en que la cultura cristiana occidental -mayoritariamente española- y la multiplicidad de etnias americanas entraron en una intensa interacción racial, militar, cultural, política y social de enormes proyecciones, cuyo proceso se encuentra en pleno desarrollo.

Lo actual y contemporáneo de este proceso es el conflicto que hoy día ha emergido entre un nuevo "indigenismo" y el concepto de Estado Nacional en Latinoamérica y que, muchas veces, se ha manifestado incluso en el ámbito del conflicto armado interno, a partir de Chiapas en el año 1994.[250]

Desde un punto de vista geográfico, a partir de 1492 el fenómeno latinoamericano abarcó todos los territorios de América del Sur, Centro América y, originalmente, también vastos territorios de América del Norte, desde Tejas hasta California, hasta donde llegó inicialmente la influencia española, para luego dar paso a la colonización anglosajona.[251]

En todo este Nuevo Mundo, desde un punto de vista racial, el hombre blanco, principalmente español y portugués, se relacionó con una infinidad de etnias americanas, originando una nueva raza, que luego recibió aportes muy importantes de la raza negra africana a través del comercio de esclavos y también de otras etnias extranjeras, a través del fenómeno de la inmigración desde otros países europeos y desde todos los rincones del orbe. Con razón se ha dicho que Latinoamérica es un verdadero crisol donde se ha fundido la raza americana.

Con el advenimiento de la Independencia Americana a principios del siglo XIX, comenzaron a configurarse cada uno de nuestros estados soberanos, con sus respectivos territorios, poblaciones y organizaciones políticas correspondientes, con un marcado sentido nacional que buscaba aglutinar –dentro de nuestra enorme diversidad- una comunidad de valores, anhelos, expectativas, lenguaje, moral y ética compartida,

[250] Cueva-Perus, M. (2016). Chiapas: la guerrilla que queríamos; disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-80272016000200182&lng=es&tlng=es.

[251] Rodríguez, S. (2011). Conmemoraciones del cuarto y quinto centenario del "12 de octubre de 1492": debates sobre la identidad americana. Revista de Estudios Sociales (38); disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-885X2011000100005&lng=en&tlng=es.

que pudieran unir este conjunto de personas que pasarían a formar una sociedad y con ello una nación independiente de España y Portugal y también del resto de las naciones americanas.

En estos proyectos nacionales siempre ha estado presente el indígena, con distintos grados de intensidad según el país.

Así pues, después que Colón pisara las costas de este continente y que los conquistadores entraran en contacto con los pueblos indígenas, pasamos a vivir un proceso de mestizaje y sincretismo cultural y religioso, que dio paso en cada una de nuestras comunidades a un sentido de Nación. Chilenos, peruanos, rioplatenses, orientales, colombianos, brasileños, mexicanos, centroamericanos y tantos otros comenzamos a encontrar valores comunes y una cultura que nos distingue en nuestro medio latinoamericano, así como respecto de nuestra propia metrópolis.

El carácter de nuestras naciones está, sin duda alguna, forjado y modelado por el mestizaje. Desde los albores de nuestras repúblicas americanas se reivindicó a las figuras aborígenes y su importancia en nuestra cultura. En Chile, el pueblo mapuche será ensalzado por su resistencia indómita ante los conquistadores.[252]

En el Perú se hará gala de la figura de los Incas y del alto grado de desarrollo que alcanzó ese Imperio. En el resto de América latina se da una situación similar para exaltar al aborigen en conjunto con el conquistador.

Todos estos elementos fueron recogidos por los distintos Estados para la formación de las nuevas generaciones de criollos, fundando entonces un nuevo sentimiento nacional que se ha apoyado invariablemente en nuestra historia indígena, como paradigma que nos permita separarnos del conquistador y construir un carácter propio y auténtico.

Sin duda, este proceso no fue pacífico. La conquista española se produjo sobre enfrentamientos y batallas que desembocaron en la dominación de los pueblos indígenas, lo que trajo consigo una aguda destrucción de su acervo cultural, por motivos religiosos y otros intereses. Tampoco se pueden desconocer los efectos de la introducción en el continente de especies exóticas, así como de enfermedades y pestes desconocidas por los aborígenes que causaron estragos en sus poblaciones.

La reivindicación y formación del carácter nacional latinoamericano durante el siglo XIX, incorporó a los pueblos indígenas y sus territorios como parte integrante del Estado, es decir, de la comunidad toda.

Para ello, el indígena fue considerado como un ciudadano más y su trato, al menos nominalmente, se fundó en la igualdad ante la Ley.

[252] Barros Arana, D. (1999). Historia General de Chile. Editorial Universitaria, Santiago de Chile.

A mediados del siglo XX, el Estado comenzó a abandonar y olvidar las comunidades indígenas, generándose un creciente cuestionamiento social, convocándose diversas iniciativas para reincorporar y rescatar a estas colectividades.

Estas iniciativas se han traducido en ayudas económicas, beneficios escolares, políticas de rescate del lenguaje y otros elementos configuradores de la cultura, así como una reivindicación de la expresión artística ancestral y se crearon instituciones públicas especializadas en el desarrollo de los pueblos indígenas, todo para su inclusión definitiva en el Estado-Nación.

Sin embargo, las perspectivas han ido cambiando desde un punto de vista ideológico. Los tradicionales conceptos aprendidos por los mayores en nuestros colegios y escuelas latinoamericanas, donde se nos hablaba del Descubrimiento, Conquista y Colonización, han sido reemplazados por el denominado "Encuentro de dos Mundos". El Día de la Raza, que cada 12 de octubre ensalzaba la obra civilizadora iniciada con el descubrimiento, hoy día en amplios sectores es considerado ese día como el inicio de un "genocidio".

Aún más, desde los años 90 y hasta nuestros días, se ha generado un profundo revisionismo del proceso de descubrimiento, conquista y colonización y una suerte de revitalización de un nuevo y excluyente sentimiento nacionalista de algunos pueblos indígenas, que buscan desmarcarse de los Estados Nacionales en que se encuentran insertos.[253] Esta búsqueda de la diferenciación con el resto de la comunidad tiene por objeto elevar un reclamo al trato histórico que los estados americanos, presentados como herederos del conquistador español, han dado a los pueblos indígenas durante más de 500 años, lo que nos ha llevado a transitar hacia una postura extrema, en que se reivindica la antigua postura de la lucha rebelde y la resistencia aborigen.

El paroxismo de estas pasiones ha llevado a renegar completamente de cualquier vínculo con el conquistador. Véase como ejemplo el retiro de las estatuas de Colón y Cortez en Ciudad de México; la relegación de Cristóbal Colón desde el Parque Colón, frente a la Casa Rosada, en pleno centro de Buenos Aires; los daños sufridos en las protestas civiles de Colombia de 2021 en que se derribó una estatua ubicada en el centro de Barranquilla, bajo los gritos de "Colón asesino"; lo mismo ha ocurrido en Arica, Chile, durante las protestas del año 2019, o el vandalismo sufrido por estos monumentos en distintas ciudades de los Estados Unidos luego de la muerte de George Floyd el año 2020. Caso aparte se da en Caracas, donde desde el año 2009 no existe ningún monumento que honre la figura del descubridor, se retiraron todos

[253] Ver; Villalobos, S. (2015). La Araucanía: historia y falsedades. Centro de Estudios Históricos, Universidad Bernardo O'Higgins, Santiago de Chile.

aquellos bajo la imposición del gobierno y el 12 de octubre fue rebautizado como el "día de la resistencia indígena". En el mundo anglosajón ocurre lo mismo, donde este año la Reina Victoria y Elizabeth II fueron defenestradas en Canadá bajo el lema "no hay gloria en el genocidio".

En este nuevo contexto ideológico latinoamericano, los movimientos indígenas, olvidados y abandonados por el Estado, han creado un nuevo "indigenismo" ganando notoriedad a través de la acción política y también de la acción violenta y subversiva en contra del Estado.

Paralelamente, algunas comunidades indígenas han optado por desligarse de las comunidades nacionales en las que históricamente se encuentran insertas, rescatando valores, costumbres y prácticas absolutamente diversas a las del resto de la sociedad, desmarcándose con ello de los principios que sostienen los Estados nacionales.

Esa tensión primeramente rural y focalizada, se ha trasladado cada vez más a las zonas urbanas o se ha expandido por el territorio, creando una nueva esfera de conflicto: el de la autonomía política y territorial indigenista.

Esta nueva realidad latinoamericana, a nuestro entender, está provocando cada vez con mayor intensidad los siguientes efectos:

a) La debilitación del Estado de Derecho y el consecuente daño a la convivencia pacífica en Latinoamérica.
b) El tránsito del conflicto indígena desde el mero control del orden público hacia conflictos armados no internacionales, de diversa intensidad, dentro de cada uno de los estados latinoamericanos.
c) El traslado del conflicto indígena desde el campo a la ciudad.
d) El peligro de internacionalización del conflicto indígena.
e) La militarización del control del orden público ante la insuficiencia de las policías para controlar el fenómeno subversivo.
f) La desnaturalización del rol de las Fuerzas Armadas al comprometerlas en actividades policiales.
g) La necesidad de revitalizar la aplicación en estos conflictos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de Refugiados, Migrantes y Desplazados.

CAPÍTULO VIII – PASADO Y FUTURO DE LAS DESAPARICIONES EN AMÉRICA LATINA, CON ENFOQUE SOBRE EL SOBRE EL DERECHO A LA VERDAD DE LAS FAMILIAS COMO GRUPO VULNERABLE

Gabriella Citroni*

Entiendo que en esta segunda jornada del Webinar "*La compleja actualidad latinoamericana: aportes para una evolución positiva*" la mirada se está enfocando sobre las perspectivas a futuro. Sin embargo, precisamente, parte de mi argumento es que, para poder mirar hacia el futuro, es primero necesario encarar al pasado y creo que la desaparición forzada de personas nos convoca a una seria reflexión en este sentido.

Con respecto a la desaparición forzada de personas, sigue existiendo un estereotipo profundamente arraigado, de acuerdo con el cual se trataría de un fenómeno "del pasado" y relacionado sólo con algunos Estados de América Latina y las dictaduras militares. Desafortunadamente, no hay nada más lejos de la realidad: no se trata de algo que "quedó en el pasado" y, en la sola América Latina, es una realidad que sigue aquejando al continente entero e, incluso, tiene nuevas características y formas. Más en general, se trata de un crimen que tiene un alcance global, a todas las latitudes, e inclusive en la actualidad.[254]

En este contexto, es importante identificar este estereotipo, que muchas veces sirve de excusa, debido a que es cómodo pensar que sea algo del pasado que ya no nos acompaña. Sin embargo, es de por sí problemático hablar de "desapariciones del pasado", porque, jurídicamente, se trata de un delito permanente y una violación continuada de múltiples derechos humanos,[255] lo que significa que, aun cuando la desaparición forzada de una persona haya comenzado, por ejemplo, en los años 70 y su suerte y paradero permanecen desconocidos, el delito se sigue cometiendo hoy en día y se siguen violando los derechos humanos tanto de la persona desaparecida como de sus familiares. Esto tiene implicaciones jurídicas, pero también sociales: una sociedad, para poder avanzar, tiene que conocer la verdad sobre lo acontecido en el pasado y, en particular, sobre la perpetración de graves crímenes.

---

* Las opiniones expresadas en esta contribución son de exclusiva responsabilidad de la autora.

254 En este sentido, véase Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias (GTDFI), *Informe anual de 2021*, UN Doc. A/HRC/48/57 de 4 de agosto de 2021, disponible al siguiente enlace: https://www.undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/48/57.

255 Citroni G., "*¿Hasta cuándo? Reflexiones sobre el carácter continuo o permanente de la desaparición forzada de personas y las correspondientes obligaciones estatales y derechos de las víctimas*", en Spigno, Estrada Marún, Balderas Cardona (coord.), "*El Estudio Internacional y Regional de los Derechos Fundamentales: Los derechos de las víctimas de desaparición forzada de personas en el sistema interamericano"*, Tirant Lo Blanch, Ciudad de México, 2020, pp. 347-393.

En un sentido más estricto, la verdad puede considerarse como conocer la suerte y el paradero de las personas desaparecidas. Sin embargo, en un sentido más amplio, la verdad abarca también conocer las consecuencias, las responsabilidades, quiénes han estado involucrados, etc.[256]

Es importante resaltar que, hasta que haya impunidad y no se establezca la verdad – en su sentido más amplio – sobre las desapariciones forzadas, sigue abierta una puerta para que ese fenómeno se pueda repetir, y más bien, siendo un crimen "muy eficaz", por así decirlo de una forma incluso algo macabra, para que ese fenómeno se pueda adaptar a nuevas realidades y necesidades criminales. Esto se puede apreciar claramente en un contexto como el que el Embajador Blackwell describió, donde prolifera la criminalidad organizada: a lado de la desaparición forzada "clásica", de hecho, existen hoy nuevos actores que utilizan el mismo delito y lo declinan de otra forma, ampliando el número, el margen de personas victimizadas y, en definitiva, llegando a golpear a la colectividad entera.[257]

Así, se pueden tomar algunos ejemplos de países que conocieron el fenómeno de la desaparición forzada, incluso de forma sistemática, en el pasado en las formas que se describían con anterioridad, y se puede ver como este fenómeno lamentablemente se ha ido adaptando ya que la ausencia de respuestas eficaces a lo que aconteció ha permitido la repetición de las violaciones e incluso un empeoramiento de la situación. Creo que uno de los ejemplos más evidentes es el caso de México.[258] México conoció la práctica de la desaparición forzada en lo que fue la llamada o mal llamada "Guerra sucia". Los casos de ese entonces siguen en su gran mayoría sin resolver, en términos de ausencia de verdad y de impunidad, y hoy en día México conoce lo que se puede calificar, y que ha sido reconocido por las propias autoridades, como una verdadera "crisis humanitaria", caracterizada por un número de desaparecidos que no considero necesario especificar, porque creo que hasta si fuera uno sería más que suficiente, pero para dar una idea estamos en los miles y miles.

---

256 De Frouville O., *The Human Right to the Truth in International Law: on Some 'Untimely Meditations'*, en *Sorbonne-Assas Law Review*, 2015, disponible al siguiente enlance: http://lawreview.u-paris2.fr/sites/default/files/publication/pdf/olivier_de_frouville-the_human_right.pdf; Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Informe sobre el derecho a la verdad en América*, OEA/Ser.L/V/I.152 Doc. 2 del 13 de agosto de 2014, disponible al siguiente enlace: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Derecho-Verdad-es.pdf; y GTDFI, *Observación General sobre el derecho a la verdad en relación con la desaparición forzada*, 2010, párr. 39 del informe disponible al siguiente enlace: https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/16/48.

257 Ansolabehere K., Frey B., Payne L. (coord.), *Disappearances in the Post-Transition Era in Latin America*, Oxford University Press, 2021.

258 Véanse también: Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), Caso *Radilla Pacheco* v. *México*, sentencia de 23 de noviembre de 2009, Ser. C No. 209, disponible al siguiente enlace: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf, Caso Alvarado Espinoza y otros v. México, sentencia de 28 de noviembre de 2018, Ser. C No. 370, disponible al siguiente enlace: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf; y *La desaparición forzada en México: una mirada desde los organismos del sistema de Naciones Unidas*, 2019, disponible al siguiente enlace: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-09/lib_DesaparicionForzadaMexicoUnaMirada.pdf.

Es una realidad a la que no se está brindando una solución eficaz. Se ha pasado de un contexto "clásico" de desaparición forzada de opositores políticos al contexto de la mal llamada "guerra al narcotráfico", donde quienes perpetran el delito ya no son sólo agentes del Estado o personas o grupos de personas que actúan con tolerancia, aquiescencia, apoyo por parte del Estado, sino también miembros de organizaciones criminales (lo que en México ha sido tipificado como "desaparición por particulares").

En este sentido, además de nuevos perpetradores del delito, también hay nuevas categorías de víctimas. En este momento, entre las miles y miles de víctimas que se conocen en México, hay algunos casos que cumplirían con el retrato o el perfil de víctima que se conocía en el pasado. Sin embargo, si históricamente la mayoría de los desaparecidos son hombres (y, en este marco, las mujeres se consideran víctimas en su calidad de familiares de la persona desaparecida que reivindican verdad y justicia), en la actualidad en México hay una cantidad considerable de mujeres (niñas y adolescentes) desaparecidas. Además, México, junto con los países del triángulo Norte (es decir, El Salvador, Guatemala y Honduras, además de Nicaragua), están conociendo un fenómeno que no tiene antecedentes, y que es suma y fuertemente atado al escenario que nos describía el Embajador Blackwell anteriormente, es decir la desaparición de personas migrantes. Se ha observado que, en el camino hacia "el Norte", ya sean Estados Unidos o Canadá, la gran mayoría de personas en situación de movilidad humana que desaparece, lo hace en México o ya estando en la frontera con Estados Unidos.

Sin embargo, la desaparición forzada de personas migrantes tiene características propias y una complejidad específica: si bien el sufrimiento para las personas involucradas es el mismo, las dificultades a las que se enfrentan los familiares de las personas desaparecidas son únicas.[259] Por ejemplo, un familiar que reside en Honduras y piensa que su ser querido haya desaparecido o pierde contacto con su ser querido en México, y sabe o tiene razones para pensar que sea víctima de desaparición forzada, ¿cómo puede desde Honduras informar a las autoridades en México o interponer quejas? Muchas veces no puede viajar de Honduras hacia México porque no tiene los papeles para hacerlo, y el marco legal en México no facilita el reconocimiento de su capacidad o su calidad de víctima. En este sentido, la dimensión transnacional del fenómeno conlleva dificultades formidables y únicas.

En este contexto, se empieza también a ver un elemento importante: la desaparición forzada es un crimen de extrema gravedad. Sin embargo, cuando afecta a ciertas personas, que pertenecen a categorías

259 Citroni G., "*The First Attempts in Mexico and Central America to Address the Phenomenon of Missing and Disappeared Migrants*", en *International Review of the Red Cross*, No. 905, 2017, pp. 735-757; Duhaime B., Thibault A., *Protection of Migrants from Enforced Disappearance: A Human Rights Perspective*, en *International Review of the Red Cross*, No. 905, 2017, pp. 569-587; y GTDFI, *Informe acerca de las desapariciones forzadas en el contexto de la migración*, UN Doc. A/HRC/36/39/Add.2 de 28 de julio de 2017, disponible al siguiente enlace: https://www.undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/36/39/Add.2.

vulnerables, frecuentemente es más tolerada o considerada "aceptable", porque estamos hablando de invisibles, de personas que pueden desaparecer sin que se haga mucho ruido. Cualquier perspectiva, cualquier futuro que se quiera pensar para América Latina, no puede prescindir de dar una respuesta a este fenómeno y de reconocer que no se puede considerar que existan personas invisibles, desechables o cuya desaparición forzada es "aceptable".

Asimismo, si se consideran los casos de Honduras y, en parte, Guatemala, o El Salvador, se están reportando muchos casos de desaparición forzada que tienen que ver con personas defensoras de los derechos humanos.[260] En estos casos, posiblemente el problema no es que sean invisibles, todo lo contrario. Estas personas "hacen ruido" y precisamente por eso se victimizan. En este sentido, se puede afirmar que nos estamos enfrentando una "nueva pandemia" si se considera el número de casos de desaparición forzada de personas defensoras de los derechos humanos víctimas de desaparición forzada en dichos Estados. Sin embargo, los Estados donde se está dando ese fenómeno son aquéllos que también están caracterizados por una alta tasa de impunidad. De esto se desprende que la impunidad va de la mano con la repetición de violaciones de los derechos humanos y facilita su comisión. Si no se soluciona esto, no se puede pensar o no se puede plantear un futuro caracterizado por estabilidad o seguridad.

En tal sentido, también se pueden mencionar dos Estados del Cono Sur: Colombia y Perú. Ambos países han tenido un número importante de desapariciones forzadas en el marco de los respectivos conflictos internos armados. Se trata, por lo tanto, de desapariciones forzadas que tienen características específicas. Sin embargo, en el año 2021, ambos países, después de años donde no se registraban nuevos casos en cantidades importantes, han tenido números relevantes de desapariciones forzadas en el marco de protestas sociales. Nuevamente uno se puede preguntar ¿cómo es posible que en dos países que han vivido o que tienen un conocimiento lamentablemente en vivo y en directo de esta realidad se den las condiciones para que este fenómeno se pueda repetir? Colombia, por ejemplo, cuenta con un andamiaje institucional y jurídico extremadamente articulado para poder tratar a las desapariciones forzadas: se tipifica el delito en el código penal, se cuenta con instituciones dedicadas, protocolos y políticas públicas. ¿Qué es que no funciona, por qué se puede repetir esto ya en nuevas circunstancias? Nuevamente, porque, más allá del mencionado andamiaje institucional y jurídico, siguen varias preguntas sin respuesta, tanto en términos de verdad como en términos de justicia.

260 CIDH, *Directrices básicas para la investigación de delitos contra personas defensoras de derechos humanos en el Triángulo Norte*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 110 de 1° de junio de 2021, disponible al siguiente enlace: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Directrices-TrianguloNorte-es.pdf.

Asimismo, se puede hacer referencia a otro Estado – Ecuador – en el que se ha verificado un fenómeno muy particular, sobre el cual se ha pronunciado en un fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en marzo de este año. En Ecuador se dio un número importante de desapariciones forzadas en un marco político "tradicional". Sin embargo, la sentencia que adoptó la Corte Interamericana hace referencia a un nuevo fenómeno que son las desapariciones involuntarias en el marco de instituciones de salud mental. El caso (*Guachalá Chimbo y otros v. Ecuador*)[261] analizado por la Corte Interamericana se enmarca en un fenómeno mucho más amplio, que nos convoca una vez más a hacernos la pregunta ¿por qué estas personas pueden desaparecer? ¿Qué falta a los Estados para que se pueda vivir en un contexto en el que toda persona goza de su derecho a no ser desaparecida? Más allá de las medidas legislativas y políticas adoptadas por los Estados, es importante fijarse en las características de las personas desaparecidas, debido a que, nuevamente, se trata de personas que pertenecen a un grupo extremadamente vulnerable, a saber, personas con problemas de salud mental.

A la luz de los ejemplos anteriormente analizados, el elemento común de muchas de las desapariciones forzadas que se producen en la actualidad es que las víctimas, por una razón u otra, pertenecen a grupos vulnerables.[262] Así, se habla de niños, niñas, mujeres, adolescentes,[263] defensores de derechos humanos, personas con discapacidad, personas migrantes y, en muchos casos, personas pertenecientes a poblaciones indígenas. Por tal motivo, creo que cualquier política para el futuro tenga que tomar en cuenta esta realidad y garantizar la adopción de medidas – valga la redundancia – diseñadas "a medida" para la protección efectiva de los grupos vulnerables y para asegurarles la visibilidad que ameritan para que no sigan siendo consideradas "víctimas aceptables".

De todo lo anterior se desprende que la desaparición forzada ocasiona tres niveles de victimización: el nivel más evidente, es aquél de la víctima directa (la persona desaparecida); luego hay un nivel mucho más amplio, que es todo su círculo familiar y social. La jurisprudencia y el derecho internacional reconocen que toda la familia en un caso de desaparición forzada es víctima. No se trata sólo de la tortura íntima de no saber qué pasó, el darse con los portazos de la justicia, la imposibilidad de tener respuestas, sino que también se dan unas implicaciones económico-sociales y culturales muy fuertes: tener que lidiar con la desaparición de un ser querido implica, para círculos sociales y para familias enteras, quedarse en una situación de ulterior

261 La sentencia se encuentra disponible al siguiente enlace: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_423_esp.pdf.
262 Citroni G., "*La desaparición forzada como violación de los derechos económicos, sociales y culturales en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*", en Ibáñez Rivas, Padilla Cordero, Flores Pantoja (coord.) *Desaparición forzada en el Sistema Interamericano: balances, impactos y desafíos",* Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2020, pp. 133-186.
263 GTDFI, *Comentario general sobre las mujeres afectadas por las desapariciones forzadas*, 2012, disponible al siguiente enlace: https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/WGEID/98/2; y GTDFI, *Comentario general sobre los niños y las desapariciones forzadas*, 2012, disponible al siguiente enlace: https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/WGEID/98/1.

vulnerabilidad.[264] Muchas personas lo pierden todo para poderse dedicar a la búsqueda de su ser querido y esta es una forma de evidente re-victimización.

Para construir una sociedad diferente y mirar hacia futuro, no se pueden ignorar estas realidades o fingir que no existan, es algo que no se puede escamotear y toda política o respuesta estatal que se adopte debe tomarlo debidamente en cuenta.

Por último, cabe señalar que hay un tercer nivel de victimización, es decir, la sociedad en su conjunto. Ninguna sociedad puede mirar hacia el futuro si no se establece qué pasó con las personas desaparecidas y no se establecen las responsabilidades correspondientes. Un lema recurrente en contextos post-conflicto o post-dictaduras es "hay que pasar la página". Sin embargo, no se puede pasar la página, sin antes leerla. Sin esto, es difícil poder realmente mirar hacia un futuro diferente.

En tal sentido, cabe recordar que, hace un año, el Grupo de Trabajo contra las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Naciones Unidas publicó un informe acerca de las normas y políticas públicas para la investigación eficaz de las desapariciones forzadas,[265] en el cual señala que "la impunidad puede tener un efecto multiplicador, que causa más sufrimiento y angustia a las víctimas y sus familias". Esta consideración debe representar el punto de partida para cualquier política del futuro: si no se encara a la impunidad, no se puede avanzar.

Además, el mismo estudio del Grupo de Trabajo destaca que "la comunidad internacional no debe permanecer neutral ante ese sufrimiento, sino que ha de reforzar las iniciativas de cooperación, aumentar la asistencia disponible a las víctimas y llevar a cabo investigaciones judiciales y enjuiciamientos a nivel local e internacional".

Estas consideraciones deberían ser consideradas como el pilar para cualquier medida que se quiera adoptar para el futuro: si no se atiende al pasado, no es posible pensar en un futuro diferente. Así, verdad y justicia van de la mano: no hay justicia sin verdad, y no hay verdad sin justicia.

Cuando hablamos de desaparición forzada, la pregunta fundamental es "¿dónde están?", y en tal sentido hay que adoptar programas y medidas de búsqueda eficaces. Varios de los países de la región han estado estableciendo comisiones nacionales o departamentales ad hoc, unidades de búsqueda. Sin embargo, estos esfuerzos no pueden todavía considerarse suficientes y hay que seguir invirtiendo en este sentido.

Asimismo, hay medidas comunes que se deben adoptar, como la tipificación del delito de desaparición forzada y la adopción de políticas públicas dedicadas. Además, hay que adoptar también medidas

264 GTDFI, *Estudio sobre las desapariciones forzadas o involuntarias y los derechos económicos, sociales y culturales*, UN Doc. A/HRC/30/38/Add.5, de 9 de julio de 2015.

265 El informe se encuentra disponible al siguiente enlace: https://www.undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/45/13/Add.3. El párrafo citado es el 94.

"dedicadas", dirigidas a entender quiénes son los que son más vulnerables frente a ese delito, para luego enfocarse en la prevención. En este sentido, en Argentina se resumió ese concepto hace varios años en el lema "nunca más!". Sin embargo, para no repetir las violaciones del pasado, hay que entender a quiénes hay que proteger y cuáles medidas de protección se tienen que potenciar.

Finalmente, cabe señalar que la pandemia ha tenido un impacto negativo por lo que concierne a las desapariciones forzadas. Así, se han dado varias desapariciones forzadas en el contexto de la pandemia y, por lo que concierne a los familiares de personas desaparecidas y a la sociedad civil, la posibilidad de brindar una respuesta eficaz por parte de las autoridades se ha visto fuertemente afectada. Esto requiere la adopción de medidas específicas y, en este sentido, se han venido sentando principios rectores a nivel internacional.[266]

Finalmente, dando por sentado que no hay verdad sin justicia, con respecto al derecho a la verdad cabe mencionar el Principio II de los Principios contra la Impunidad de las Naciones Unidas adoptados en el año 2005.[267] El derecho a la verdad ha sido reconocido inicialmente en el marco del Derecho Internacional Humanitario (Art. 32 del Primer Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra). Posteriormente, este derecho se ha venido afirmando en el marco de la jurisprudencia y del derecho internacional de los derechos humanos, hasta que se ha consagrado en el Art. 24, párr. 2, de Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

El derecho a la verdad tiene dos dimensiones: la individual, donde la familia tiene el derecho a saber la suerte y el paradero del ser querido, las circunstancias, el estado de las investigaciones, pero también una dimensión colectiva.

En este sentido, el Principio II de los pre-citados Principios de las Naciones Unidas contra la Impunidad reza: "Cada pueblo tiene el derecho inalienable a conocer la verdad sobre los acontecimientos sucedidos en el pasado, en relación con la perpetración de crímenes aberrantes y de las circunstancias y de los motivos que llevaron, mediante violaciones masivas o sistemáticas, a la perpetración de estos crímenes. El ejercicio pleno y efectivo del derecho a la verdad, proporciona una salvaguarda fundamental contra la repetición de este tipo de violaciones".

Si se quiere construir un futuro diferente, primero hay que mirar al pasado y contestar a las preguntas que siguen sin respuesta.

266 Véanse los Principios rectores adoptados conjuntamente por el Grupo de Trabajo y el Comité contra la Desaparición Forzada, disponibles al siguiente enlace: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disappearances/Guidelines-COVID19-EnforcedDisappearance.pdf.

267 Los Principios se encuentran disponibles al siguiente enlace: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/109/03/PDF/G0510903.pdf?OpenElement.

CUARTA PARTE – GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERADOS: LAS MUJERES

CAPÍTULO IX – GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERADOS: LAS MUJERES

Daira Arana Aguilar - Ruth Abril Stoffels - Nuria Hernández García - Tatiana Ordeñana Sierra - Pablo Sebastián Castro Jaramillo - Alejandro Baño Salcedo - Alejandra Castillo Hernández y Rebecca Sánchez Vázquez

Introducción

Todavía en el siglo XXI, las mujeres siguen siendo un grupo poblacional que se encuentra en diversas situaciones de vulnerabilidad, determinadas por los sesgos de género en las políticas públicas, por cuestiones culturales que minimizan el rol de las mujeres en la sociedad y por emergencias que hacen más visibles las diferencias que se han convertido en actos de discriminación contra el ejercicio de los derechos de las mujeres.

América Latina, es una región diversa y sumamente compleja, en la que lo anterior se hace presente, además, en contextos de alta desigualdad social, pobreza, marginación y altos índices de violencia que ponen en riesgo la gobernabilidad y la gobernanza.

Este apartado, pretende otorgar un panorama sobre el rol y capacidad de agencia de las mujeres en algunos contextos de América Latina ante los distintos escenarios que se presentan en la compleja realidad de la región. El objetivo principal es señalar que, aun en circunstancias en las que las mujeres no cuentan con todas las herramientas y mecanismos necesarios para ejercer sus derechos con seguridad y libertad, la colectividad y el sentido de sororidad, permiten que las mujeres sean actores de cambio en su entorno, mejorando las condiciones de vida de las poblaciones igualmente vulneradas.

A. Consecuencias de la violencia durante la pandemia en el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres

PANORAMA GENERAL

La mitad de los catorce países más violentos del mundo se encuentran en América Latina. Entre ellos se ubican: El Salvador, Honduras, Belice, Brasil, Colombia, Guatemala, Jamaica y Venezuela. Asimismo, cuarenta y siete de las ciudades más violentas del mundo se encuentran en el continente americano.[268]

[268]Valenzuela, José (2019. "Trazos de sangre y fuego". Disponible en: https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/25057/9783839445518.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Por otro lado, de acuerdo con datos de la Organización de las Naciones Unidas (2018) América Latina es la segunda región más letal del mundo para ser mujer después de África, con una tasa de 1.6 por cada 100 mil habitantes.[269]

Con el COVID-19, el escenario se complicó todavía más para las mujeres. La pandemia reflejó y exacerbó desigualdades y violencias, afectándolas de manera desproporcionada.

La pandemia cambió la dinámica de los hogares y muchas mujeres tuvieron que quedarse en aislamiento con sus agresores. Asimismo, la pandemia propició pérdida de empleos, afectando de manera diferenciada a las mujeres, las cuales suelen tener menores sueldos y en sectores informales con poco acceso a prestaciones laborales. Si la dependencia económica ya era un factor para que las mujeres se quedaran en espacios violentos, con la pandemia este riesgo aumentó.

América Latina ya contaba con retos importantes en materia de desigualdad y violencia, pero la pandemia generó otros retrocesos y con ello nuevos retos. Por ello, a continuación, se presentan escenarios generales por país y algunas reflexiones en torno al rol de las mujeres en distintas problemáticas que enfrenta la región.

ARGENTINA

El gobierno de Argentina frente a la pandemia de Covid-19, decretó el 20 de marzo de 2020 una cuarentena, medida que exigía que las personas en todo el país, con ciertas excepciones, permanecieran en sus hogares. Medidas como estas cambiaron la vida de las personas y provocaron impactos en los distintos ámbitos, como en el de la violencia de género, en virtud que la implementación de este tipo de medidas creó condiciones proclives a aumentar la violencia de género.

Según la información de la Línea 137, línea de asistencia telefónica para víctimas de violencia doméstica en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), observamos que "el confinamiento produjo un aumento del 32% en el número de llamadas a la línea directa de violencia doméstica. […] observamos que el aumento en el uso de la línea directa se explica principalmente por un incremento de las llamadas relacionadas con incidentes de violencia psicológica. Las llamadas diarias para ese tipo de violencia aumentaron en un 76%"[270].

[269] MundoSur (2021). "Feminicidios en América Latina en contextos de pandemia". Disponible en: https://mundosur.org/wp-content/uploads/2021/09/MundoSur-MLF-Segundo-informe-anual-2021.pdf

[270] Santiago Pérez y otros, *Los confinamientos de la COVID-19 y la violencia doméstica. Evidencia de dos estudios en Argentina*, VII. Serie. IDB-TN-1956, julio de 2020, p.4

Además, se evidencia una sustitución en el uso de los distintos canales de reporte: "las llamadas a la línea directa provenientes de las comisarías de policía disminuyeron bruscamente (un 62%) mientras que las llamadas directas de las víctimas se incrementaron en un 127%."[271]

De acuerdo, a otro estudio "cuando la pareja de estas mujeres también estaba sometida a la cuarentena, se produjo una mayor prevalencia de la VPI bajo todas sus formas (emocional, sexual y física). También hallamos que las parejas en cuarentena acababan compartiendo más tiempo, lo cual puede desatar tensiones o sencillamente dar más oportunidades para que los abusadores potenciales tengan conductas violentas"[272]. De este modo, "la violencia emocional es un 12% mayor, la sexual un 35% mayor y la física un 23% mayor entre las mujeres cuya pareja también está en cuarentena"[273]

Los aspectos antes señalados nos llevan a plantear la necesidad de establecer políticas encaminadas a fortalecer los servicios institucionales a fin de que se dé una respuesta integral y oportuna a la violencia de género, así como también generar mecanismos para brindar apoyo a las víctimas y sus familiares desde un enfoque de derechos humanos. Igualmente, es fundamental establecer medidas de prevención y restitución de derechos.

CENTROAMÉRICA

Centroamérica, se ha caracterizado en los últimos años por ser una de las regiones más violentas del mundo[274]. De acuerdo con la organización Insight Crime, la tasa de homicidios en la región fue en promedio de 17.1 homicidios por cada 10,000 habitantes[275], siendo el país con la tasa más alta Honduras, registrando 38.6 homicidios por cada 10,000 habitantes.

En 2020 y 2021 y ante el contexto de pandemia por el covid-19, los gobiernos centroamericanos recurrieron a medidas de confinamiento y restricción de derechos, como el de la movilidad, para disminuir los efectos del virus en la población, al igual que muchos otros países de América Latina, las cuales no afectaron significativamente la violencia homicida, pero si aumentaron la violencia contra las mujeres.

De acuerdo con la Comisión Interamericana de Mujeres, el confinamiento como medida de mitigación ante el covid-19 propició que las mujeres estuvieran encerradas con sus agresores, tomando en cuenta que los hogares son los lugares más peligrosos para ellas pues es en donde se concentra el mayor número de casos

[271] Ibíd, p.1
[272] Ibíd, p.28
[273] Ibíd, p.24
[274] Flores-Macías, Gustavo; Zarkin, Jessica (2021). The militarization of Law Enforcement: Evidence from Latin America. Perspectives on Politics. 19. 2. pp. 519 - 538. DOI 10.1017/S1537592719003906
[275] Insight Crime (2022) *Balance de Insight Crime de los homicidios en 2021*. Disponible en: https://es.insightcrime.org/noticias/balance-insight-crime-homicidios-2021/

de violencia doméstica[276]. Lo anterior, limitó el derecho humano de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, el cual se encuentra reconocido en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención Belem Do Para" a partir de la afirmación de que la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y libertades fundamentales de las mujeres[277].

COLOMBIA

En Colombia, aproximadamente 3 de cada 10 mujeres reporta haber sido víctima de violencia física por parte de su pareja, expareja o algún familiar. Debido a ello, para las mujeres y niñas que viven situaciones de violencia al interior de los hogares, la pandemia y el aislamiento aumentaron el riesgo y el peligro de la violencia de género, específicamente de violencia intrafamiliar y sexual, debido a que tienen que convivir con su agresor con mayor frecuencia. Aunado al hecho de que el aislamiento genera tensiones adicionales en el hogar, debido a nuevas situaciones altamente estresantes como la crisis económica, la pérdida de fuentes de ingreso, la limitación en las posibilidades de contacto social y el aumento en la carga de trabajo en la casa, incrementando el riesgo de violencia dentro del hogar. Además, las mujeres víctimas de violencia se enfrentan a obstáculos adicionales para buscar ayuda de otras personas, huir de situaciones de violencia o para acceder a respuestas institucionales[278].

En 2020, hubo una disminución en los registros médicos y legales por hechos de violencia intrafamiliar a nivel nacional, así como una disminución en el número de denuncias con respecto a 2019. No obstante, un menor número de registros oficiales de violencia no obedece necesariamente a una menor ocurrencia de hechos violentos contra las mujeres, sino que está relacionado con mayores obstáculos que estas enfrentan, entre ellos: dificultades para acceder a los canales de denuncia, falta de recursos tecnológicos para atención virtual, falta de cupo en casas de refugio, colapso en las líneas telefónicas de atención y falta de acceso a las valoraciones médico/legales en el marco de las restricciones impuestas para evitar la propagación del Covid 19.

---

[276] Organziación de Estados Americanos, Comisión Interamericana de las Mujeres. "Covid-19 en la vida de las mujeres. Razones para reconocer los impactos diferenciados" (2020). Disponible en: https://www.oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCOVID19-ES.pdf

[277] Convención Interamericana para Prevenir, Sancional y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención Belem Do Para". Disponible en: https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html

[278] ONU Mujeres. (2020). Dimensiones de Género en la crisis del COVID-19 en Colombia: Impactos e implicaciones son diferentes para mujeres y hombres. Recuperado de https://colombia.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Colombia/Documentos/Publicaciones/2020/01/covid19_ONU_mujeres-colombia.pdf

En cambio en 2021, las líneas de atención telefónica a mujeres en el contexto de medidas de aislamiento preventivo durante la pandemia en Colombia evidencian un incremento de llamadas al compararse con el año 2020. Las llamadas denunciando "violencia basada en género" incrementaron 80%, mientras que las llamadas denunciando "violencia intrafamiliar" aumentaron 92% . Es importante plantear que el incremento en las llamadas de denuncia de violencia fue evidente a pesar de que los agresores generalmente ejercen un control sobre las mujeres limitando sus posibilidades para comunicarse telefónicamente, controlando sus redes sociales e incluso su teléfono móvil. Cabe resaltar que 94% de las personas que realizaron una llamada eran mujeres, y que a pesar de que 93% de las llamadas recibió apoyo sobre rutas de atención en violencia, el Estado reconoce "el retroceso que han tenido los derechos de las mujeres en la pandemia es dramático. Los derechos de las mujeres han sido recortados, restringidos, violentados".[279]

Además, en Colombia, la mayor parte del desempleo como consecuencia de la crisis económica ocasionada por el Covid 19 ha caído principalmente sobre las mujeres, por lo que el impacto económico de la pandemia también genera barreras adicionales, como la necesidad de las mujeres de permanecer en relaciones violentas debido a la dependencia económica o la pérdida de fuentes de ingresos de trabajadoras informales que incrementa el riesgo a la explotación sexual de mujeres y niñas. Otro factor a tomar en cuenta es el incremento de la violencia cibernética, debido al aumento del uso de medios virtuales que han incrementado las agresiones contra mujeres y niñas a través de internet, como amenazas de violencia, ciberacoso, difusión de imágenes o videos personales sin consentimiento, entre otros. Es importante mencionar que estos riesgos se han visto agravados debido a la ralentización de los servicios judiciales y jurídicos, el acceso limitado a servicios de la institucionalidad durante la crisis y la menor presencia de actores humanitarios. [280]

Específicamente en el caso de Colombia, con el incremento de la migración venezolana al país, el cierre de fronteras debido a la crisis generada por la pandemia ha provocado un mayor uso de pasos irregulares, aumentando el riesgo de violencia, tráfico y trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual. En el periodo comprendido entre 2019 y 2020, se evidenció un aumento de 19 casos sospechosos de violencia de

[279] Análisis comparativo 2019 y 2020, primer trimestre 2020 y 2021 sobre la situación de las violencias basadas en género de población colombiana y venezolana en el marco de la pandemia por COVID-19. Recuperado de https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/VBG%20Barranquilla%20migrantes%202021%20UNW.pdf

[280] ONU Mujeres. (2020). Dimensiones de Género en la crisis del COVID-19 en Colombia: Impactos e implicaciones son diferentes para mujeres y hombres. Recuperado de https://colombia.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Colombia/Documentos/Publicaciones/2020/01/covid19_ONU_mujeres-colombia.pdf

género e intrafamiliar reportados en población venezolana en Colombia, siendo la violencia sexual el mayor número de casos para el 2019 y la violencia física para el año 2020.[281]

Finalmente, cabe señalar que la intersección del género con otras condiciones de vulnerabilidad agudiza el impacto negativo de la crisis que ha traído el Covid 19. Por ello, es prioritario prestar atención a los grupos de mayor vulnerabilidad como las mujeres migrantes, refugiadas o asiladas, las mujeres afrodescendientes e indígenas de la región, mujeres de las zonas rurales, aquellas con discapacidad, las trabajadoras domésticas, las mujeres privadas de libertad y las mujeres del colectivo LGBTI.[282]

ECUADOR

En Ecuador a raíz de la pandemia de la Covid-19, se adoptaron medidas de confinamiento y aislamiento, que incluyeron toques de queda, restricción de movilidad, suspensión de la jornada laboral, etc. Este tipo de medidas ha generado efectos diferenciados y la profundización de las brechas entre hombres y mujeres en el ejercicio de sus derechos.

En el país, previo a la pandemia ya se registraban datos preocupantes respecto a las situaciones de violencia que enfrentaban las mujeres. Según, la Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres (ENVIGMU, 2020), "65 de cada 100 mujeres en el Ecuador, han experimentado por lo menos un hecho de algún tipo de violencia en alguno de los distintos ámbitos a lo largo de su vida […] Siendo la violencia psicológica la más recurrente con el 56,9 %"[283]

Esta situación se agrava en el contexto de la pandemia, toda vez que las mujeres durante el confinamiento obligatorio debieron permanecer con sus agresores. Si bien, el objetivo era salvaguardar la salud de la población y que permanezcan en sus hogares, no obstante "para millones de mujeres, "hogar" representa

[281] Análisis comparativo 2019 y 2020, primer trimestre 2020 y 2021 sobre la situación de las violencias basadas en género de población colombiana y venezolana en el marco de la pandemia por COVID-19. Recuperado de https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/VBG%20Barranquilla%20migrantes%202021%20UNW.pdf

[282] OEA & CIM. (2020). COVID-19 en la vida de las mujeres. Razones para reconocer los impactos diferenciados. Organización de los Estados Americanos & Comisión Interamericana de Mujeres. Recuperado de https://www.oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCOVID19-ES.pdf

[283] El Ministerio de Salud de Ecuador mediante Acuerdo Ministerial n.º 00126-2020 de 12 de marzo de 2020, declaró el estado de emergencia sanitaria en todos los establecimientos del sistema nacional de salud, en los servicios de laboratorio, unidades de epidemiología y control, ambulancias aéreas, servicios médicos y paramédicos, hospitalización y consulta externa, con el objetivo de prevenir un posible contagio masivo en la población.
El 12 de marzo de 2020 se declaró el estado de emergencia sanitaria y se activó el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (COE-N).
Y mediante Decreto Ejecutivo n.º 1017, declaró el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional.
El 24 de marzo de 2020, se dispuso la obligatoriedad de cremación de todo cadáver con antecedentes de Covid - 19.

precariedad, violencia y terror. De esta manera, el espacio destinado para la protección es el mismo del que las mujeres deben protegerse."[284]

También, el confinamiento coloco a las niñas en situaciones de mayor vulnerabilidad de sufrir abuso y violencia sexual, en virtud que según la ENVIGMU (2020) los principales perpetradores son familiares e integrantes de la familia.

Entre "abril y septiembre de 2020, el ECU 911 recibió un promedio de 9496 llamadas mensuales de auxilio por violencia intrafamiliar contra la mujer o miembros del núcleo familiar […] El promedio diario de llamadas en el período comprendido entre el 17 de marzo y el 13 de septiembre de 2020 en que se terminó el estado de excepción fue de 297 llamadas de auxilio por violencia intrafamiliar contra la mujer o miembros del núcleo familiar."[285]

Además, se evidencia un incremento de casos de femicidio, según la Fiscalía, en el 2020 hasta el 30 de junio se registran 29 casos de femicidios en el país."[286] La mayoría de femicidios fueron provocados por el conviviente, cónyuge, ex conviviente y la pareja.

Frente a esto, es fundamental reconocer que la violencia afecta a las mujeres de manera diferenciada y por tanto las políticas que se adopten deben partir de un enfoque de género, intergeneracional, intercultural, discapacidad y movilidad humana, en donde el centro de todo accionar sean las mujeres como sujetos de derechos.

De igual forma, es necesario develar las desigualdades estructurales, las relaciones de género y los patrones de discriminación, así como también promover la creación de espacios seguros para las mujeres y las niñas e implementar programas de salud mental para las mujeres víctimas de violencia durante la pandemia.

MÉXICO

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en México, reconoce al menos cinco de los tipos de violencia que existen contra las mujeres: psicológica, física, patrimonial, económica y sexual. Asimismo, señala los siguientes ámbitos en los que se puede dar: familiar, laboral/docente, comunitaria, institucional, política, digital y mediática. De igual manera, reconoce la violencia feminicida.

---

[284] INEC, *Características de la población contagiada y no vacunada contra la Covid-19*. Trimestre octubre- diciembre 2021. Disponible en: https://www.ecuadorencifras.gob.ec/vacunacion-covid-19/

[285] Ministerio de Salud Pública, *Situación Epidemiológica Nacional Covid-19, Ecuador*. (Desde el 29 de febrero de 2020 hasta el 23 de febrero de 2022. Disponible en: https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2022/02/MSP_cvd19_infografia_diaria_20220224.pdf

[286] Ministerio de Salud Pública, Vacunómetro Covid-19. Disponible en: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMjgxODQyZDItMTZiYi00ZjhmLWI0MzEtYWJlNzAxZDcwNWIzIiwidCI6IjcwNjIyMGRiLTliMjktNGU5MS1hODI1LTI1NmIwNmQyNjlmMyJ9&pageName=ReportSection5e050ac003d0b042a320

No existen cifras oficiales sobre todos los tipos y ámbitos; sin embargo, una de las noticias que obtuvo mayor atención en relación a la violencia de género contra las mujeres, fue el aumento de las llamadas de emergencia y delitos de violencia familiar.

Las medidas de confinamiento por el COVID-19 implicó que algunas mujeres que ya estaban siendo víctimas de violencia en sus casas tuvieran que convivir más tiempo con las personas agresoras, o si bien, no estaban en una situación de violencia, el confinamiento podría complicar las dinámicas familiares en los hogares.

Esto se vio confirmado por cifras evidenciadas por organizaciones civiles, las cuales expresaron su preocupación al detectar que, a dos meses de confinamiento, se incrementaron en más de 80 por ciento las llamadas y mensajes de solicitud de apoyo a causa de violencias de género. Asimismo, la Red Nacional de Refugios señaló que, durante el 2020, las solicitudes a refugios incrementaron de manera notable durante los primeros meses de la contingencia[287].

Ahora bien, si se analizan las cifras oficiales, se tiene que en 2019 se cometieron alrededor de 210 mil delitos de violencia familiar, mientras que en 2020 esta cifra fue de aproximadamente 220 mil. Es decir, hubo un incremento del 5%. En 2021, se contabilizaron alrededor de 233 mil presuntos delitos de violencia familiar, es decir, 6 % más que el año previo. De hecho, fue en 2021 que se registró un máximo histórico en el mes de mayo, con más de 23 mil. Si analizamos por ejemplo este delito, observamos que la violencia familiar ha aumentado de manera preocupante.

Por otro lado, organizaciones civiles[288] han detectado que la tasa por cada 100 mil mujeres de homicidios dolosos de mujeres ha aumentado drásticamente si comparamos, por ejemplo, que en 2010 la tasa de este delito era de 4.25 y en 2020 fue de 5.88. Sobre todo, algunas de estas organizaciones han expresado especial preocupación por el aumento de homicidios cometidos con armas de fuego[289], ya que es una tendencia vista en hombres y mujeres. De hecho, antes se creía que las mujeres eran asesinadas o agredidas principalmente en los hogares, no obstante, los datos en México reflejan que el riesgo ha aumentado cada vez más en la vía pública.

Este panorama implica diversos retos. Por un lado, instituciones de seguridad, procuración e impartición rebasadas ante la problemática. Por otro, en materia de política pública existe la interrogante sobre el cómo prevenir y atender eficiente y efectivamente esta violencia contra las mujeres que está sucediendo en

[287] Observatorio Género y Covid-19 en México. "Violencia familiar y refugios". Disponible en https://genero-covid19.gire.org.mx/tema/violencia-familiar-y-refugios/

[288] Data Cívica. "Mi experiencia puede servir para que otras no tengan miedo: señales y estrategias para prevenir la violencia feminicida" (2021). Disponible en: ttps://hunef-feminicidios.datacivica.org/

[289] Data Cívica e Intersecta

contextos cada vez más complejos, en los que cruzan temas, tales como: el control de armas, el crimen organizado, la migración, el desplazamiento forzado, la desaparición de personas, entre otros.

B. Rol de las mujeres en situaciones complejas

AUSENCIA DE PROYECTO DE NACIÓN, DEBILIDAD INSTITUCIONAL Y CRISIS DE LIDERAZGO

Ante la ausencia de proyectos de nación en América Latina que tengan objetivos claros para el desarrollo y ejercicio de derechos humanos de la ciudadanía, así como una visión a mediano y largo plazo sobre hacia dónde se quiere conducir la política nacional y regional, las mujeres tanto desde las colectividades comunitarias, de la sociedad civil organizada, así como representantes de instituciones gubernamentales, han establecido grandes cambios en la forma de visualizar al propio Estado.

Un ejemplo concreto se puede observar ante el fenómeno de la desaparición de personas, el cual se ha detallado en un apartado posterior. Mientras la mayoría de los Estados de América Latina no cuentan con estrategias concretas para disminuir la desaparición de personas y atender la crisis de identificación de restos mortales, las mujeres familiares de personas desaparecidas han construido redes de búsqueda que han resultado más efectivas que las gubernamentales. Tal es el caso de México[290], Guatemala[291] y Argentina[292], por citar algunas.

---

[290] En México, alrededor del 75% de las personas desaparecidas en el país son hombres, de conformidad con datos de la Comisión Nacional de Búsqueda; mientras que la mayoría de los movimientos sociales de búsqueda de personas desaparecidas están liderados por mujeres. De acuerdo a Palacios y Moraño (2021) "Las mujeres han logrado ir colocando el tema, paulatinamente, en las agendas gubernamentales para el reconocimiento y para la acción. Fundamentalmente, esta tarea ha sido realizada por madres, esposas, hermanas, hijas y tías de las personas desaparecidas. Desde diferentes experiencias de acompañamiento, se ha logrado conocer que la conformación de los colectivos de búsqueda implica más allá de un 90% de participación de mujeres. Situación que se puede advertir desde el trabajo y acompañamiento a colectivos de familiares de personas desaparecidas en estados como Estado de México, Puebla, Guerrero, Jalisco, Nuevo León y Veracruz[9]. Otro ejemplo es en la conformación del Movimiento por Nuestros desaparecidos en México que concentra a más de 60 colectivos de familiares, donde también se puede advertir una mayoritaria participación de mujeres en la búsqueda. Fuente: Palacios, Anaís; Moroño, Raquel (2021). *La desaparición de personas en México y el papel de las mujeres en su búsqueda.* Fundación Henrich Böll Stiftung. Disponible en: https://mx.boell.org/es/2021/03/03/la-desaparicion-de-personas-en-mexico-y-el-papel-de-las-mujeres-en-su-busqueda

[291] Uno de los eventos históricos que más ha afectado a la sociedad guatemalteca ha sido el conflicto armado que se vivió de 1960 a 1996, el cual dejó como resultado el aumento de personas desaparecidas y no identificadas. De acuerdo con Katia Orantes de la Agencia Ocote de Guatemala, "las mujeres han sido las encargadas de liderar la búsqueda de personas desaparecidas durante la guerra en Guatemala". Por ejemplo, el Comité de Familiares Desaparecidos, una de las organizaciones más importantes del país en la materia, fue liderado por doña Juanita Loza, madre del periodista desaparecido Juan Luis Molina Loza. Fuente: Orantes, Katia (2021). *Desaparición forzada. Las que dedicaron su vida a buscar a los desaparecidos en Guatemala.* Agencia Ocote. Disponible en: https://www.agenciaocote.com/blog/2021/03/12/las-que-dedicaron-su-vida-a-buscar-a-los-desaparecidos-en-guatemala/

[292] En Argentina "Las Abuelas de Plaza de Mayo" representan uno de los movimientos de busqueda de personas desaparecidas más importantes de la región. La organización fue creada en 1977 con la finalidad de localizar y restituir a sus legítimas familias todos los niños desaparecidos por la última dictadura argentina. De 1978 a 2019 ha resuelto, al menos, 130 casos, logrando que

El liderazgo que las organizaciones civiles feministas han tomado en la escena pública para proponer y evaluar políticas públicas y apoyar la creación de mecanismos que mejoren el ejercicio de derechos humanos de las mujeres en la región latinoamericana también es sumamente importante. Tal es el caso de organizaciones como Equis Justicia por las Mujeres e Intersecta en México, Data Género - Observatorio de Datos con Perspectiva de Género en Argentina, o Organización Fraternal Negra en Honduras, por mencionar solo algunos ejemplos.

Además, las mujeres en puestos políticos tanto en los gobiernos de los Estados como en la conducción de organizaciones internacionales han buscado darle un sentido igualitario y equitativo al quehacer público. Tal es el caso de Alicia Bárcena, quien se desempeña como Secretaria Ejecutiva de la CEPAL desde 2008 y quien ha posicionado en la agenda regional la necesidad de que todas las personas, y en particular las mujeres tengan la autonomía física, económica y social para ejercer sus derechos y con ello, reducir las desigualdades de la región.[293]

De esta forma, se hace patente la necesidad de que, las organizaciones de la sociedad civil encaminadas a reducir la brecha de género en la sociedad cuenten con recursos financieros y con el apoyo de los gobiernos y organizaciones internacionales para desempeñar su misión. Además, resulta sumamente importante que los Estados se comprometan a abrir más puestos de alto liderazgo a las mujeres con miras a contar con gobiernos más igualitarios, tanto en la práctica como en la ley.

QUEBRANTAMIENTO SISTEMÁTICO DEL ESTADO DE DERECHO, DEMOCRACIAS INCIPIENTES Y REGRESIÓN AUTORITARIA

En situaciones donde no hay garantía del Estado de Derecho y donde hay grupos criminales que controlan territorio y poblaciones, la situación de la mujer es mucho más vulnerable que la de los hombres por lo que requiere una mayor protección.

La pandemia ha derivado en diferentes crisis que han interactuado en las brechas preexistentes, ampliándolas, de modo que la desigualdad de género, que es transversal a toda la estructura socioeconómica, se ha agravado en América Latina[294]. La diferencia entre salarios, las posibilidades de recuperar el empleo y la situación previa a la pandemia y la participación en la economía formal, ha ido en detrimento para las

ese número de familias restablezca sus vínculos. Fuente: Abuelas de Plaza de Mayo https://www.abuelas.org.ar/caso/buscar?tipo=3

[293] CEPAL. "La autonomía de las mujeres, la igualdad de género y la construcción de una sociedad del cuidado son una condición, un camino y un catalizador para el desarrollo sostenible". (2022). Disponible en: https://www.cepal.org/es/comunicados/la-autonomia-mujeres-la-igualdad-genero-la-construccion-sociedad-cuidado-son-condicion

[294] Secretaría General Iberoamericana. "El dramático impacto de la pandemia en las mujeres". (2020). Disponible en: https://www.segib.org/el-dramatico-impacto-de-la-pandemia-en-las-mujeres/

mujeres. Grynspan[295] estima que 33% de las mujeres latinoamericanas no conseguirán recuperar sus trabajos; y según datos de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) aumentarán las mujeres en situación de pobreza y en precariedad, produciéndose una feminización de la pobreza.

La pandemia también ha afectado a las estructuras democráticas, produciéndose retrocesos en países como Bolivia, Colombia, El Salvador y Brasil[296]. En situaciones donde los derechos son acotados y se resiente el Estado de Derecho y la democracia, los grupos en situación de vulnerabilidad – como las mujeres – son los más afectados. Las limitaciones a la libertad de expresión, de movimientos, de acceso a servicios públicos ha impactado directamente en las mujeres y en los movimientos socioeconómicos de mujeres que han sufrido un importante freno, e incluso un retroceso.

Este retroceso viene marcado por cuatro grupos de riesgos que afectan directamente a la inclusión política de las mujeres[297]:1) aumento de la precariedad económica y retorno a los roles tradicionales de género; 2) mayor dependencia de las prácticas informales que refuerzan el dominio político masculino; 3) desigualdades en el acceso a las plataformas en línea; 4) disminución de la visibilidad pública de las mujeres. Aunque se observa el crecimiento de redes de solidaridad feminista más fuertes y hay mujeres capacitadas y formadas que pueden estar motivadas a desempeñar cargos públicos, hay que tener en cuenta que el quebrantamiento del Estado de Derecho y la regresión autoritaria de algunos estados imposibilitará cualquier opción de liderazgo femenino, por lo que, apoyar los esfuerzos que desde gobiernos, sociedad civil organizada u organizaciones no gubernamentales se pretenden llevar a cabo para disminuir estos factores, es por demás esencial.

COEXISTENCIA DE GRANDES ESPACIOS VACÍOS Y MEGALÓPOLIS CON MERCADOS INFORMALES Y DETERIORO DEL HÁBITAT

La importancia de las ciudades en el orden mundial es cada vez más notable. El concepto de megalópolis o mega ciudades con las que parte de la literatura se refiere a las grandes ciudades que iniciaron su desarrollo en América Latina en el siglo XX, hacen referencia al crecimiento urbano desordenado, con características comunes como el gigantismo, el desorden, la dispersión, fragmentación, contaminación y polarización social y con las consiguientes consecuencias para las clases más vulnerables - donde se encuentran las

[295] Rebeca Grynspan, puede leerse aquí: https://www.swissinfo.ch/spa/coronavirus-mujeres_l%C3%ADderes-iberoamericanas-piden-papel-activo-de-la-mujer-en-etapa-post-covid/46434398

[296] Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, "Estado de la Democracia en el Mundo 2021" (2021).

[297] Brechenmacher, Saskia y Hubbard, Caroline "Cómo el coronavirus ha exacerbado la exclusión política de las mujeres", Carnegie Endowment, INDI, (2020).

mujeres – como la privatización, la exclusión y el favorecimiento al desarrollo de redes informales, conflicto y violencia[298].

El alto grado de polarización presente en las sociedades de América Latina se ha acentuado con el continuo desarrollo de las grandes metrópolis, uniéndose a las diferencias socioeconómicas del espacio rural – ciudades, o incluso "tierra de nadie" (donde el Estado no tiene presencia o no la misma que en las zonas urbanas) – megalópolis. Fenómeno acrecentado por la pandemia del Covid-19 que ha profundizado las diferencias socioeconómicas entre grupos y produciéndose una feminización de la pobreza en la región que supone un retroceso de 10 años. Un ejemplo claro es que las mujeres son el colectivo predominante en los cuidados y la mayoría operan en situación de informalidad.

El auge del sector servicios característico de las grandes ciudades de América Latina genera varios tipos de ocupaciones que requieren, por un lado, de un alto grado de educación y sueldos elevados, y, por otro lado, demanda servicios sociales y personales que por lo general son cubiertos por el sector informal y marginal de la economía[299]. Este sector es claramente femenino, y más del 77% de las mujeres de la región que trabajan en el empleo doméstico trabajan en la informalidad[300].

La representación de las mujeres en las instituciones políticas sigue siendo infrarrepresentada, aunque se hayan introducido medidas para garantizar la paridad[301]. El papel de las mujeres es clave en el funcionamiento de las economías familiares de las grandes ciudades y es necesario que se aumente su participación en la política y en la economía. La capacidad de acción debería dirigirse a dos grupos de mujeres:

- mujeres capacitadas y lideresas con conocimiento y formación.
- mujeres destinatarias de las políticas, de las que depende el desarrollo de la economía familiar y social del conjunto desde abajo: concienciación de derechos sociales en las ciudades (formalidad) y del cambio climático (uso de plásticos o material reciclable, por ejemplo) y para actuar en los entornos rurales frenando la deforestación, regadíos sostenibles y en definitiva, cuidar del hábitat.

[298] Pradilla Cobos, Emilio, y Márquez López, Lisett, y "Presente y futuro de las metrópolis de América Latina." Territorios , no. 18-19 (2008):147-181. Redalyc, https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35711626007

[299] Pérez Negrete, Margarita "Las metropolis latinoamericanas en la red mundial de ciudades: ciudades globales? Habitat Boletin, no. 22 (2002).

[300] https://refugees-welcome.es/situacion-mujeres-america-latina-caribe

[301] Morrison, Andrew, Roza Vivian "La hora del liderazgo femenino en América Latina" Blog IADB. 8 Marzo 2018 https://blogs.iadb.org/igualdad/es/la-hora-del-liderazgo-femenino-en-america-latina/

INEQUIDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL

La desigualdad social que se vive en América Latina se ha explicado a partir de la brecha de género que existe en la región, la cual se ha agravado por la pandemia en los últimos años. De acuerdo con la CEPAL, la tasa de pobreza en la región pasó del 30% en 2019 al 37% en 2020, mientras que la participación de las mujeres en la economía pasó de 52% a 46%[302].

Además, de acuerdo con el mismo organismo, durante la pandemia los cuidados han recaído mayoritariamente en las mujeres, con lo que se ha aumentado aún más la brecha de género y se ha dificultado la disminución de la inequidad y la exclusión social en la región.

Al respecto, han sido las organizaciones dedicadas al trabajo y estudio de los problemas de las mujeres, principalmente, las que han visibilizado estas realidades y han sugerido a los gobiernos cambios en las políticas públicas que implementan ante los contextos de emergencia e incertidumbre compleja.

Las medidas contra la discriminación y la violencia hacia las mujeres se deben tomar desde las autoridades cercanas a los ciudadanos, en entornos en los que el poder del Estado se ve debilitado y la democracia a nivel local, las mujeres son invisibles en cuanto objeto de políticas públicas. Por ello, más allá de poner cuotas a la participación de mujeres en los parlamentos, en judicatura o incluso en gobiernos, se debe bajar al nivel ciudadano y ver cómo desde allí se puede impulsar la participación de las mujeres como eje de democratización y de justicia social.

DOMINIO DE LA VIOLENCIA

Cabe recordar que, debido a roles de género en diversas culturas, las mujeres pueden enfrentar diferentes barreras para participar en la vida pública, incluyendo en aquellos espacios de diálogo y toma de decisiones en materia de seguridad y atención a la violencia.

Por otro lado, los contextos violentos que se han ido agravando en diversos países latinoamericanos, requiere de la participación efectiva de las mujeres, no solo por las ideas que pueden aportar, sino también, porque mujeres y hombres pueden sufrir los impactos de la violencia de manera diferenciada. Entender los impactos similares y diferenciados de los procesos violentos es clave para poder plantear acciones de prevención y atención mejor dirigidas por parte de las autoridades de los diversos países en coordinación con las comunidades.

[302] Güezmes García, Ana (2021). *Brechas de género en el mercado laboral y los efectos de la crisis sanitaria en la autonomía económica de las mujeres.* Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/presentacion_aguezmes_180121.pdf

Una cuestión que hay que tomar en cuenta respecto al rol de las mujeres ante la prevalencia de la violencia en países latinoamericanos, es que, en países como México, en las olas de violencia se han sumado una gran variedad de grupos, complejizando las propias dinámicas. En ese sentido, no estamos hablando de conflictos únicamente entre autoridades y grupos criminales, sino también en conflictos entre estos últimos, a los que se le suman, por ejemplo, grupos de autodefensas civiles. En ese sentido, tanto los perpetradores de acciones delictivas como las estrategias para frenarlos, se han basado en lógicas masculinizadas. Como ejemplo, podemos mencionar la militarización de la seguridad pública como una opción por la que se ha optado en diversos países.

En ese sentido, es importante recordar lo que el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas estableció en su Resolución 1325 aprobada en 2000. Esta Resolución insta, entre otras cuestiones, a que los Estados Miembros aumenten la representación de las mujeres en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales para la prevención, la gestión y la solución de conflictos.

Ahora bien, queda claro que las mujeres deben ser parte activa en la búsqueda de soluciones ante la violencia que se está viviendo, tomando en cuenta los diversos roles que desempeñan en ella, como víctimas y también como victimaria, pero, además, las barreras que enfrentan para participar en la vida pública, comúnmente ligadas con roles y estructuras de género.

EL PROBLEMA DE LA SEGURIDAD Y LA CONCEPCIÓN INSTRUMENTAL DE LA SEGURIDAD

Durante las medidas más estrictas del confinamiento en 2020, se estimaba que todos delitos disminuirían debido a la disminución de circulación de personas en las calles. El estudio de Balmori de la Miyar, Hoehn-Velasco y Silverio-Murillo[303] el cual concluye que, en México, los delitos como asaltos, agresiones, delitos contra la propiedad y fraude sufrieron un descenso durante el confinamiento, pero aumentaron una vez que se relajaron estas medidas regresando a los niveles previos a la pandemia; mientras que los homicidios, mostraron cambios mínimos. En ese mismo sentido, otros estudios refieren que en la Ciudad de México, la disminución de crímenes violentos no fue estadísticamente significativa durante la pandemia, particularmente en homicidios y secuestros, sin embargo, los robos a casa habitación, de vehículo y en el

[303] De la Miyar, J. R. B., Hoehn-Velasco, L., & Silverio-Murillo, A. (2021). Druglords don't stay at home: COVID-19 pandemic and crime patterns in Mexico City. Journal of Criminal Justice, 72, 101745.

transporte público disminuyeron significativamente, al igual que los reportes de disparos de armas de juego en la ciudad.[304]

De esta forma, la evidencia ha demostrado que las implicaciones de las medidas restrictivas de tránsito durante la pandemia tuvieron un impacto significativo en delitos no violentos, más no en delitos como los homicidios, que tuvieron modificaciones mínimas respecto del año anterior al confinamiento por el Covid-19. Si bien, no es objetivo de esta investigación determinar si adicional al confinamiento, las estrategias de seguridad tuvieron influencia en las estadísticas criminales, es importante rescatar lo que Balmori de la Miyar, Hoehn-Velasco y Silverio-Murillo concluyen en su estudio al mencionar que [por ejemplo]

El gobierno mexicano, a través de su secretario de seguridad, afirma que su actual estrategia de seguridad es exitosa debido a una disminución sin precedentes del crimen (Forbes, 2020). La actual estrategia (2019-2020) consiste en disminuir los asesinatos de miembros de grupos criminales ("abrazos, no balazos"), y poner más fuerzas de seguridad en las calles para desincentivar las actividades criminales, a pesar de que la mayoría de estas fuerzas son personal militar. Y aun considerando que algunas inversiones se han realizado para incorporar más fuerzas de seguridad en las calles de México, (Forbes, 2020), nuestros resultados muestran que el declive del crimen parece estar relacionado con el confinamiento por la pandemia (2021:12).

De esta forma, la seguridad sigue siendo un tema relevante a atender por los gobiernos a partir de perspectivas más enfocadas en la seguridad ciudadana que en la estabilidad institucional. La perspectiva de seguridad ciudadana permite establecer como eje principal el ejercicio de derechos como la vida, la libertad, la dignidad y el debido proceso, sobre la mera estabilidad social de las naciones basada en la represión por parte de los aparatos burocráticos de seguridad. Esto, se vincula ampliamente con la situación de las mujeres pues, la seguridad ciudadana, las considera personas con agencia y, con capacidad para transformar su entorno, siempre y cuando se cuenten con las condiciones necesarias para que ejerzan sus derechos.

MIGRACIÓN DESORDENADA Y CALDO DE CULTIVO PARA LA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Las personas en situación de movilidad, en medio de un contexto caracterizado por la violencia estructural, la vulneración de derechos, la securitización, el control fronterizo y la falta de respuestas por parte de los

[304] De la Miyar, J. R. B., Hoehn-Velasco, L., & Silverio-Murillo, A. (2021). The U-shaped crime recovery during COVID-19: evidence from national crime rates in Mexico. Journal of Criminal Justice, 10,14, https://doi.org/10.1186/s40163-021-00147-8.

Estados, emprenden su proceso migratorio. Un proceso en el cual la decisión de migrar se ve mediada por factores sociales, económicos, culturales, ideológicos, políticos, etc.

Estos factores contribuyen para que las personas que deciden emprender su proceso migratorio por fuera de los controles establecidos por los Estados enfrenten una serie de violaciones a sus derechos.

En este escenario, se configuran "verdaderas industrias migratorias clandestinas que a través de redes ilegales transnacionales "habilitan" el cruce de las fronteras y la internación en los destinos migratorios. […] primando una tendencia a que incremente la vulnerabilidad de estos migrantes, las formas de violencia que se ejercen en su contra, así como la deshumanización de las relaciones sociales que se tejen en torno a los mismos."[305]

Frente a ello, es prioritario deconstruir y desmitificar los estereotipos y prejuicios construidos sobre los migrantes, en tanto los mismas han coadyuvado a justificar la adopción de medidas centradas en la seguridad y el control, así como también han actuado como límites para el ejercicio de derechos.

También, es necesario implementar políticas públicas desde un enfoque de derechos humanos que se caracterizan por concebir a la persona como un sujeto de derechos, con capacidad de acción y no como sujetos con necesidades o como objetos de atención, control, restricción, etc.

Dichos aspectos nos permitirán avanzar hacia la transformación de las relaciones entre la población receptora y la población migrante y el establecimiento del diálogo intercultural desde nuestras diferencias y semejanzas y avanzar hacia una convivencia equitativa, solidaria que recupere los lazos históricos y culturales que nos unen como humanidad.

EL FENÓMENO DE LA DESAPARICIÓN FORZADA Y SU ACTUAL RECONFIGURACIÓN

De acuerdo con la *Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas* de la ONU (2010)[306], se entiende por desaparición forzada *"el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado…".*

[305] Soledad Álvarez y Sandra Guillot, *Entre la violencia y la invisibilidad. Un análisis de la situación de los niños, niñas y adolescentes ecuatorianos no acompañados en el proceso de migración hacia Estados Unidos,* Ecuador Migrante 1, SENAMI, 2012, p.29.

[306] Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas. (2010). *Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.* Recuperado de https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ConventionCED.aspx

Según el Informe del *Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias* de la ONU, 6 de los 10 países con mayor cantidad de desapariciones forzadas en los últimos 40 años son Latinoamericanos: Argentina, Guatemala, Perú, El Salvador, Colombia y Chile[307].

Durante el siglo XX en América Latina, la mayor parte de las desapariciones forzadas se llevaron a cabo durante las dictaduras militares– a excepción de México y Perú, con números relevantes en períodos democráticos – y eran realizadas por grupos militares o paramilitares de manera centralizada, como forma de represión política hacia los oponentes. Alrededor de 90 mil personas fueron desaparecidas entre 1966 y 1986 en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Haití, Honduras, México, Perú y Uruguay [308].

En la actualidad, las desapariciones forzadas en la región suelen darse en situaciones más complejas de conflicto interno, y se encuentran estrechamente relacionadas con factores como la migración, el combate al narcotráfico y a las bandas de crímen organizado, los grupos guerrilleros (especialmente en Colombia) y los *feminicidios* (especialmente en México).

Hablando específicamente del impacto de género en las desapariciones, la gran mayoría de desaparecidos son hombres, por lo que suelen ser mujeres - muchas de ellas madres o parejas - quienes emprenden activamente la búsqueda, por lo que la vida familiar también se ve gravemente alterada. En muchas ocasiones, las mujeres se desplazan para protestar o incluso emprender personalmente la búsqueda, dejando atrás sus casas, familias, trabajo u oportunidades educativas; debiendo adaptarse a un entorno ajeno y hostil[309].

C. Rol de las mujeres en la prevención

En situaciones de debilidad del Estado y de crisis democrática, las personas en situación de vulnerabilidad son las que más se ven afectadas. Sus derechos se limitan y los agentes estatales son incapaces de protegerles frente a agresiones de terceros y menos si estos vienen del seno del hogar o de grupos organizados con poder real. Sin embargo, como ya se ha mencionado, la mujer no sólo es una persona vulnerable, es así mismo un

[307] Contreras, A. (30 de agosto de 2021). Desaparición forzada en América Latina. *Friedrich Naumann Foundation.* Recuperado de https://www.freiheit.org/es/latin-america/desaparicion-forzada-en-america-latina#:~:text=Am%C3%A9rica%20Latina%20engloba%206%20de,las%20Naciones%20Unidas%20(ONU).

[308] Ibidem

[309] Santacecilia, M. (30 de agosto de 2021). Desaparecidos en América Latina: cuando la incertidumbre es tortura. *DW*. Recuperado de https://www.dw.com/es/desaparecidos-en-am%C3%A9rica-latina-cuando-la-incertidumbre-es-tortura/a-59021373

actor de la sociedad y un agente de cambio y cualquier medida que facilite la incorporación de la mujer a las esferas de poder, fortalecerá una democracia que en otro caso no será inclusiva ni realmente participativa. Esta participación no será posible a nivel estatal o de democracia "formal" si no se realizan cambios desde la familia hasta llegar a las estructuras del Estado, incluyendo grupos de poder intermedios, consejos locales, cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, grupos de presión, dirección de escuelas y universidades; y así, desde abajo y al mismo tiempo desde arriba, fortaleceremos el Estado democrático.

En unos casos es fácil, puesto que medidas de acción positiva permitirán a mujeres preparadas participar en ámbitos que en ocasiones le han sido vetados, pero en otras ocasiones la labor debe ser más de fondo, porque el incremento numérico no va a suponer un incremento real. Primero porque la mujer, por razones sociológicas, de conciliación o de preparación, no quiera o no vea la posibilidad de participar en estas esferas. En segundo lugar, porque la mera presencia femenina no es garantía de los derechos de la mujer ni de un sistema democrático. La preparación en competencias y capacidades, el desarrollo de herramientas para jugar en igualdad de condiciones en el foro democrático y el empoderamiento para el surgimiento de lideresas es clave en este sentido.

Antes de idear proyectos de desarrollo o de cooperación, es necesario conocer los datos, visibilizar la situación y las necesidades. Por ello es necesario desarrollar indicadores sobre la situación en que se encuentran las mujeres y sus roles y capacidades.

En realidad, los ejes sobre los que se nos propone reflexionar son ejes que afectan directamente a las mujeres y los otros tres son situaciones en las que se coloca a la mujer en situación de vulnerabilidad

Por otro lado, América Latina tiene experiencia acumulada en materia de prevención de la violencia, la cual se trata de un conjunto de acciones cuyo propósito es atender las causas o factores de riesgo en la generación de entornos violentos, desde un enfoque de seguridad ciudadana. Este último concepto se refiere a un tipo de seguridad en la que el gobierno actúa en coordinación con la ciudadanía para generar entornos pacíficos. En ese sentido, como parte de este enfoque, la ciudadanía es percibida como un actor clave para coproducir la seguridad tomando en cuenta que la violencia es un fenómeno multifactorial, en el que se deben considerar los siguientes niveles: intrapersonal, interpersonal, organizacional y comunitario (Organización Mundial de la Salud, 2002).

Asimismo, la prevención de la violencia se clasifica en los siguientes tipos: primaria, secundaria y terciaria. La primera se enfoca en la población en general y en atender riesgos socioeconómicos. La segunda es un tipo más focalizado, el cual se dirige a las personas consideradas en riesgo de cometer actos violentos. Por su parte, el tercer tipo se centra en aquellas personas que ya han cometido actos violentos con el fin de prevenir que reinciden en dichos actos (USAID, 2016). En estos escenarios, las mujeres pueden ser tanto

víctimas de violencia, así como también pueden reproducirla. Por ello, es pertinente que las intervenciones para prevenir, atender o erradicar la violencia tengan en cuenta la perspectiva de género para poder identificar causas, necesidades e impactos diferenciados en los entornos violentos.

Existen diversos ejemplos de proyectos que funcionan bajo la lógica de la prevención social de la violencia en América Latina: actividades con las infancias para prevenir violencia escolar, capacitación laboral para mejorar las condiciones de las juventudes, mejoramiento de espacios públicos, actividades recreativas con las comunidades (deportivas, culturales, entre otras), vinculación de la población con la policía, entre otras. Un punto a considerar es que también bajo este enfoque, lo local ha ganado una mayor relevancia.

Ahora bien, no en todos los países esta prevención social de la violencia se ha desarrollado con los lentes de género. En algunos casos, como el de México, en un inició se estableció como parte del programa del cual se desprendía la política pública de prevención (PRONAPRED), que era relevante la transversalización de la perspectiva de género, así como generar nuevas masculinidades y feminidades para erradicar estereotipos de género, pero la realidad es que no se dicen los "cómo". Lo cual, como en muchos otros temas, se presta a que la perspectiva de género sea algo visto al margen y como un elemento en papel.

Por otro lado, dado que las personas en conflicto por la ley son en su mayoría hombres (no porque los hombres sean naturalmente más violentos sino por las propias normas de género, la socialización y otros factores contextuales), resulta fácil que los proyectos de la prevención social de la violencia puedan omitir las necesidades e impactos diferenciados de las mujeres en la problemática, además de restarle importancia a su participación y papel en la misma.

En ese sentido, es urgente que la sociedad civil y las autoridades consideren en sus intervenciones la incidencia que tienen las dinámicas de género en los escenarios de violencia que se están observando, así como las experiencias y posibles aportes de las mujeres y hombres en la generación de entornos seguros.

QUINTA PARTE - APORTES DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE ITALIA PARA UN ESCENARIO LATINOAMERICANO DESEABLE

CAPÍTULO X – ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS Y DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE DESAPARICIONES FORZADAS

Giulia Baj

Introducción

Más allá de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH), la cuestión de las desapariciones forzadas también ha sido objeto de sentencias por parte de otros tribunales regionales y de decisiones relativas a comunicaciones individuales por parte de mecanismos internacionales de protección de los Derechos Humanos, incluido el Comité de Derechos Humanos y el Comité de las Naciones Unidas contra las Desapariciones Forzadas. En particular, la Corte Europea de Derechos Humanos (en adelante, la Corte EDH) ha emitido varias sentencias al respecto. Por lo tanto, es posible comparar la jurisprudencia de los dos Tribunales. Al examinarla, cabe señalar en primer lugar una diferencia cronológica. En efecto, la Corte EDH no se ha pronunciado en materia de desapariciones forzadas sino hasta una década después de la Corte IDH. Mientras que la Corte IDH dictó su primera sentencia al respecto en 1988 en el caso *Velásquez Rodríguez v. Honduras*[310], la primera sentencia de la Corte EDH sobre el tema, fue la de *Kurt v. Turquía*, que se remonta a 1998[311].

Esto es particularmente significativo: no sólo la jurisprudencia de la Corte EDH presenta un retraso con respecto a la de la Corte IDH, sino que el primer Tribunal en su desarrollo sobre el tema de las desapariciones forzadas se ha –a veces– inspirado en lo elaborado por la segunda, aunque se aparta en algunos aspectos. La relación ambivalente de la Corte EDH con la Corte IDH ya se desprende de la sentencia sobre el caso *Kurt c. Turquía*, en la que la sentencia sobre el caso *Velásquez Rodríguez c. Honduras* sólo se menciona en la reconstrucción de los hechos, consideraciones de hecho, mientras es ignorada en las cuestiones de derecho sobre el fondo del caso.[312] En efecto, del análisis comparativo de la jurisprudencia de los dos tribunales se desprenden algunas semejanzas, pero también diferencias significativas. Por una parte, ambas Cortes han definido de manera similar la "desaparición forzada", así como las correspondientes obligaciones para los Estados parte al Convenio Europeo de Derechos Humanos y a la Convención Americana sobre Derechos

[310] Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Velásquez Rodríguez c. Honduras*, sentencia de 29 de julio 1988.
[311] Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Kurt c. Turchia*, sentencia de 25 de mayo 1998.
[312] Véase Groppi, Lecis Cocco-Ortu, *Le citazioni reciproche tra la Corte europea e la Corte interamericana dei diritti dell'uomo: dall'influenza al dialogo?*, en *Federalismi.it*, n. 19, 25 de septiembre de 2013.

Humanos, sancionando la ilegalidad de las leyes de amnistía para los responsables de estos crimines. Por otra parte, la jurisprudencia de los dos tribunales difiere en varios aspectos. En primer lugar, los tribunales han adoptado posiciones diferentes en materia de carga de la prueba; en segundo lugar, se han alcanzado varias soluciones en cuanto a la cuestión de si considerar como víctimas a los familiares de las personas víctimas desaparecidos.

En cuanto a la configuración del fenómeno de "desaparición forzada" como violación continuada, esto llevó a los dos tribunales a conclusiones diferentes en cuanto a su competencia *ratione temporis*. Existen otras diferencias en cuanto a la posición de los dos tribunales sobre la existencia de una violación de la prohibición de tortura. Por último, los dos tribunales han adoptado posiciones diferentes en cuanto al uso de medidas cautelares, así como en cuanto a las medidas de reparación establecidas, con especial referencia al derecho a la verdad.

A pesar de que la Corte EDH se ha acercado con el tiempo a la jurisprudencia de la Corte IDH, siguen existiendo diferencias considerables; en general, la Corte IDH sigue dedicando una mayor atención a las víctimas.[313] Por lo tanto, parece útil analizar de manera comparada la jurisprudencia de los dos tribunales, con un enfoque particular sobre las discrepancias entre las dos, rastreando las posibles motivaciones que subyacen a estas diferencias.

Así pues, la presente contribución se divide como sigue: en primer lugar, se presenta la definición de "desaparición forzada", con especial referencia a los instrumentos convencionales. En segundo lugar, se discuten las aparentes similitudes en la jurisprudencia de los dos tribunales. Asimismo, se analizan las diferencias interpretativas entre las dos y, finalmente, se ofrecen algunas conclusiones.

Definición de "desaparición forzada"

Llamados a juzgar posibles violaciones de los Derechos Humanos debidas a desapariciones forzadas, ambos tribunales han tenido que afrontar un primer problema común: definir el fenómeno de "desaparición forzada". En esta tarea, las definiciones adoptadas por los Tribunales parecen coherentes con las definiciones proporcionadas por diversos instrumentos internacionales vinculantes. Al respecto, cabe señalar, en particular, las disposiciones contenidas en la Convención Interamericana sobre la Desaparición

[313] Véase Taqi, *Adjudicating Disappearance Cases in Turkey: An Argument for Adopting the Inter-American Court of Human Rights' Approach*, en *Fordham International Law Journal*, 2001, p. 940 ss.; Vermeulen, *Living beyond Death: Torture or Other Ill-Treatment Claims in Enforced Disappearances Cases*, en *Inter-American and European Human Rights Journal*, 2008, p. 159 ss.

Forzada de Personas[314] y en la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra la Desaparición Forzada[315]. Al analizar este asunto, se destaca el papel central de la Corte IDH.

En virtud de la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas, adoptada por la Organización de los Estados Americanos en 1994 y entrada en vigor en 1996, "se considera desaparición forzada la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes"[316]. Cabe señalar que la Corte IDH se ha pronunciado sobre casos de desaparición forzada durante varios años antes de la adopción de la Convención.

En cambio, el artículo 2 de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (en adelante CIPPDF)[317,] adoptada el 20 de diciembre de 2006 y entrada en vigor el 23 de diciembre de 2010, establece que "[a] los efectos de la presente Convención, se entenderá por "desaparición forzada" el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley"[318.]

Por lo tanto, aparecen como elementos constitutivos la privación de libertad, cometida por agentes formalmente o *de facto* pertenecientes al Estado, seguida por la negativa a reconocer dicha privación de libertad o el ocultamiento de la suerte y el paradero de la persona desaparecida[319]. Estos elementos también

---

[314] Organización de los Estados Americanos, *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*, 9 de junio 1994.

[315] Digno de mención es también el *Estatuto de la Corte Penal Internacional*. En virtud del art. 7.1. del Estatuto, en efecto, las desapariciones forzadas pueden constituir un crimen contra la humanidad, si se realizan como parte de un ataque sistemático contra los civiles. Según el art. 7.2.1, se entiende por "desaparición forzada" "la aprehensión, la detención o el secuestro de personas por un Estado o una organización política, o con su autorización, apoyo o aquiescencia, seguido de la negativa a admitir tal privación de libertad o dar información sobre la suerte o el paradero de esas personas, con la intención de dejarlas fuera del amparo de la ley por un período prolongado". Se recuerda, además, la *Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1978 (doc. A/RES/47/133, 18 de diciembre de 1992), de carácter no vinculante.

[316] *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas,* art. 2.

[317] *Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, 20 de diciembre 2006, UN Treaty Ser. Vol. 2716, p. 3.

[318] Texto en www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/conventionced.aspx.

[319] A este respecto, véase Camera dei deputati – Servizio Studi, XVII Legislatura, *Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 dicembre 2006 A.C. 2674, A.C. 1374, Dossier n. 244, del 25 novembre 2014*, en http://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/ES0299.pdf.

han sido examinados por la Corte IDH y posteriormente por la Corte EDH, cuando se trate de verificar la violación de los derechos reconocidos, respectivamente, en la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante CADH) y en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

Ya en la sentencia sobre el caso *Velásquez Rodríguez v. Honduras*, precedente a la adopción de los dos tratados mencionados, la Corte IDH describió la desaparición forzada como una arbitraria privación de libertad, una violación del derecho del detenido a ser juzgado sin demora e invocar los procedimientos adecuados para verificar la legalidad de la detención.[320] La Corte IDH no deja de señalar que las desapariciones forzadas a menudo van acompañadas por la eliminación de información relevante por parte de las autoridades[321]; además, reconoce desde este primer caso que el fenómeno de las desapariciones forzadas "constituye una forma compleja de violación de los derechos humanos que debe ser comprendida y encarada de una manera integral"[322.]

La coherencia sistemática entre las definiciones convencionales y las que se derivan de la jurisprudencia de los dos tribunales parece crecer, habida cuenta de lo dispuesto en el art. 28 CIPPDF. En efecto, este artículo establece que el Comité contra las Desaparición Forzada, creado en virtud del art. 26 CIPPDF, "[e]n el marco de sus funciones… consultará con otros comités convencionales creados por los instrumentos de derechos humanos… con miras a asegurar la coherencia de sus observaciones y recomendaciones respectivas". Considerando todo ello y, en particular, la amplia jurisprudencia de la Corte IDH sobre las desapariciones forzadas, es posible que en este tribunal juegue un papel de liderazgo (como, por lo demás, lo ha hecho hasta ahora)[323] para las futuras interpretaciones jurídicas que el Comité contra la Desaparición Forzada tendrá que dar[324.]

Elementos aparentemente comunes en la jurisprudencia de las dos Cortes

Analizando la jurisprudencia de las dos Cortes, aparecen algunas semejanzas. Sin embargo, un análisis más detenido revela algunas diferencias relacionadas con estos elementos aparentemente comunes. Esto ya es manifestación de los diferentes enfoques de los dos tribunales sobre la materia en cuestión. Las desapariciones forzadas son calificadas por ambos como violaciones de múltiples derechos humanos

[320] Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Velásquez Rodríguez c. Honduras*, cit. *supra* nota 1, párr. 155.
[321] *Ibidem*, párr. 131.
[322] *Ibidem*, párr. 150.
[323] Véase Scovazzi, Citroni, *The* **Struggle against Enforced Disappearance** *and the* **2007 United Nations Convention,** Leiden, Boston, 2007.
[324] Véase Citroni, *The Contribution of the Inter-American Court of Human Rights and Other International Human Rights Bodies to the Struggle against Enforced Disappearance*, en Haeck, Ruiz-Chiriboga, Burbano Herrera (eds.), *The Inter-American Court of Human Rights: Theory and Practice, Present and Future*, Cambridge, 2015, p. 379 ss.

fundamentales reconocidos a nivel convencional[325.] Algunos de estos derechos también se consideran inderogables en los convenios pertinentes. En este sentido, en la sentencia *Velásquez Rodríguez c. Honduras*, la Corte IDH declaró explícitamente que la desaparición forzada constituye una violación de múltiples derechos consagrados en la CADH, que los Estados parte deben respetar y garantizar[326.] Esta posición se ha reiterado en sentencias sucesivas[327]**.**

El Tribunal EDH, aunque de manera menos explícita[328,] ha reconocido violaciones de múltiples derechos protegidos por el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) como consecuencia de desapariciones forzadas. En general, del análisis de las sentencias de los dos tribunales en la materia es posible afirmar que una desaparición forzada viola el derecho a la vida (consagrado en el art. 2 del CEDH y en el art. 4 del CADH), el derecho a no ser sometido a tortura o tratos inhumanos, crueles y degradantes (art. 3 CEDH y art. 5 CADH), el derecho a la libertad personal (art. 5 CEDH y art. 7 CADH), y el derecho a un recurso efectivo (art. 13 CEDH y art. 25 CADH).

Sin embargo, la violación de estos derechos es interpretada de manera diferente por los dos tribunales. Por lo que se refiere al derecho a la vida, la Corte EDH presume la muerte de la persona desaparecida y considera la falta de investigaciones como una violación del mismo derecho. La Corte IDH, por otra parte, vincula la violación del derecho a la vida a la no prevención de la desaparición forzada. Por lo que se refiere a la prohibición de la tortura, la Corte IDH ha reconocido la violación de esta prohibición tanto contra la víctima de desaparición forzada como contra sus familiares, aplicando amplios criterios interpretativos y carga de la prueba para el Estado demandado. En cambio, la Corte EDH es más cautelosa y reconoce la violación de la prohibición de tortura sólo para los familiares de la víctima –y no para la propia víctima– aplicando a este reconocimiento criterios particularmente restrictivos. Volveremos sobre esto más adelante.

Además de ser una violación compleja, ambos tribunales consideran la desaparición forzada como una violación continuada. Por lo tanto, es posible que los tribunales juzguen acontecimientos en los que la desaparición forzada propiamente dicha comenzó antes de la ratificación del Convenio por el Estado demandado, mientras persista la falta de información sobre la suerte y el paradero de la persona desaparecida. Sin embargo, también a este respecto se observan profundas diferencias en la jurisprudencia de las dos Cortes.

---

[325] A nivel doctrinal, véase Vermeulen, *Living beyond Death: Torture or Other Ill-Treatment Claims in Enforced Disappearances Cases*, cit. *supra*, nota 4.

[326] Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Velásquez Rodríguez c. Honduras*, cit. *supra* nota 1, párr., 155.

[327] Véase, *ex multis*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Tenorio Roca y Otros c. Perù*, sentencia de 22 de junio 2016, en particular párr. 140 ss.

[328] Véase, *ex multis*, Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Isayeva, Yusupova e Bazayeva c. Russia*, sentencia de 24 de febrero de 2005.

La Corte IDH ha calificado las desapariciones forzadas como violaciones continuadas de los derechos humanos[329]. En particular, ésta consideró el fenómeno de la desaparición forzada constituido por una "pluralidad de conductas que, cohesionadas por un único fin, vulneran de manera permanente, mientras subsistan, bienes jurídicos protegidos por la Convención".[330] En cambio, la disciplina aplicada por la Corte EDH es más articulada. En efecto, esta última aplica, por regla general, el plazo de presentación de la demanda, fijado por el art. 35.1 CEDH en seis meses (cuatro desde el 1° de febrero de 2022) a partir de la fecha de notificación de la decisión final que marca el agotamiento de los recursos internos. Sin embargo, la Corte EDH reconoce que este término no puede aplicarse a los casos de desapariciones forzadas, ya que en el caso de violaciones continuadas (como es la desaparición forzada), el tiempo a partir del cual se calcula el término "comienza de cero cada día"[331], y sólo cuando cese la desaparición forzada podrá computarse el plazo. Sin embargo, la Corte EDH precisa que esto no significa que se puedan presentar quejas durante un tiempo indefinido; por el contrario, en este caso el peticionario deberá demostrar su diligencia y presentar una demanda "sin demora injustificada"[332]. Para definir mejor el retraso admisible, la Corte EDH alegó que "cuando hayan transcurrido más de diez años, los peticionarios deberán, con el fin de justificar el retraso en la presentación de la demanda, demostrar de manera convincente que las investigaciones se han realizado, dando lugar a resultados concretos"[333]. Sin embargo, no puede ignorarse la posición expresada por la Gran Cámara de la Corte EDH en el caso *Janowiec y otros c. Rusia*, en una sentencia que ha recibido varias críticas, vinculadas en definitiva a la protección de los valores fundamentales del CEDH[334]**.** En este caso, los familiares de las víctimas y los supervivientes de la masacre de Katyń habían demandado al Estado ruso ante la Corte EDH, por violación del art. 2 del CEDH, en particular en relación con el incumplimiento de la obligación de llevar a cabo investigaciones. Sin embargo, la masacre tuvo lugar en 1940, mucho antes de la adopción del CEDH, el 4 de noviembre de 1950[335]. Por consiguiente, la Corte tuvo que evaluar cuestiones relativas a la admisibilidad de la demanda. Ciertamente, no se trataba del primer caso en el que la Corte EDH había resuelto esta cuestión; en este sentido, en la sentencia *Šilih c. Eslovenia*, la Gran Cámara de la

[329] Véase *ex multis*, caso *Tenorio Roca y Otros c. Perù*, cit. *supra* nota 18; Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Comunidad Campesina de Santa Bárbara c. Perú*, sentencia de 1 de septiembre de 2015.
[330] Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Radilla-Pacheco c. Mexico*, sentencia de 23 de noviembre de 2009, párr. 138; Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") c. Brasil*, sentencia de 24 de noviembre de 2010, párr. 101.
[331] Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Varnava y otros c. Turquía*, sentencia de 18 de septiembre de 2009, párr. 159 (tradución del autor).
[332] *Ibidem*, párr. 161 (tradución del autor).
[333] *Ibidem*, párr. 166 (tradución del autor). Véase también Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Er and otros c. Turquía*, sentencia de 31 de julio de 2012.
[334] Sobre el alcance de estos valores véase, *ex multis*, Schabas, *Do the "Underlying Values" of the European Convention on Human Rights begin in 1950?*, en *Polish Yearbook of International Law*, 2013, p. 247 ss.
[335] Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Janowiec y otros c. Rusia*, sentencia de 21 de octubre de 2013.

Corte EDH, declaró que "la obligación de procedimiento de realizar investigaciones efectivas con arreglo al art. 2 del CEDH se desarrolló como una obligación independiente y autónoma [...] vinculante para el Estado aunque la muerte se produjera antes de la fecha crítica".[336] En particular, la Gran Cámara había sostenido que "una parte significativa de las investigaciones para determinar la causa de muerte y asegurar que los responsables respondan de sus actos",[337] debe realizarse después de la fecha crítica para que exista una relación genuina entre la muerte y la entrada en vigor del CEDH en relación con las obligaciones procedimentales del artículo 2 del CEDH, y el Tribunal tenga, por tanto, competencia *ratione temporis***.** Sin embargo, la propia Gran Cámara había afirmado en la misma sentencia la posibilidad de que, en "ciertas circunstancias", la Corte EDH tuviera jurisdicción por la necesidad de "asegurar que las garantías y los valores fundamentales del CEDH estén protegidos de manera real y efectiva"[338]. Sin embargo, esta conclusión no fue confirmada por la Gran Cámara de la Corte EDH en el asunto *Janowiec y otros c. Rusia*. Aun reconociendo que la masacre de Katyń constituye un crimen de guerra y que, por lo tanto, supondría una violación de los valores fundamentales del CEDH, la Gran Cámara concluyó que faltaban nuevos elementos "capaces de relacionar el pasado lejano con el reciente período posterior a la ratificación y que las circunstancias especiales que justifican una relación entre la muerte y la ratificación no han sido demostradas"[339]. Como se ha anticipado, esta jurisprudencia se presta a más de una crítica.[340] En primer lugar, esto lleva a la paradójica conclusión de que un Estado que no ha tomado ninguna medida con respecto a anteriores atrocidades no sería demandado ante la Corte EDH, a diferencia de un Estado que, por el contrario, ha actuado de forma más virtuosa, aunque de manera insatisfactoria[341.] Además, esto colocaría un "artificioso y poco convincente" [342] límite temporal a la protección de los valores fundamentales del CEDH**.** En otras palabras, la sentencia parece implicar que estos valores no aparecieron sino hasta el mes de noviembre de 1950. La jurisprudencia poco clara de la Corte EDH parece, por lo tanto, poco inclinada a aceptar demandas sin límite temporal, incluso en casos de graves violaciones de los valores fundamentales del CEDH y violaciones continuadas.

Otro elemento común a la jurisprudencia de los dos Tribunales es el reconocimiento de la existencia, para los Estados parte, de obligaciones positivas**.** En efecto, las autoridades estatales no sólo deben abstenerse

[336] Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Šilih c. Slovenia*, sentencia de 9 de abril de 2009, párr. 159.
[337] *Ibidem*, párr. 163.
[338] *Ibidem*.
[339] Caso *Janowiec y otros c. Russia*, cit. *supra* nota 26, párr. 140.
[340] Véase, *ex multis*, Schabas, *Do the "Underlying Values" of the European Convention on Human Rights begin in 1950?*, cit. *supra* nota 25, y Heri, *Enforced Disappearance and the European Court of Human Rights' Ratione Temporis Jurisdiction*, en *Journal of International Criminal Justice*, 2014, p. 751 ss.
[341] Schabas, cit. *supra* nota 25.
[342] *Ibidem*, p. 256.

de perpetrar desapariciones forzadas (obligación negativa), sino deben intervenir para buscar a la persona desaparecida y establecer y dar a conocer su suerte y paradero, llevar a cabo investigaciones eficaces, identificar a los responsables, enjuiciarlo y sancionarlos y proporcionar medidas adecuadas de reparación a las víctimas (obligación positiva)[343]. Estas obligaciones pueden deducirse de las definiciones mencionadas de "desaparición forzada", en las que un elemento constitutivo de la conducta es la negativa de información por parte de las autoridades. A este respecto, los Estados tienen obligaciones tanto de medios como de resultado[344]. En particular, ambos tribunales han afirmado que la obligación de realizar investigaciones es una obligación de medios[345,] mientras que la obligación de facilitar toda la información disponible es una obligación de resultado[346]. Sin embargo, a pesar de las similitudes, también en este caso es posible constatar una diferencia en la jurisprudencia de los dos tribunales: para la Corte IDH (y no para la Corte EDH), la prohibición de desapariciones forzadas y el correlativo deber de investigarlas y sancionar a sus responsables han alcanzado el carácter de *jus cogens*[347].

Por último, ambas Cortes rechazan la posibilidad de adoptar leyes de amnistía que puedan sustraer al juicio y a la sanción a quienes hayan cometido desapariciones forzadas. En caso de graves violaciones de los Derechos Humanos, la Corte IDH ha considerado las leyes de amnistía y la prescripción de la acción penal incompatibles con la CADH, ya que estas medidas tienen por objeto impedir la investigación y el castigo de los responsables[348]. La Corte EDU también ha adoptado este enfoque.[349] Sin embargo, la Corte IDH ha ido más lejos, negando la competencia de los tribunales militares en los casos en cuestión. En particular, en el caso *Radilla-Pacheco c. México*, esta Corte concluyó que, "teniendo en cuenta la naturaleza del crimen y el derecho violado, la jurisdicción penal militar no es el foro competente para investigar, perseguir y castigar a los autores de violaciones de los derechos humanos".[350] Lo contrario representaría una forma de

[343] Por lo que respecta la jurisdicción de la Corte IDH véase, *ex multis*, caso *Tenorio Roca y Otros c. Perù*, cit. *supra* nota 18; Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Osorio Rivera y familiares c. Perù*, sentencia de 26 de noviembre de 2013. Por lo que respecta la jurisprudencia de la Corte EDH véase, *ex multis*, caso *Timurtaş c. Turquía*, sentencia de 29 de octubre de 1998; caso *Er y otros c. Turquía*, cit. *supra* nota 24; caso *Palić c. Bosnia Erzegovina*, sentencia de 15 de febrero de 2011; caso *Orhan c. Turquía*, sentencia de 18 de junio de 2002.

[344] Sobre el tema véase, *ex multis*, Crawford, Pellet, Olleson, Parlett, *The Law of International Responsibility*, Oxford, 2010.

[345] Véase caso *Palić v. Bosnia Erzegovina*, cit. *supra* nota 34; caso *Tenorio Roca y Otros v Perù*, cit. *supra* nota 18.

[346] La Corte EDH de hecho afirmó que "la falta de información sobre la fecha, hora y lugar de la detención, el nombre del detenido, las razones de la detención y el nombre de la persona que mantiene a la persona detenida debe considerarse incompatible con el objetivo del artículo 5 del Convenio": caso *Kurt v. Turchia*, cit. *supra* nota 2, párr. 125 (tradución del autor).

[347] Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Goiburù y otros c. Paraguay*, sentencia de 22 de septiembre de 2006. Para una reflexión doctrinal sobre el estado de *jus cogens* véase, *ex multis*, Citroni, cit. *supra* nota 15.

[348] Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Barrios Altos v. Perù*, sentencia de 14 de marzo 2001, párr. 41.

[349] Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Marguš c. Croazia*, sentencia de 27 de mayo de 2014, párr. 126 s.

[350] Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Radilla-Pacheco c. Mexico*, sentencia de 23 de noviembre de 2009, párr. 273.

ejercicio de su competencia por parte de la jurisdicción militar en una materia que debería ser competencia de la jurisdicción ordinaria, en última instancia violando el derecho a un juicio justo.[351]

Existen aún más diferencias en la jurisprudencia de los dos tribunales, en particular en lo que se refiere a la carga de la prueba, a la calificación como víctimas de los familiares de la persona desaparecida y a la naturaleza de las medidas de reparación adoptadas.

Elementos evidentemente diferentes en la jurisprudencia entre las dos Cortes: la carga de la prueba

El análisis comparativo de la jurisprudencia de la Corte EDH y de la Corte IDH no sólo muestra similitudes sino también diferencias evidentes. Éstas se refieren, en particular, a la materia de la carga probatoria, a la calificación de los familiares de las personas desaparecidas como víctimas y a las medidas de reparación ordenadas.

Por lo que se refiere a la carga de la prueba, la Corte EDH adoptó durante mucho tiempo una posición diametralmente opuesta a la de la Corte IDH. En efecto, desde el principio, esta última ha prestado especial atención a la existencia de una práctica de desapariciones forzadas cometidas por las autoridades estatales; en particular, en la sentencia sobre el caso *Velásquez Rodríguez c. Honduras*, el peticionario debía probar la existencia de una práctica sistemática de desapariciones forzadas por parte de las autoridades y la conexión de la desaparición específica a esta práctica.[352] Con este esquema, la desaparición forzada puede ser probada también de manera circunstancial por el peticionario, con evidentes ventajas procesales: en efecto, la carga de la prueba se invierte, debiendo el Estado demostrar que no se han producido las violaciones. Por consiguiente, el demandante queda liberado de la difícil carga de la prueba de la desaparición forzada, teniendo presente que un elemento constitutivo de la misma es precisamente la negativa por parte de las autoridades estatales de brindar informaciones[353]. Obviamente, esto requiere un análisis del fenómeno de la desaparición forzada llevada a cabo de "una manera integral"[354.] Posteriormente, la Corte IDH alivió aún más la carga de la prueba para el peticionario al establecer que la falta de cooperación del Estado para facilitar información podría afectar a la carga de la prueba[355].

[351] *Ibidem*. La Corte cita su jurisprudencia anterior: Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Castillo Petruzzi y otros c. Perù*, sentencia de 30 de mayo de 1999.

[352] Ya en la sentencia *Velásquez Rodríguez c. Honduras* (cit. *supra* nota 1) en efecto, la Corte IDH puso de manifiesto que las desapariciones en cuestión formaban parte de un esquema, realizado entre 1981 y 1984.

[353] Véase, *ex multis*, Claude, *Comparative Approach to Enforced Disappearances in the Inter-American Court of Human Rights and the European Court of Human Rights Jurisprudence*, en *Intercultural Human Rights Law Review*, 2010, p. 407 ss.

[354] Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Velásquez Rodríguez c. Honduras*, cit. *supra* nota 1, par. 30.

[355] Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Godínez e Cruz c. Honduras*, 20 de enero de 1989; Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Bámaca-Velásquez c. Guatemala*, 25 de noviembre de 2000.

Sin embargo, la Corte EDH ha rechazado durante mucho tiempo pruebas circunstanciales. En primer lugar, aunque esta Corte admitió la posibilidad de reconocer efectos legales ante la presencia de un patrón de desapariciones forzadas, durante mucho tiempo no declaró la existencia de una práctica sistemática en los casos considerados.[356] Además, durante mucho tiempo la Corte EDH no modificó el nivel de pruebas exigido, ni siquiera en los casos en que se produjeron las informaciones relativas a la existencia de desapariciones forzadas sistemáticas, lo que supuso graves desventajas para los peticionarios.

La sentencia *Kurt c. Turquía* es significativa a este respecto. La peticionaria, madre de una persona supuestamente víctima de una desaparición forzada, solicitó que se condenara al Estado turco por violación, *ex multis*, del derecho a la vida protegido por el artículo 2 de la CEDH**.** Sin embargo, la Corte declaró que no podía pronunciarse sobre la supuesta violación por el Estado demandado del artículo 2 del Convenio por falta de pruebas, que debían ser aportadas por la peticionaria. En efecto, la madre de la víctima presentó a la Corte el contexto en el que se había producido la desaparición forzada como peligroso para la vida,[357] y mencionó los casos frecuentes y probados de tortura, muertes sospechosas y desapariciones, que pueden dar lugar a una "presunción razonable" de conductas estatales en violación del artículo 2 del CEDH.[358] Sin embargo, la Corte EDH declaró que, a falta de pruebas específicas sobre la suerte del hijo de la peticionaria, sería "inapropiado" llegar a la conclusión de que las autoridades estatales habían violado el artículo 2 del CEDH[359]. En otras palabras, en ausencia de un cadáver, la violación del artículo 2 del CEDH no podía ser declarada.

Las diferencias en la materia entre los dos tribunales tienen claras consecuencias para los peticionarios: si la Corte IDH aceptaba (y sigue aceptando) pruebas circunstanciales en presencia de desapariciones forzadas sistemáticas, la Corte EDH exigía una prueba casi imposible, considerando que las autoridades, responsables de una desaparición forzada, toman medidas para eliminar cualquier rastro de la violación cometida, incluidos los cadáveres.

Esta posición inicial de la Corte EDH se modificó posteriormente, manteniendo al mismo tiempo un estándar de prueba más elevado del aplicado por la Corte IDH. Significativa en la evolución de la jurisprudencia de la Corte EDH es la sentencia *Timurtaş c. Turquía*, de 2000, en la que también se aceptaron pruebas circunstanciales. No obstante, la posibilidad de aceptar tales pruebas debe examinarse caso por caso, teniendo en cuenta el contexto en el que se produjo la desaparición forzada y la actitud de las

[356] Véase Sethi, *The European Court of Human Rights' Jurisprudence on Issues of Forced Disappearances*, cit. No obstante, se observa un cambio en la jurisprudencia más reciente; véase, *ex multis*, Corte europea de derechos humanos, caso *Aslakhanova y otros c. Rusia*, sentencia de 18 de diciembre de 2012.
[357] Caso *Kurt v. Turchia*, cit. *supra* nota 2, párr. 101.
[358] *Ibidem*, par. 102.
[359] *Ibidem*, par. 105.

autoridades estatales.[360] Además, aunque admitió pruebas circunstanciales, la Corte EDH solicitó en este caso que se probara la muerte de la persona desaparecida "más allá de toda duda razonable".[361] Por lo que se refiere, en particular, a las detenciones arbitrarias originadas por una desaparición forzada, la prueba exigida sigue siendo especialmente gravosa para los peticionarios. En efecto, se pide a estos últimos que prueben la detención, prueba particularmente difícil de obtener en caso de desapariciones forzadas, donde la negativa por parte de las autoridades de que se produjo una privación de libertad de la víctima es un elemento constitutivo del delito.[362] En la posterior sentencia *Bazorkina c. Rusia*, la Corte EDH admitió que podía presumir la muerte de un individuo desaparecido; sin embargo, exigió la existencia de una serie de "elementos cruciales"[363] para poder llegar a esta conclusión. En particular, que el Gobierno no haya negado que la persona desaparecida estaba detenida; son necesarios testimonios que confirmen que la persona desaparecida estaba detenida en circunstancias que podrían poner en peligro su vida; que no hayan más noticias fiables sobre su suerte y paradero; que el Gobierno no haya dado explicaciones plausibles sobre los hechos en cuestión.[364] Es cierto que, una vez probados todos estos elementos, la carga de la prueba recae sobre el Estado; sin embargo, es difícil para el peticionario aportar estos elementos, y, por el contrario, es fácil para el Estado impedir la inversión de la carga de la prueba del peticionario al Estado demandado.[365]

La diferencia entre la prueba solicitada por la Corte EDH y la Corte IDH tiene como consecuencia una percepción diferente del andamiaje judicial y del fin último de los tribunales. En este contraste, la posición adoptada por la Corte IDH parece más coherente con la naturaleza del fenómeno de la desaparición forzada y con la misión del propio Tribunal, tal como se establece en la CADH. La solicitud de pruebas circunstanciales, en efecto, pone de manifiesto una atención particular hacia el peticionario y/o la víctima de la violación de los derechos fundamentales del individuo. La situación de mayor vulnerabilidad de los peticionarios con respecto a las autoridades estatales se ve compensada por una carga probatoria menos pesada para los primeros. Esto parece coherente con el objetivo último de la protección del individuo. Por el contrario, el enfoque cauteloso con respecto a las pruebas circunstanciales de la Corte EDH parece servir a objetivos distintos de la protección de los derechos fundamentales. Se ha observado incluso[366] que este enfoque *in dubio pro reo* convierte a la Corte en un foro penal, en lugar de un tribunal de Derechos Humanos.[367]

---

[360] Caso *Timurtaş v. Turchia*, cit. *supra* nota 34, en particular párr. 85, 88, 89, 90.
[361] *Ibidem*, párr. 281. Sul punto véase también Claude, cit. *supra* nota 44.
[362] Véase caso *Timurtaş c. Turquía*, cit. *supra* nota 34
[363] Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Bazorkina c. Rusia*, sentencia de 27 de julio de 2006, párr. 110
[364] *Ibidem*.
[365] Claude, cit. *supra* nota 44.
[366] Sethi G.S., *The European Court of Human Rights' Jurisprudence on Issues of Forced Disappearances*, cit.
[367] Sobre el tema véase, *ex multis*, Claude, cit. *supra* nota 44.

En resumen, a pesar de la evolución de la orientación jurisprudencial de la Corte EDH, esta sigue imponiendo una carga de la prueba especialmente pesada para los peticionarios. La Corte IDH, por el contrario, acepta pruebas circunstanciales en presencia de una práctica sistemática de desapariciones forzadas. Esta diferencia tiene efectos prácticos y aspectos teóricos. Por una parte, la violación de los derechos del peticionario ante la Corte puede ser reconocida de manera más sencilla; por otra parte, esta mayor simplicidad del procedimiento es indicativa de una jurisprudencia de la Corte IDH más fiel a su misión de garantizar el respeto de los derechos consagrados en la CADH.

4.1. La calificación de los familiares como víctimas

El enfoque cauteloso de la Corte EDH con respecto a las violaciones de los Derechos Humanos provocadas por las desapariciones forzadas también se refleja en la calificación de víctimas. Está claro que el individuo desaparecido es la víctima de la desaparición forzada; en cambio, surgen dudas sobre la posición de los individuos afectados de otro modo por la desaparición forzada.[368] A este respecto, la Corte EDU reconoció la condición de víctima a los familiares de la persona desaparecida, en caso de que estos hayan padecido sufrimientos particulares debidos a la prolongada desaparición de su ser querido, lo que constituye una violación del artículo 3 del CEDH. Por el contrario, en varios casos, la Corte EDH ha negado la aplicación del artículo 3 del CEDH a los familiares de una persona desaparecido y muerta tras un tiempo de incertidumbre relativamente corto.[369] Además, añadiendo que los familiares pueden ser considerados víctimas de violaciones del artículo 3 CEDH en circunstancias especiales, como en el caso de que hayan sido testigos del asesinato del individuo, la Corte EDH afirma implícitamente que, con el fin de calificar a los familiares de víctimas, la mera proximidad a una persona que ha sido víctima de una desaparición forzada que ha provocado su muerte no basta para declarar una violación del artículo 3 del CEDH.[370] En efecto, según este tribunal, no existe "ningún principio general según el cual un miembro de la familia de una persona desaparecida sea víctima de un trato contrario al art. 3" del CEDH[371].

Por el contrario, la Corte IDH ha calificado a los miembros de la familia de la persona desaparecida como víctimas autónomas, con carácter subsidiario de la violación de los derechos de la víctima directa. Por ejemplo, en el caso *Valle Jaramillo et al. c. Colombia*, la Corte IDH declaró que los parientes próximos de

[368] Para un análisis más profundo del tema véase, *ex multis*, Baranowska, *Rights of Families of Disappeared Persons – How International Bodies Address the Needs of Families of Disappeared Persons in Europe*, Cambridge, 2021.
[369] Véase, *ex multis*, Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Janowiec e altri v. Russia*, cit. *supra* nota 26, párr. 180.
[370] Véase López Guerra, *Desapariciones forzadas en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, en Ibañez Rivas, Flores Pantoja, Padilla Cordero (coordinadores), *Desaparición forzada en el Sistema interamericano de Derechos Humanos. Balance, impacto y desafíos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2020, p. 431 ss. En la práctica, véase Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Akdeniz v. Turchia*, sentencia de 31 mayo de 2005.
[371] Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Çakici c. Turchia*, sentencia de 8 de julyo de 1999, párr. 98 (tradución del autor).

la víctima de una desaparición forzada habían sufrido una violación de su integridad personal a causa de los acontecimientos que se estaban juzgando.[372]

4.2. Las medidas de reparación

Otra diferencia significativa en la jurisprudencia de los dos tribunales se refiere a las medidas de reparación ordenadas. A este respecto, la Corte IDH se ha mostrado atenta no sólo a las víctimas y a sus familiares, sino también al resto de la sociedad en su conjunto (en particular, en relación con el derecho a la verdad). Por el contrario, la Corte EDH no ha mostrado hasta ahora interés en la protección de los derechos de la colectividad, que no es víctima directa de desapariciones forzadas. En particular, la Corte IDH ha condenado en varias ocasiones al Estado a actos públicos de reconocimiento de su responsabilidad internacional por una desaparición forzada. Significativo en este sentido es el caso *Contreras c. otros v. El Salvador*, relacionado con la desaparición forzada de varios menores durante el conflicto armado interno en el Estado salvadoreño en los años ochenta. En su sentencia, la Corte IDH no sólo condenó al Estado a llevar a cabo investigaciones eficaces, pagar una indemnización por los daños sufridos por las víctimas y restablecer las verdaderas identidades de las víctimas aún vivas, sino también a publicar y difundir la sentencia.[373] En particular, el Estado de El Salvador ha sido condenado a publicar, en un plazo de seis meses a partir de la notificación de la sentencia, su resumen en el Diario Oficial y en un periódico de amplia difusión nacional. Además, El Salvador se vio obligado a publicar la sentencia completa en línea durante un año,[374] y la Corte solicitó también al Estado un "acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional",[375] a través de una ceremonia pública en presencia de los altos funcionarios del Estado y de las víctimas, así como de la titulación de escuelas a las víctimas de desapariciones forzadas comprobadas en la sentencia,[376] más la producción de documentales audio-visuales para informar a la sociedad "sobre el *modus operandi* de las Fuerzas Armadas en la desaparición forzada de niños y niñas durante el conflicto".[377] Del análisis de su jurisprudencia resulta evidente que la Corte IDH no considera la indemnización como única forma de reparación en casos de desaparición forzada. [378]

---

[372] Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Valle Jaramillo y otros c. Colombia*, sentencia de 27 de noviembre de 2008. Véase también Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Heliodoro Portugal c. Panama*, sentencia de 12 de agosto de 2008; Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Ticona Estrada et al. c. Bolivia*, sentencia de 27 de noviembre de 2008.
[373] Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Contreras y otros c. El Salvador*, sentencia de 31 de agosto de 2011, párr. 202 ss.
[374] *Ibidem*, párr. 203.
[375] *Ibidem*, párr. 206.
[376] *Ibidem*, párr. 207 s.
[377] *Ibidem*, párr. 209.
[378] Véase Fulton, *Redress for Enforced Disappearance*, en *Journal of International Criminal Justice*, 2014, p. 769 ss.

Las últimas medidas de reparación mencionadas, a saber, la titulación de escuelas y la producción de documentales, ponen de manifiesto el interés de la Corte IDH por evitar que se repitan las desapariciones forzadas en el futuro, pero también su voluntad de informar a la opinión pública de los acontecimientos, sin descuidar las asunciones de responsabilidad por parte del Estado**.** Por una parte, esto satisface sin duda el derecho a la verdad del que todos los individuos son titulares. Por otra parte, teniendo en cuenta el contexto de conflicto interno en el que se produjeron las desapariciones forzadas objeto de la sentencia, las medidas ordenadas por la Corte IDH parecen coherentes con un plan de reconstrucción posterior al conflicto.[379] En efecto, la publicación de la sentencia da a conocer públicamente a los responsables de violaciones de los Derechos Humanos, permitiendo el cierre del período conflictivo pasado (sin garantizar la amnistía a los responsables de estas desapariciones forzadas) sin que haya indicios de tensiones que puedan comprometer la reconstrucción del Estado.[380] Esto es coherente con las disposiciones en materia de reparación y derechos de la víctima establecidas en el artículo 24 de la CIPPDF, que prevé, entre otras cosas, que la víctima de desaparición forzada "tiene el derecho de conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición forzada, la evolución y resultados de la investigación y la suerte de la persona desaparecida",[381] así como **"**el derecho a la reparación y a una indemnización rápida, justa y adecuada**",**[382] por daños materiales y morales, incluido "el restablecimiento de la dignidad y la reputación".[383] La disposición también establece que cada Estado parte "adoptará todas las medidas apropiadas para la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, para la búsqueda, el respeto y la restitución de sus restos",[384] y que **"**garantizará el derecho a formar y participar libremente en organizaciones y asociaciones que tengan por objeto contribuir a establecer las circunstancias de desapariciones forzadas y la suerte corrida por las personas desaparecidas, así como la asistencia a las víctimas de desapariciones forzadas". [385]

Por el contrario, la Corte EDH no ha ordenado hasta ahora a ningún Estado, considerado responsable de desapariciones forzadas, de publicar informaciones relativas a la desaparición forzada en cuestión y a la suerte y el paradero de la víctima; limitándose principalmente a requerir el pago de una indemnización para la reparación equitativa de los daños materiales y morales sufridos por la víctima.[386] Caso excepcional es la

[379] Sobre la doble naturaleza del derecho a la verdad como derecho colectivo e individual, véase Claude, cit. *supra* nota 44.
[380] Para un análisis más profundo del tema, véase Della Morte, *Le amnistie nel diritto internazionale*, Padova, 2011.
[381] Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, art. 24, párr. 2.
[382] *Ibidem*, art. 24, párr. 4.
[383] *Ibidem*, art. 24, párr. 5.c).
[384] *Ibidem*, art. 24, párr. 3.
[385] *Ibidem*, art. 24, párr. 7.
[386] Véase Citroni, *Missing persons and victims of enforced disappearances in Europe*, Council of Europe, 2016.

sentencia *Aslakhanova y otros c. Rusia*, en la que la Corte EDH ha sugerido (y no ordenado) la adopción de medidas puntuales para remediar la ineficacia sistemática de las investigaciones en materia de desapariciones forzadas y la consiguiente impunidad de los responsables en el norte del Cáucaso**.** Sin embargo, la exigencia de estas medidas específicas se debe a la afirmación de la propia Corte de que las desapariciones forzadas en esa zona son provocadas por "problemas sistémicos a nivel nacional, para los que no existe un remedio real a nivel doméstico".[387]

Por otra parte, los casos excepcionales parecen ser los relacionados con el fenómeno de las llamadas "entregas extraordinarias", en los que la Corte EDH considera, debido a la gravedad y a la importancia de las cuestiones concernidas, que existe un interés legítimo de la comunidad en una investigación eficaz y una información completa sobre los procesos penales[388].

Consideraciones finales

A la luz del análisis comparativo de la jurisprudencia de los dos tribunales, el enfoque de la Corte IDH parece más sensible a las exigencias de protección de las personas y a su posición de debilidad que las autoridades estatales desde el punto de vista procesal, y, en última instancia, capaz de proteger mejor los Derechos Humanos. Por el contrario, la jurisprudencia de la Corte EDH en materia de desapariciones forzadas parece más cautelosa. Sin duda, esto se debe también al interés más reciente de la Corte en estos fenómenos; sin embargo, esto no basta para explicar las diferencias en la jurisprudencia de los dos tribunales, en particular en materia de carga de la prueba y de medidas de reparación. En este sentido, no puede ignorarse la perspectiva *pro futuro* de la Corte IDH: a diferencia del enfoque de la Corte EDH, que tiende a ver las desapariciones forzadas como un delito cometido contra el individuo, la Corte IDH se centra en la violación de los derechos de las víctimas y en el derecho de la sociedad en su conjunto a saber la verdad. Teniendo en cuenta que esta Corte tiene que juzgar con frecuencia las desapariciones forzadas en conflictos armados, este enfoque parece ser una mayor garantía de protección para el individuo, como un instrumento para la reconstrucción del Estado y del tejido social después del conflicto.

[387] Caso *Aslakhanova y otros v. Rusia*, cit. *supra* nota 47, párr. 217 (tradución del autor).
[388] Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Abu Zubaydah c. Lituania*, sentencia de 31 maggio de 2018, párr. 619.

Fuentes

-Doctrina

Baranowska G., *Rights of Families of Disappeared Persons – How International Bodies Address the Needs of Families of Disappeared Persons in Europe*, Intersentia, Cambridge, 2021.

Camera dei deputati – Servizio Studi, XVII Legislatura, *Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 dicembre 2006 A.C. 2674, A.C. 1374, Dossier n. 244, del 25 novembre 2014*.

Chernishova O., Radnic C., *Enforced Disappearances in the Practice of the European Court of Human Rights: Seeing the Trees and the Forest*, in *Human Rights Law Journal*, 38, 2018, pp. 13-21.

Citroni G., *Missing persons and victims of enforced disappearances in Europe*, Council of Europe, France, 2016.

Citroni G., *The Contribution of the Inter-American Court of Human Rights and Other International Human Rights Bodies to the Struggle against Enforced Disappearance*, in Haeck Y., Ruiz-Chiriboga O., Burbano Herrera C. (ed.), *The Inter-American Court of Human Rights: Theory and Practice, Present and Future*, Intersentia, 2015, pp. 379-403.

Claude O., *Comparative Approach to Enforced Disappearances in the Inter-American Court of Human Rights and the European Court of Human Rights Jurisprudence*, in *Intercultural Human Rights Law Review*, 5, 2010, pp. 407-462.

Committee on Forced Disappearances, *Background to the International Convention for the Protection of Persons from Enforced Disappearances*.

Crawford J., Pellet A., Olleson S., Parlett K., *The Law of International Responsibility*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

Della Morte G., *Le amnistie nel diritto internazionale*, CEDAM, Padova, 2011.

Fulton S., *Redress for Enforced Disappearance*, in *Journal of International Criminal Justice*, 12(4), 2014, pp. 769-786.

Groppi T., Lecis Cocco-Ortu A. M., *Le citazioni reciproche tra la Corte europea e la Corte interamericana dei diritti dell'uomo: dall'influenza al dialogo?*, in Federalismi.it, n. 19, 25 settembre 2013.

Heri C., *Enforced Disappearance and the European Court of Human Rights' Ratione Temporis Jurisdiction*, in *Journal of International Criminal Justice*, 12(4), 2014, 751-768.

López Guerra L., *Desapariciones forzadas en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, in Ibañez Rivas J. M., Flores Pantoja R., Padilla Cordero J. (ed.), *Desaparición forzada en el*

Sistema interamericano de Derechos Humanos. Balance, impacto y desafíos, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Mexico, 2020, pp. 431-452.

Ott L., *Enforced Disappearance under International Law*, Cambridge, Intersentia, 2011.

Schabas W., *Do the "Underlying Values" of the European Convention on Human Rights begin in 1950?*, in *Polish Yearbook of International Law*, XXXIII, 2013, pp. 247-258.

Scovazzi T., Citroni G., *The struggle against enforced disappearance and the 2007 United Nations convention***,** Martinus Nijhoff, Leiden, Boston, 2007.

Sethi G.S., *The European Court of Human Rights' Jurisprudence on Issues of Forced Disappearances*, Human Rights Brief, 8(3), 2001, pp. 29-31.

Taqi I., *Adjudicating Disappearance Cases in Turkey: An Argument for Adopting the Inter-American Court of Human Rights' Approach*, in *Fordham International Law Journal*, 24(3), 2001, pp. 940-987.

Vermeulen M. L., *Living beyond Death: Torture or Other Ill-Treatment Claims in Enforced Disappearances Cases*, in *Inter-American and European Human Rights Journal*, 1(2), 2008, 159-198.

-Sentencias

Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance*, UN Doc. A/RES/61/177, del 12 gennaio 2007.

Corte europea dei diritti dell'uomo, Caso *Akdeniz v. Turchia*, sentenza del 31 maggio 2005.

Corte europea dei diritti dell'uomo, Caso *Aslakhanova e altri v. Russia*, sentenza del 18 dicembre 2012.

Corte europea dei diritti dell'uomo, Caso *Bazorkina v. Russia*, sentenza del 27 luglio 2006.

Corte europea dei diritti dell'uomo, Caso *Çakici v. Turchia*, sentenza del 8 luglio 1999.

Corte Europea dei diritti dell'uomo, Caso *Er e altri v. Turchia*, sentenza del 31 luglio 2012.

Corte Europea dei diritti dell'uomo, Caso *Isayeva, Yusupova e Bazayeva v. Russia*, sentenza del 24 febbraio 2005.

Corte europea dei diritti dell'uomo, Caso *Janowiec e altri v. Russia*, sentenza del 21 ottobre 2013.

Corte Europea dei diritti umani, Caso *Kurt v. Turchia*, sentencia de 25 de mayo 1998.

Corte Europea dei diritti dell'uomo, Caso *Marguš v. Croazia*, sentenza del 27 maggio 2014.

Corte europea dei diritti dell'uomo, Caso *Orhan v. Turchia*, sentenza del 18 giugno 2002.

Corte europea dei diritti dell'uomo, Caso *Palić v. Bosnia Erzegovina*, sentenza del 15 febbraio 2011.

Corte europea dei diritti dell'uomo, Caso *Šilih v. Slovenia*, sentenza del 9 aprile 2009.

Corte europea dei diritti dell'uomo, *Caso Timurtaş v. Turchia*, sentenza del 29 ottobre 1998.

Corte Europea dei diritti dell'uomo, Caso *Varnava e altri v. Turchia*, sentenza del 18 settembre 2009.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Bámaca-Velásquez v. Guatemala*, 25 de noviembre de 2000, Ser. C No. 70.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Barrios Altos v. Perù*, sentencia de 14 de marzo 2001, Ser. C No. 75.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Castillo Petruzzi y otros v. Perù (Merits, Reparations and Costs)*, sentencia de 30 de mayo 1999, Ser. C No. 52.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Comunidad Campesina de Santa Bárbara V. Perú*, sentencia de 1 de septiembre 2015, Ser. C No. 299.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Contreras y otros v. El Salvador*, sentencia de 31 de agosto 2011, Ser. C No. 232.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Godínez e Cruz v. Honduras (Merits)*, 20 de enero de 1989, Ser. C No. 05.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Goiburù y otros v. Paraguay*, Ser. C No. 153, sentencia de 22 de septiembre 2006.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Gomes Lund y otros ("Guerriha do Araguaia") v. Brasil*, sentencia de 24 de noviembre 2010, Ser. C No. 219.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Heliodoro Portugal v. Panama (Preliminary objections, Merits, Reparations, and Costs)*, sentencia de 12 de agosto 2008, Ser. C No. 186.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Osorio Rivera y familiares v. Perù (Excepctiones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, sentencia de 26 noviembre 2013, Ser. C No. 274.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Radilla-Pacheco v. Mexico (Preliminary Objections, Merits, Reparations, and Costs)*, sentencia de 23 de noviembre 2009, Ser. C No. 209.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Tenorio Roca y Otros v. Perù*, sentencia de 22 de junio 2016, Ser. C No. 314.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Ticona Estrada et al. v. Bolivia (Merits, Reparations, and Costs)*, sentencia de 27 de noviembre 2008, Ser. C No. 191.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Valle Jaramillo et al. v. Colombia (Merits, Reparations, and Costs)*, sentencia de 27 de noviembre 2008, Ser. C No. 192.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras*, sentencia de 29 de julio 1988, Ser. C No. 4.

Corte Penale Internazionale, *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, UN Treaty Ser. vol. 2187, No. 38544.

International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, 20 de diciembre 2006, UN Treaty Ser. Vol. 2716, p. 3.

Organization of American States, *Inter-American Convention on Forced Disappearance of Persons*, 9 de junio 1994.

UN General Assembly, *Declaration of the Protection of all Persons from Enforced Disappearance*, A/RES/47/133, 18 dicembre 1992.

CAPÍTULO XI – MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO Y DE LA SEGURIDAD CIUDADANA: EL MODELO ITALIANO Y EUROPEO

Matteo Fornari

Introducción

Definida por Amnistía Internacional "la más grave suspensión de los derechos democráticos en un país occidental desde la Segunda Guerra Mundial"[389], los acontecimientos que pasaron en la ciudad de Génova los días del 19 al 22 de Julio de 2001 constituyen una de las páginas más oscuras para la vida civil y democrática de un Estado supuestamente de derecho como debería ser Italia. En aquellos días se celebraron en esta ciudad manifestaciones contra la cumbre del G8, es decir, una contracumbre organizada por el movimiento antiglobalización como respuesta crítica a las políticas económicas de los países más industrializados. En este marco se creó el *Genoa Social Forum* (GSF) para coordinar a los 700 grupos y asociaciones, de distinta inspiración y nacionalidad, interesados en protestar pacíficamente ante la cumbre. Cabe destacar que el GSF estaba interconectado con las autoridades y sus representantes asistieron a numerosas reuniones en presencia del Prefecto de Génova, del Ministro del Interior, del Ministro de Asuntos Exteriores, de representantes de instituciones locales y del jefe de la estructura plenipotenciaria dedicada a la organización del G8.

La situación se deterioró el 20 de Julio, cuando miembros del llamado Bloqueo Negro se infiltraron en las manifestaciones pacíficas provocando violentos enfrentamientos con la policía y carabineros, con el uso de molotov, piedras y palos, con la consiguiente devastación de varios barrios de Génova; las fuerzas del orden respondieron con gases lacrimógenos y carga contra los manifestantes violentos. Durante toda la jornada se produjeron también enfrentamientos entre manifestantes del Bloqueo Negro y otros manifestantes que intentaban mantener el carácter pacífico con el que se habían convocado las manifestaciones[390].

Como dicho, esta contracumbre se impuso a la atención del mundo debido a la gran violencia de los enfrenamientos entre la policía y los manifestantes. Ya meses antes, la decisión de realizar la cumbre del G8 en Génova suscitó polémica, ya que no se consideraba una ciudad adecuada para garantizar la gestión del orden público[391]. Además, los hechos del cuartel de Bolzaneto y de la escuela Díaz destacaron por la

[389] www.amnesty.it/editoriale/, 8 de julio de 2021.

[390] Sobre los hechos de Génova, véase las crónicas de los periódicos de aquellos días, resumidas en https://it.wikipedia.org/wiki/Fatti_del_G8_di_Genova y https://es.wikipedia.org/wiki/Contracumbre_de_Génova.

[391] Para garantizar el orden público, fueron enviados a Génova 20.000 policías y carabineros. La ciudad fue dividida en tres zonas, según la modalidad de acceso: una zona roja (varios a kilómetros cuadrados alrededor de donde se mantendría la cumbre del G8; zona absolutamente reservada, amurallada mediante contenedores, a la que solo podían acceder los residentes a través de *check points*); una zona amarilla (amplia zona en torno a la zona roja, acceso limitado); el resto de la ciudad con accesso libre: véase

especial brutalidad de una parte de las fuerzas del orden con respecto a los manifestantes. Las personas detenidas durante los días de la manifestación fueron conducidas en gran parte al cuartel de Génova Bolzaneto, preparado como centro para la identificación de los detenidos, para trasladarlos a varias prisiones italianas. Según lo determinado posteriormente a los acontecimientos de Génova por investigaciones y procedimientos judiciales, en el cuartel se cometieron por parte de miembros de las fuerzas del orden violencias físicas y psicológicas contra los manifestantes detenidos; se les negó el derecho a ser asistidos por un abogado o de informar alguien de su propio estado de detención. Los manifestantes fueron sometidos a actos calificados posteriormente de tortura[392]: obligados a permanecer horas de pie, con las manos levantadas, sin tener la oportunidad de ir al baño, cambiar de posición o recibir atención médica, en un clima de fuerte tensión[393].

La escuela Díaz fue concedida al *Genoa Social Forum* como sede para los medios de comunicación y para el alojamiento de manifestantes. La noche del 21 de Julio, tras un ataque a una patrulla policial en la zona y después de haber comprobado la presencia de un centenar de personas delante de la escuela, decenas de policías antidisturbios derribaron la puerta de la escuela e iniciaron a golpear con gran violencia a los presentes que no se resistieron; la mayoría estaba durmiendo. Se registraron 63 heridos, tres con pronóstico reservado debido a trauma craneal, hemorragias, contusiones múltiples y hematoma. Las imágenes del interior de la escuela que mostró la televisión, con el suelo y las paredes llenas de sangre, fueron calificadas

Informe de los Monos Blancos ante la comisión de investigación sobre los acontecimientos de Génova, en https://web.archive.org/web/20060511103543/http://www.dalbasso.org/informe.htm; Di Nicola, *G8, meno divieti nella zona gialla. Stazione e caselli autostradali aperti*, en *La Repubblica*, 30 de junio de 20001 (www.repubblica.it/online/politica/gottotre/riunione/riunione.html).

[392] En la época de los hechos de Génova el ordenamiento penal italiano no preveía el delito de tortura. Este caso delictivo se incluirá en el Código Penal (art. 613-bis) solo en 2017, con la Ley n. 110: *L'introduzione nel codice penale del reato di tortura (legge n. 110 del 2017)*, en www.camera.it/leg17/561?appro=OCD25-270.

[393] Fusani, *"A Bolzaneto era la celere a pestare i prigionieri"*, en *La Repubblica*, 27 de julio de 2001 (www.repubblica.it/online/politica/gottotredici/polizia/polizia.html); *G8, la caserma di Bolzaneto descritta come un girone infernale*, 25 de febrero de 2008, en www.corriere.it/cronache/08_febbraio_25/bolzaneto_processo_460f1072-e3c5-11dc-9d24-0003ba99c667.shtml. En el juicio de 2008 contra las fuerzas del orden en relación con los hechos del cuartel Bolzaneto, los fiscales informaron de personas que se veían obligadas a permanecer de pie durante horas, hacer la posición del cisne y de la bailarina, ladrar para luego ser insultado con amenazas de tipo político y sexual, golpeado con bofetadas y golpes en la nuca e incluso el desgarro de piercing, incluso en las partes íntimas. Muchas chicas se ven obligadas a desnudarse, a hacer piruetas con comentarios brutales de agentes presentes también en la enfermería. Uno de los fiscales habló de la enfermería como un lugar de acoso adicional. Según la requisitoria de los fiscales, los médicos eran conscientes de lo que estaba sucediendo, eran capaces de evaluar la gravedad de los hechos y no intervinieron aunque podían hacerlo, permitieron que ese trato inhumano y degradante continuara en la enfermería: Calandri, *"Umiliazioni, pestaggi, sputi ecco l'inferno della Bolzaneto"*, en *La Repubblica*, 25 de febrero de 2008 (www.repubblica.it/2007/11/sezioni/cronaca/g8-genova-2/bolzaneto/bolzaneto.html?ref=search; D'Avanzo, Le violenze impunite del lager Bolzaneto, en *La Repubblica*, 17 de marzo de 2008 (www.repubblica.it/2007/11/sezioni/cronaca/g8-genova-2/notte-democrazia/notte-democrazia.html.

por algunos grupos del Parlamento italiano como un registro "a la chilena", en referencia a los registros en la época de Augusto Pinochet[394].

El 18 de mayo de 2010, los jueces de apelación de Génova emitieron 44 condenas por los hechos de Bolzaneto, condenando a los acusados a indemnizar a las víctimas[395]; y la *Corte di Cassazione* (la última instancia en el sistema procesal italiano), en la motivación de su decisión del 2 de octubre de 2012, a propósito de los hechos de Bolzaneto, habló de un clima de completa negación de los principios básicos del Estado de derecho[396], destacando como la conducta violenta de los agentes de Policía tras la irrupción en la escuela Díaz "desacreditó a la nación a los ojos del mundo entero", y subrayando como los acusados dieron lugar a una "premeditación consciente de un falso cuadro de acusación contra los detenidos, realizada en un largo período de tiempo entre el cese de las operaciones y el depósito de los actos en la Fiscalía"[397].

Con sentencia de 7 de abril de 2015, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos reconoció la violación del art. 3 de la Convención Europa de Derechos Humanos (prohibición de tortura) por parte de los agentes de policía tras la irrupción en la escuela Díaz (párr. 190), criticando la ausencia en el ordenamiento penal italiano del delito de tortura y la consiguiente condena de los agentes de policía por "simples" lesiones personales, delito posteriormente caducado (párr. 221 y 225)[398].

Hemos decidido partir de los hechos de Génova para subrayar que graves violaciones de los derechos fundamentales del individuo, en nombre del mantenimiento del orden público, todavía pueden producirse incluso en esos países que se supone tengan una fuerte tradición democrática. Pensemos también, por ejemplo, en las protestas y disturbios raciales en los Estados Unidos en 2020 contra la violencia policial tras

---

[394] Comitato Verità e Giustizia per Genova, *Scuola Diaz, 21 luglio 2001: fatti e menzogne*, en www.veritagiustizia.it/docs/scheda_diaz.php; Trofimov, Johnson, *G-8 Protesters Say They Were Beaten, Deprived of Rights by Police in Italy*, en *The Wall Street Journal* (https://web.archive.org/web/20040315053148/http://italy.indymedia.org/news/2001/08/13347.php). El vicecuestor agregado del primer Departamento Móvil de Roma a la época del G8 en Génova, Michelangelo Fournier, testificó durante el juicio que lo que pasó en la escuela Díaz "parecía una carnicería mexicana": *G8, Fournier: "Sembrava una macelleria", "Non dissi nulla per spirito di appartenenza"*, en *La Repubblica*, 13 de junio de 2007 (www.repubblica.it/2007/06/sezioni/cronaca/g8-genova/g8-genova/g8-genova.html).

[395] Calandri, *Violenze a Bolzaneto, 44 condanne. Reati prescritti, le vittime saranno risarcite*, en *La Repubblica*, 5 de marzo de 2010 (https://www.repubblica.it/cronaca/2010/03/05/news/condanne_a_bolzaneto-2522833/); *G8 Genova, tutti condannati in appello*, 5 de marzo de 2010, en www.lastampa.it/redazione/cmsSezioni/cronache/201003articoli/52857girata.asp.

[396] *G8: Cassazione, accantonato stato diritto*, 10 de septiembre de 2013, en www.ansa.it/web/notizie/rubriche/topnews/2013/09/10/G8-Cassazione-accantonato-stato-diritto_9276566.html.

[397] *Diaz, le motivazioni: "sconsiderata violenza". "Italia screditata nel mondo"*, en *Il Sole 24 Ore*, 2 de octubre de 2012. Véase el texto de la sentencia de la Corte di Cassazione en http://static.ilsole24ore.com/DocStore/Professionisti/AltraDocumentazione/body/13500001-13600000/13544553.pdf (primera parte), http://static.ilsole24ore.com/DocStore/Professionisti/AltraDocumentazione/body/13500001-13600000/13544555.pdf (segunda parte), http://static.ilsole24ore.com/DocStore/Professionisti/AltraDocumentazione/body/13500001-13600000/13544563.pdf (tercera parte).

[398] Tribunal Europeo de Derechos Humanos, case *Cestaro v. Italy*, Judgment, 7 April 2015. Véase Pezzimenti, *Nella scuola Diaz-Pertini fu tortura: la Corte europea dei diritti umani condanna l'Italia nel caso Cestaro*, en *Giurisprudenza Italiana*, julio de 2015, p. 1709 ss.

el asesinato de una persona de color desarmada, que dio lugar a enfrentamientos violentos entre las propias fuerzas de policía y manifestantes de color en varias ciudades estadounidenses. Numerosos fueron los informes y vídeos de acciones agresivas por parte de la policía que utilizó la fuerza física, así como porras, lacrimógenos, aerosoles de pimienta y balas de goma sobre manifestantes y periodistas, a menudo sin previo aviso o aparentemente sin provocación. Estos incidentes provocaron una creciente preocupación de que las tácticas agresivas de las fuerzas del orden para imponer el orden estuvieran, en lugar de eso, inflamando las tensiones[399].

De los acontecimientos de Génova se pueden formular unas consideraciones. En primer lugar, el Estado tiene la responsabilidad del mantenimiento de la ley, del orden, paz y seguridad dentro de su territorio. Secundariamente, las autoridades encargadas del orden público tienen que garantizar siempre el derecho a manifestar pacíficamente. En tercer lugar, cabe destacar que no es raro que dentro de una manifestación actuen manifestantes infiltrados violentos que provocan la degeneración de una legítima protesta pacífica (autorizada por las autoridades competentes) en una situación caracterizada por enfrentamientos y ataques contra las fuerzas del orden, hasta el punto de llegar a un contexto de verdadera guerrilla urbana. En este escenario, resulta imprescindible y fundamental una adecuada y correcta preparación de las fuerzas competentes para garantizar el orden y hacer respetar la ley, para que puedan distinguir y gestionar correctamente una situación de manifestación pacífica de una violenta. En este sentido, es importante determinar cuáles son las fuerzas del Estado competentes para garantizar y mantener el orden público y la seguridad; y esta determinación pasa por el marco jurídico del escenario al que se enfrentan estas fuerzas.

El concepto de orden público (y seguridad ciudadana)

Como se ha anticipado anteriormente, el Estado tiene la responsabilidad y el derecho de garantizar el orden público dentro de su territorio. Este concepto básico ha sido subrayado, por ejemplo, por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), según el cual "[e]l Estado tiene la responsabilidad de mantener la ley y el orden, así como la paz y la seguridad, dentro de su territorio"[400]; por el Estatuto de la Corte Penal Internacional que, en el mismo espíritu, reconoce "la responsabilidad que incumbe a todo gobierno a mantener y restablecer el orden público en el Estado y de defender la unidad e integridad territorial del

[399] Dewan, Baker, *Facing Protests Over Use of Force, Police Respond With More Force*, en *The New York Times*, 1 de Junio de 2020 (www.nytimes.com/2020/05/31/us/police-tactics-floyd-protests.html). Véase el Informe *"Recuperen las calles": represión y criminalización de la protesta en el mundo*, octubre de 2013, producido por un grupo de varias organizaciones nacionales que trabajan en favor de la defensa de los derechos democráticos y las libertades fundamentales, en el que detallan nueve casos de diferentes reacciones gubernamentales ante protestas pacíficas: en www.cels.org.ar/common/documentos/INCLOProtestaSocial-Espanol.pdf.

[400] Comité Internacional de la Cruz Roja, *Reglas y normas internacionales aplicables a la función policial*, Ginebra, 2015, p. 18.

Estado por cualquier medio legítimo" (art. 8, par. 3: Crímenes de guerra)[401]; y también por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que ha destacado varias veces que "los Estados tienen la obligación de garantizar la seguridad y mantener el orden público dentro de su territorio"[402].

En este marco, no existe una norma general que determine las estructuras estatales que deben desempeñar la función de proteger el orden público; estos organismos varían considerablemente de un país a otro y difícilmente existen dos sistemas idénticos[403]; es decir que cada Estado tiene plena discrecionalidad para determinar y organizar sus propias fuerzas encargadas de mantener el orden público y hacer cumplir la ley. Italia, por ejemplo, tiene diferentes "fuerzas de seguridad" para el mantenimiento del orden con competencias de ámbito estatal, es decir la Policía de Estado (Polizia di Stato), dependiente del Ministerio del Interior; el Arma de los Carabineros (Arma dei Carabinieri), dependiente del Ministerio de la Defensa; y la Policía Fiscal (Guardia di Finanza), dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas[404]. Estos cuerpos tienen la tarea de contribuir al mantenimiento del orden y la seguridad pública; por ende, resultan instrumentales al deber gubernamental de preservar el orden público interno.

En este sentido, cabe delinear el concepto de orden público, que remonta a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.[405] Según el documento fundamental de la Revolución francesa, "[n]adie debe ser incomodado por sus opiniones, inclusive religiosas, *siempre y cuando su manifestación no perturbe el orden público establecido por la Ley*" (art. 10). La libertad individual encuentra su límite en el orden público; libertad que "consiste en poder hacer todo lo que no perjudique a los demás. Por ello, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre tan sólo *tiene como límites los que garantizan a los demás miembros de la sociedad el goce de estos mismos derechos*. Tales límites tan sólo pueden ser determinados por la Ley". (art. 4)[406]

El concepto de orden público se entiende como limitación a la libertad ideológica y individual; por ende, el orden público se manifiesta como garantía y límite de la libertad y consiste en que nadie puede hacer nada que sea perjudicial a los demás[407]. En este sentido, el orden público representa un bien que prima sobre los

---

[401] Véase también Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, doc. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 de Diciembre de 2009, p. 7, par. 20: "La seguridad ha sido desde siempre una de las funciones principales de los Estados".

[402] Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Mujeres Victimas de Tortura Sexual en Atenco c. México*, sentencia de 28 de noviembre de 2018, párr. 159. Véase caso *Montero Aranguren y otros c. Venezuela*, sentencia de 5 de Julio de 2006, párr. 70.

[403] Comité Internacional de la Cruz Roja, cit. *supra*, nota 12.

[404] La Guardia de Finanza es un cuerpo de policía estructurado de forma militar con competenzia financiera, activa en el contrasto al crimen organizado, al narcotrafico, alla corrupción.

[405] *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789*, en https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf.

[406] Itálicos del autor.

[407] Véase Brotat i Jubert, *Un concepto de seguridad ciudadana*, en http://gfw.diputacionalicante.es/repo/rec/87/BROTAT_seguridad_ciudadana.pdf.

derechos individuales[408]. En el aspecto práctico, esto se traduce en el hecho de que el mantenimiento del orden público habilita a la Administración pública, a través de la ley, para imponer órdenes, prohibiciones y sanciones. Como destacado por un informe de 2016 del *United States Institute of Peace*, el orden público "es una condición caracterizada por la ausencia de violencia criminal y política, tal como el secuestro, el asesinato, disturbios, incendios y la intimidación contra determinados grupos o individuos. En esta condición, esta actividad se reduce a un mínimo aceptable, los perpetradores son perseguidos, arrestados y detenidos, y la población local – independientemente de la parte en el conflicto a la que pertenezcan – puede circular libremente por el país sin temor a la violencia indebida".[409]

Dicho este, aunque surgió en la edad del Iluminismo y de la primera afirmación de los derechos fundamentales del individuo, la noción de "orden público" ha sido objeto, en algunos contextos socio-políticos, de una involución "interpretativa" y, por tanto, "de aplicación"; es decir que esta noción asumió una connotación restrictiva, o incluso peyorativa, en particular en el contexto de la España franquista o en los distintos regímenes dictatoriales de América Latina del siglo XX, como eufemismo de "represión". A decir verdad, más que la expresión "orden público" las fuerzas armadas en los años 60 y 70 del siglo pasado prefirieron usar la de "seguridad ciudadana", en aplicación de la Doctrina de seguridad nacional impartida en la Escuela de las Américas. Pero los términos de la cuestión no cambian, es decir que este enfoque del "orden público" privilegiaba una connotación represiva para forzar a los ciudadanos a la obediencia de la ley, sino garantizar una adecuada calidad de vida[410]. En otras palabras, como "orden público" se había convertido en sinónimo de seguridad, precisamente en nombre de la seguridad interior los regímenes antes mencionados aplicaron políticas represivas de negación de los derechos fundamentales del individuo.[411] A este respecto, como destacado por la CIDH, cabe recordar que "de ninguna manera podrían invocarse el "orden público" o el "bien común" como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención [Americana sobre Derechos Humanos (CADH)] o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real".[412]

---

[408] Moloeznik, *Marco conceptual y doctrinario de orden público y otras situaciones de violencia*, en Haro Reyes, Villareal Palos, Zaragoza (coordinadores), *Colaboración ciudadana en las políticas de Seguirdad y de Derechos Humanos,* Guadalajara, 2018, p. 42.

[409] United States Institute of Peace, *Public Order*, 2016, párr. 7.6.1, en www.usip.org/guiding-principles-stabilization-and-reconstruction-the-web-version/rule-law/public-order (traducción del autor).

[410] Brotat i Jubert, *supra* nota 19.

[411] Como destacado por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación tras su vista a Chile en 2015, "[u]na característica central de la era de la dictadura fue la restricción severa de los derechos en aras de la seguridad del Estado": *Comunicado de Maina Kiai, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, al término de su visita a la República de Chile (21 al 30 de septiembre de 2015)*; www.ohchr.org/sp/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16542&LangID=S.

[412] Corte Interamericana Derechos Humanos, *La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convencion Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinion consultiva OC-5/85 de 13 de Noviembre de 1985, párr. 67.

De contra, en el marco de las democracias el orden público va más allá, al tener como objetivo último garantizar el goce y el ejercicio de los derechos, la seguridad de las personas y de sus bienes, la salud y la tranquilidad social.[413] En este sentido, el orden público se establece como garantía y límite de la libertad; por lo tanto, "libertad y seguridad son dos caras de la misma moneda":[414] tal como lo destaca la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos, "[l]a seguridad ciudadana es… aquella situación donde las personas pueden vivir libres de las amenazas generadas por la violencia y el delito, a la vez que el Estado tiene las capacidades necesarias para garantizar y proteger los derechos humanos directamente comprometidos frente a las mismas. En la práctica, la seguridad ciudadana, desde un enfoque de los derechos humanos, es una condición donde las personas viven libres de la violencia practicada por actores estatales o no estatales".[415] La posición de la Comisión pone de manifiesto, por lo tanto, la acepción "moderna" del concepto de orden público (o, mejor dicho, de seguridad ciudadana) haciendo hincapié en el carácter preventivo y de colaboración con la ciudadanía, más que en una acción reactiva como consecuencia de un delito. La transición de un modelo de Estado autoritario a un modelo de Estado democrático se refleja, por ende, en una evolución del concepto de orden público y de seguridad. Hasta la fecha, los Estados democráticos prestan atención a un modelo policial que privilegia (o debería privilegiar) la colaboración y la participación de los ciudadanos, por supuesto bajo la condición que la protección de los ciudadanos por parte de los agentes del orden debe ser actuado en un marco de legalidad, respecto de la ley y de los derechos fundamentales. De ahí, cuando se habla de seguridad no se puede limitarse a la lucha contra la delincuencia, si bien es importante, sino que hay que prestar atención a cómo crear un entorno propicio y adecuado que favorezca la convivencia pacífica entre las personas; es decir que el concepto de seguridad debe poner mayor énfasis en el desarrollo de políticas de prevención y control de las causas que generan inseguridad y violencia, que en tareas simplemente represivas antes delitos ya consumados[416]. En este sentido, la CIDH destaca como "la seguridad ciudadana no puede basarse en un paradigma de uso de la fuerza que apunte a tratar a la población civil como el enemigo, sino que debe

[413] Moloeznik, *Manual de sistemas comparados de policía*, Guadalajara, 2010, p. 46. Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, doc. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 de Diciembre de 2009, par. 21, p. 8: "la expresión *seguridad ciudadana* surgió, fundamentalmente, como un concepto en América Latina en el curso de las transiciones a la democracia, como medio para diferenciar la naturaleza de la seguridad en democracia frente a la seguridad en los regímenes autoritarios. En estos últimos, el concepto de seguridad está asociado a los conceptos de "seguridad nacional", "seguridad interior" o "seguridad pública", los que se utilizan en referencia específica a la seguridad del Estado".
[414] Moloeznik, *supra* nota 20, p. 43.
[415] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, doc. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párr. 221.
[416] *Ibidem*, párr. 20.

consistir en la protección y control de los civiles"[417]. Cabe recordar, en este sentido, las observaciones del Tribunal Constitucional italiano (Corte Costituzionale) por el cual el orden y la seguridad pública "se refieren a la protección de los bienes jurídicos fundamentales o de los intereses públicos primarios sobre los que se basa la convivencia civil" (par. 2), es decir "la ordenada vida civil, de la que debe derivar un sentimiento de tranquilidad y seguridad para los ciudadanos" (par. 1)[418].

De lo anteriormente expuesto, no cabe duda de que no hay seguridad sin derechos humanos. La actividad de la fuerza pública legítimamente orientada a la protección de la seguridad ciudadana es esencial en la consecución del bien común en toda sociedad democrática, y sólo a través de este binomio se concreta la garantía del Estado de derecho y, por tanto, la paz social, en el sentido más amplio del término, de un país.

El derecho a manifestarse pacíficamente

Si, por un lado, como dicho, el Estado tiene la responsabilidad y el derecho de garantizar dentro de su territorio el orden público (*rectius*: la seguridad ciudadana), por otro las autoridades encargadas del orden público tienen que garantizar siempre el derecho de reunión[419] y de manifestar pacíficamente[420]. Se trata de una obligación positiva del Estado de facilitar el ejercicio del derecho a celebrar reuniones pacíficas y a participar en ellas[421].

Este principio básico, imprescindible, de un Estado de derecho ha sido reiterado, por ejemplo, por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas por los Derechos Humanos, en ocasión de las elecciones

[417] Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Mujeres Victimas de Tortura Sexual en Atenco c. México*, sentencia de 28 de noviembre de 2018, párr. 167.

[418] Corte Costituzionale, sentencia n. 290 de 2001, parr. 1 s., en www.giurcost.org/decisioni/2001/0290s-01.html (traducción del autor).

[419] La Corte Interamericana de Derechos Humanos define un reunión "una unión esporádica o congregación para perseguir los más diversos fines mientras éstos sean pacíficos y conformes con la Convención [Americana de Derechos Humanos]": caso *Escher y otros c. Brasil*, sentencia de 6 de Julio de 2009, par. 169; así como el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas la define "una concurrencia temporal y deliberada en un espacio público o privado, con una finalidad concreta, que puede adoptar la forma de manifestaciones, encuentros, huelgas, procesiones, campañas o sentadas, con el propósito de expresar quejas y aspiraciones o facilitar celebraciones": *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*, doc. NU A/HRC/31/66, 4 de Febrero de 2016, párr. 10.

[420] El derecho a manifestarse públicamente está intrínsecamente ligado con el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y de reunión; conexión reconocida por los principales instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y libertades fundamentales, como los artículos 19 y 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los artículos 19 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los artículos 10 y 11 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, los artículos 9 y 11 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y los artículos 13 y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Véase sobre este punto Valero, Carrasco, *El derecho a la protesta pacífica y la independencia del Poder Judicial: el papel de una judicatura independiente en un escenario pacífico de confrontación social desde la perspectiva de los derechos humanos*, en *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2021, p. 163 ss.

[421] *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*, doc. NU A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012, párr. 27; *Informe conjunto...*, cit. *supra* nota 31, párr. 14. Véase también Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso *Plattform "Ärzte für das leben" c. Austria*, sentencia de 21 de junio de 1988, párr. 32 s.

presidenciales de Kenia de 2017 y la consiguiente represión policial de las manifestaciones pacíficas de grupos de la oposición que protestaban contra supuestos fraudes electorales.[422] En una declaración de condena de esta represión, el Alto Comisionado llamó la responsabilidad del Gobierno para "velar por que las fuerzas de seguridad den prioridad al diálogo, los medios no violentos y ejerzan moderación, utilizando la fuerza proporcionada sólo cuando sea inevitable",[423] y subrayó que "[e]s precisamente cuando hay mucha tensión política que los gobiernos deben hacer todo lo posible para que la gente exprese sus quejas… Participantes en protestas pacíficas están ejerciendo y defendiendo sus legítimo derecho a expresar desacuerdo… Estamos asistiendo a un cuadro de brutalidad policial y a un uso excesivo de la fuerza contra los manifestantes, así como un sistemático hostigamiento contra magistrados y amenazas a la sociedad civil… El empleo excesivo o arbitrario de la fuerza por agentes del orden es incompatible con la prohibición absoluta de tratos crueles, inhumanos o degradantes".[424]

El derecho a la libre manifestación pacífica es muy presente en la jurisprudencia de la CIDH, que en varias ocasiones ha comprobado una discrasia entre el derecho de reunión protegido por la CADH (art. 15[425]) y la represión con la fuerza armada de manifestaciones pacíficas por parte de las fuerzas públicas de seguridad. Por ejemplo, en el caso *Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco*, la CIDH confirmó que "[e]l derecho a protestar o manifestar inconformidad contra alguna acción o decisión estatal está protegido por el derecho de reunión, consagrado en el artículo 15 de la Convención Americana",[426] destacando, en particular, que la denegación del derecho de manifestación no se limita al caso concreto actual, sino resulta aún más grave por los efectos inhibitorios ["chilling effects"] sobre futuras reuniones y manifestaciones; y la consecuencia de la denegación de este derecho sería que las personas dejaran de manifestarse lícitamente para evitar nuevos y futuros abusos.[427]

La importancia del derecho de manifestación resulta aún más importante si se tiene en cuenta que esta actividad colectiva y la expresión de ideas que implica, pueden contribuir de manera positiva al desarrollo

---

[422] Véase Amnesty International, Human Rights Watch, *Kill Those Criminals: Security Forces Violations in Kenya's August 2017 Elections*, 16 de Octubre de 2017, en www.amnesty.org/en/documents/afr32/7249/2017/en/.

[423] *UN rights chief urges Kenyan leaders to act responsibly, avoid further violence*, 15 de Agosto de 2017, en https://news.un.org/en/story/2017/08/563292-un-rights-chief-urges-kenyan-leaders-act-responsibly-avoid-further-violence (traducción del autor).

[424] *Kenya Must Lift Protest Ban and End Pattern of Police Brutality ahead of Poll, UN Experts Warn*, 16 de Octubre de 2017, en https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22238&LangID=E (traducción del autor).

[425] Art. 15 de la CADH: "Artículo 15. Derecho de reunión Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás".

[426] Corte Interamericana de Derechos Humanos, *caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco c. México*, sentencia de 28 de noviembre de 2018, párr. 171.

[427] *Ibidem*, párr. 172.

y al fortalecimiento de sistemas democráticos, desempeñan un papel esencial en la participación pública y permiten exigir cuentas a los gobiernos y expresar la voluntad del pueblo como parte de los procesos democráticos[428]. En este sentido, los Estados tienen la obligación no solo de abstenerse de violar los derechos de las personas que intervienen en una reunión, sino también de garantizar los derechos de las que participan y facilitar un entorno propicio.[429]

La libre expresión de pensamiento y opinión y el derecho a manifestarse deben ser siempre un principio fundamental que debe ser protegido y garantizado por un Estado de derecho, también y sobre todo cuando dicha opinión subraya pacíficamente un desacuerdo y críticas a las autoridades. Por lo que respecta el escenario italiano la norma de referencia es, en primer lugar, el art. 17 de la Constitución: "Los ciudadanos tienen derecho a reunirse pacíficamente y sin armas. Para las reuniones, incluso en un lugar abierto al público, no se requiere aviso previo. Las reuniones públicas deben notificarse a las autoridades, que sólo pueden prohibirlas por motivos justificados de seguridad o de incolumidad pública".[430]

Este derecho se destaca claramente, por ejemplo, en las "Líneas guía sobre la optimización de la gobernanza y la planificación para determinar las medidas más eficaces para proteger el orden y la seguridad públicos en acontecimientos y actos de gran importancia" (de ahora en adelante: Líneas guía), documento adoptado por el Ministerio del Interior en 2019,[431] en las que se indican las soluciones organizativas, técnicas y operativas, para hacer frente y gestionar las manifestaciones y acontecimientos de ámbito nacional, también sobre la base de las experiencias derivadas de acontecimientos anteriores.[432] La adopción de estas medidas debe ser instrumental para el objetivo de "garantizar el derecho de todo ciudadano o grupo social a

[428] *Informe conjunto...*, cit. *supra* nota 31, párr. 5.
[429] *Ibidem*, párr. 13.
[430] Traducción del autor. La protección de los derechos y libertades de los ciudadanos también está previsto en el artículo 104 de la Constitucion española ("Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana"). La Ley orgánica 2/1986, de 14 de marzo, reguladora de las fuerzas y cuerpos de seguridad, de conformidad con lo que prevé el artículo 104 de la Constitución, establece específicamente que, por encima de cualquier otra finalidad, considera la policía como un servicio público dirigido a la protección de la comunidad, mediante la defensa del ordenamiento democrático.
[431] Ministero dell'Interno, *Linee Guida recanti indicazioni per l'ottimizzazione dell'attività di governo e pianificazione ai fini dell'individuazione delle misure più efficaci a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica in occasione di manifestazioni ed eventi di particolare rilievo*, 8 de marzo de 2019 (en www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1146/linee_guida_manifestaz_eventi_2019.pdf). "Atto di grande importanza" o "grande evento" ("acto de gran importancia" o "gran evento") es definido "situación extraordinaria con potencialidades capaces de generar cambios en el sistema social ordinario, que puede constituir la causa de la acentuación de los riesgos"; los criterios que deben tenerse en cuenta para considerar la existencia de un gran acontecimiento son "la complejidad organizativa del acontecimiento"; "la necesidad de medidas y planes organizativos extraordinarios para garantizar la seguridad, teniendo en cuenta también el empleo excepcional y coordinado de hombres y medios"; "la necesidad de adoptar medidas extraordinarias para el uso del territorio, la movilidad, el tráfico y el transporte"; "la definición y ejecución de planes de salud de carácter excepcional"; "la adopción de medidas para evitar que la celebración del acontecimiento pueda tener consecuencias negativas para el territorio": *ibidem*, p. 11 (traducción del autor).
[432] *Ibidem*, p. 9 (traducción del autor).

manifestarse para expresar libremente su opinión, velando por que este derecho se atenga a los demás derechos garantizados por la Constitución y asegurando el desarrollo ordenado de la vida civil"[433]. Por consiguiente, es fundamental entablar un diálogo fructífero entre las autoridades y los promotores y organizadores, orientado a realizar y mantener, mediante el diálogo y la mediación, formas de negociación o cooperación eficaces, en una perspectiva de equilibrio entre el pleno derecho a manifestar libremente su pensamiento y la exigencia de protección de la legalidad y de los derechos de la ciudadanía.[434]

Cabe tener en cuenta que la libertad de reunión y manifestación, aunque de protesta, son un derecho y por tanto no deberían estar sujetas a la autorización previa de las autoridades; subordinar una manifestación a una autorización transformaría este derecho en un privilegio. En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Informe Anual de 2019, recomendó a los Estados de "[i]niciar las reformas legislativas necesarias a fin de eliminar del ordenamiento jurídico requisitos de autorización o permiso previo para la realización de manifestaciones y protestas en espacios públicos, y establecer expresamente la presunción general en favor del ejercicio de este derecho".[435]

Por otra parte, es evidente que las autoridades competentes para garantizar la seguridad ciudadana deben estar en condiciones de garantizar el orden público; en este sentido, resulta importante crear un sistema de notificación anticipada cuyo objetivo sería permitir a las autoridades y a las fuerzas de seguridad facilitar sea el ejercicio de manifestación, sea adoptar medidas para proteger la seguridad y el orden públicos y proteger los derechos y las libertades de los demás. Este preaviso no debe ser injustificadamente largo, sino que debería conceder suficiente tiempo a las autoridades competentes para prepararse de manera adecuada para esa concentración.[436]

En lo que respecta a Italia, el Texto Único de las Leyes de Seguridad Pública ("Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza", adoptado con Real Decreto de 18 junio de 1931, n. 773) exige a los organizadores de una reunión en lugar público un aviso al Cuestor con una antelación mínima de tres días (artículo 18).

---

[433] *Ibidem*, p. 6 y p. 50 (traducción del autor).

[434] *Ibidem*, p. 51.

[435] *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2019*, Vol. II, doc. OEA/Ser.L/V/II, doc. 5, 24 de febrero de 2020, p. 274. En su Informe de 2012, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión observa que "el ejercicio de las libertades fundamentales no debe supeditarse a la obtención de una autorización previa de las autoridades…; a lo sumo, debe aplicarse un procedimiento de notificación previa que obedezca a la necesidad de que las autoridades del Estado faciliten el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica y tomen medidas para proteger la seguridad y el orden públicos y los derechos y libertades de los demás": *Informe del Relator Especial…*, cit. *supra* nota 33, párr. 28.

[436] *Informe conjunto...*, cit. *supra* nota 31, párr. 21 s. Este procedimiento de notificación debería ser gratuito para no poner obstáculos económicos que hagan desistir a los organizadores de ejercer su derecho de reunión y manifestación, y de amplio acceso: *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, doc. NU A/HRC/23/39, 24 de abril de 2013, párr. 57.

Parece evidente la importancia de la fase preparatoria y preventiva de una manifestación por parte de las autoridades competentes y de las fuerzas de seguridad pública. Las Líneas guía del Ministerio del Interior de Italia destacan "la necesidad de llevar a cabo actividades preventivas específicas, con el objetivo primordial de lograr las condiciones de seguridad más elevadas en todos los lugares en que se lleve a cabo la iniciativa y en los lugares relacionados con ella".[437] Estas actividades preventivas pasan, en primer lugar, por una fase fundamental de adquisición y evaluación de todas las noticias e informaciones relativas al acontecimiento que se debe gestionar. Por lo tanto, desde los primeros momentos de la fase de planificación es de importancia estratégica el inicio de la actividad informativa. Especial atención deberá prestarse a la organización de la manifestación (tipología, marco normativo que la disciplina, organismos responsables de la organización); al programa y a las modalidades de celebración del acontecimiento; a los lugares de celebración de este; al tipo y al número de personas participantes en el acontecimiento; al análisis del contexto territorial en el que se desarrollará la manifestación.[438]

Una evaluación óptima de este último aspecto, por ejemplo, parece haber faltado en cuanto a la elección de la ciudad de Génova como sede del G8 de 2001 antes citado. La elección de Génova suscitó inmediatamente considerables perplejidades, debidas a la topografía de la ciudad (el centro histórico de la ciudad es formado por una multitud de estrechas callejuelas difícilmente controlables) que mal se prestaba a un acontecimiento de tal magnitud. Sucesivamente a la conclusión del acontecimiento, estas decisiones se pusieron en discusión para la lamentable gestión del orden público, debido incluso a la morfología de la ciudad;[439] además, a pesar de que Génova y Nápoles son topográficamente más bien similares, esta última fue descartada precisamente con la motivación del difícil control del orden público, problema que incluso en Génova se verificó ampliamente. Debe recordarse, además, que las autoridades tenían presente las posibles dificultades derivadas de la elección de Génova como sede de la Cumbre, como se desprende de los debates parlamentarios sobre el análisis de los hechos de Génova, en los cuales se tomó nota de que "la determinación de Génova como sede de la Cumbre se debe sobre todo a la voluntad de compensar a la Región por la exclusión de algunos fondos de la Unión Europea, incluso a costa de encontrar previsibles y graves dificultades derivadas de la configuración orográfica y urbanística de la ciudad".[440] Parece, por lo

[437] Ministero dell'Interno, cit. *supra* nota 43, p. 26 (traducción del autor).
[438] *Ibidem*, p. 22 ss.
[439] El entonces Ministro del Interior, Claudio Scajola, admitió, pero sólo *a posteriori*, que Génova era "topograficamente inadatta alla gestione dell'ordine pubblico" ("topográficamente inadecuada a la gestión del orden público"): Nazzi, *Cosa successe al G8 di Genova*, 19 de julio de 2021, en www.ilpost.it/2021/07/19/g8-genova-venti-anni-dopo/; *Scontro Berlusconi-Amato dopo le critiche su Genova*, 19 de enero de 2001, en www.repubblica.it/online/politica/berluge/berluge/berluge.html.
[440] Declaración del entonces Presidente de la Región Liguria, doctor Sandro Biasotti, contenida en *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, XIV Legislatura, Disegni di Legge e Relazioni, Documenti*, en http://leg14.camera.it/_dati/leg14/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/017/001/pdf001.pdf (traducción del autor).

tanto, que lo que pasó en Génova fue, también y sobre todo, determinado por una falta de coordinación y comunicación entre las autoridades políticas que eligieron la ciudad y las autoridades de seguridad pública. La definición de un marco de información detallado y profundo constituye, por tanto, un objetivo determinante y prioritario, que se construye progresivamente y debe actualizarse continuamente, incluso en la fase de gestión del acontecimiento. Un flujo continuo de informaciones y datos, lo más actualizados posible, resulta de suma importancia; informaciones y datos que tienen que ser constantemente intercambiados entre los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. En este sentido, no parece incorrecto hablar de la aplicación del principio de precaución también para la gestión de situaciones internas que requieren una gran atención y cuidado para que no degeneren en situaciones violentas y peligrosas para la ciudadanía. Come se sabe, el principio de precaución constituye uno de los pilares del Derecho de los Conflictos Armados (o del Derecho Humanitario), según el cual las operaciones tienen que ser realizadas "con un cuidado constante de preservar a la población civil, a las personas civiles y los bienes de carácter civil", y quien planea una operación tiene que tomar "todas las precauciones factibles para evitar o reducir en todo caso a un mínimo, el número de muertos y heridos entre la población civil, así como los daños a bienes de carácter civil, que pudieran causar incidentalmente".[441] Estableciendo un paralelismo, sin embargo, la adopción de estas "precauciones factibles" parece también fundamental para abordar y gestionar de manera óptima también escenarios urbanos con manifestaciones; por ende, quien es encargados de hacer cumplir la ley deberá actuar con toda la diligencia posible, es decir comparando y actualizando constantemente todos los datos de que dispone, teniendo en cuenta todas las circunstancias del momento. Esta diligencia es aún más importante si se tiene en cuenta que en un entorno urbano las circunstancias y situaciones pueden cambiar repentinamente, de un momento a otro, y no es infrecuente que se produzcan escenarios imprevistos o no planeados. Sólo con un dominio completo de los datos y de las informaciones, que determinan un conocimiento óptimo del escenario en el que actuarán los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, se podrán identificar posibles vulnerabilidades, evaluar el nivel de posibles y futuras amenazas y los riesgos asumidos. Todo debe estar orientado a la consecución de los objetivos de la acción del sistema de seguridad en la protección del orden y la seguridad públicos, es decir:

- garantizar el desarrollo regular del evento previsto;
- garantizar la protección y la seguridad de las personalidades y de otras personas participantes;

[441] Véase art. 57 del Protocol I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, 1977, en www.icrc.org/es/document/protocolo-i-adicional-convenios-ginebra-1949-proteccion-victimas-conflictos-armados-internacionales-1977#PRECAUCION. Sobre el principio de precaución véase Henckaerts,Doswald-Beck, *El derecho internacional humanitario consuetudinario*, Vol. I, Buenos Aires, 2007, p. 59 ss.

- garantizar el derecho de todo ciudadano o grupo social a reunirse y manifestarse para expresar libremente su opinión, velando por que dicho derecho se equilibre con las demás libertades y derechos constitucionalmente garantizados;
- garantizar el desarrollo ordenado de la vida civil y el respeto de la legalidad, previniendo y evitando accidentes o la realización de cualquier forma de ilegalidad o acción destinada a impedir o interrumpir el desarrollo de las actividades ordinarias en los distintos sectores de la sociedad;
- prevenir o de cualquier otro modo contener contestaciones o perturbaciones desde el punto de vista del orden público, o la aparición de momentos de conflicto entre grupos contrapuestos;
- garantizar la protección de los objetivos sensibles;
- prevenir y, en cualquier caso, minimizar cualquier riesgo potencial para la población;
- llevar a cabo cualquier acción de respuesta o conflicto de una manera cada vez más adecuada y proporcionada a cualquier situación de emergencia o perturbación.[442]

En este orden de ideas parece que se puso también la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que en su Informe Anual de 2019 destacó que "si las fuerzas de seguridad deben actuar en una manifestación, deberán utilizar las medidas más seguras y menos lesivas de los derechos de las personas".[443]

Dicho esto, debe tenerse en cuenta que este enfoque en la gestión de las manifestaciones debe ser seguido por las fuerzas encargadas de hacer cumplir la ley, incluso cuando se produzcan manifestaciones no notificadas. Según el Informe conjunto de 2016 del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión y del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, el hecho de que no se notifique una reunión a las autoridades no la convierte en ilícita y, en consecuencia, esa circunstancia no debería servir de base para disolverla y no deberían imponerse sanciones penales o administrativas que entrañen multas o penas de prisión a los organizadores.[444] En este orden de ideas también se puso el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, destacando que la decisión de disolver una reunión pacífica solo por no haberse cumplido el requisito de notificación previa y sin que los participantes hayan incurrido en comportamientos ilícitos, constituye una restricción desproporcionada de la libertad de reunión pacífica.[445]

Esta afirmación merece una consideración. En tal situación, se enfrentan dos intereses que deben conciliarse, es decir, el derecho a manifestarse pacíficamente por un lado y, por otro, la necesidad de las fuerzas del orden de mantener y garantizar la seguridad pública. En otras palabras, esta última no puede denegar o suprimir la primera, pero tampoco la primera puede afectar a la seguridad pública. En este caso, parece

[442] Ministero dell'Interno, cit. *supra* nota 43, p. 35.
[443] *Informe Anual*, cit. *supra* nota 47, p. 274.
[444] *Informe conjunto*, cit. *supra* nota 31, párr. 23.
[445] Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Bukta y otros c. Hungría*, sentencia de 17 de julio de 2007, párr. 36

justificada la intervención de las fuerzas de policía para restablecer la normalidad de la vida civil y económica de una comunidad, como ha ocurrido, por ejemplo, el febrero pasado con el cierre del puente entre Canadá y los Estados Unidos por el llamado "Convoy de la libertad", una serie de protestas activas iniciada por camioneros en Canadá contra los mandatos de vacunación y restricciones sanitarias en el país. El puente Ambassador es la principal conexión terrestre y una ruta comercial vital entre Estados Unidos y Canadá, cuyo bloqueo ha provocado importantes trastornos económicos. Como consecuencia, tras la declaración del estado de emergencia del gobernador de la provincia canadiense de Ontario y la adopción de una orden del Presidente del Tribunal Supremo de Ontario por el que se ordenaba a los manifestantes que pusieran fin a la protesta, la Policía canadiense, tras pedir a los manifestantes que liberasen el paso, de forma pacífica y sin violencia retiró a decenas de vehículos y arrestó a varias personas, despejando la ruta[446].

La noción de "funcionarios encargados de hacer cumplir la ley" y el proceso de planificación de las autoridades de seguridad pública

De todo lo anterior, parece evidente la estrecha relación entre la noción de mantenimiento del orden y de la seguridad pública y el concepto de "funcionarios encargados de hacer cumplir la ley". Básicamente, con esta expresión se indica a esos funcionarios públicos que tienen la tarea de proteger el libre ejercicio de los derechos fundamentales, a través de la prevención e investigación de delitos, del mantenimiento del orden público y protección y asistencia para las personas vulnerables. El Comité Internacional de la Cruz Roja recomienda a dichos funcionarios del Estado de mantener como instrumento de referencia el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley[447], y los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley[448], adoptados por las Naciones Unidas en 1979 y 1990, respectivamente. Se trata de instrumentos de *soft law*, es decir no jurídicamente vinculantes como tales, pero sin embargo contienen orientaciones útiles sobre cuestiones específicas relacionadas con el mantenimiento de la ley y el orden[449]; además, se puede talvez considerar las disposiciones contenidas en estos documentos vinculantes para aquellos Estados que las han tomado expresamente como referencia para sus fuerzas de policía y cuyos órganos jurisdiccionales los han considerado para decidir los casos que se les presentaron.[450]

---

[446] Laborde, *La policía de Canadá reabre el puente con EE UU bloqueado por las protestas contra el pasaporte covid*, 13 de febrero de 2022, en https://elpais.com/internacional/2022-02-13/las-protestas-en-canada-ponen-a-prueba-la-estrategia-policial.html.

[447] www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/lawenforcementofficials.aspx.

[448] www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/useofforceandfirearms.aspx.

[449] Comité Internacional de la Cruz Roja, *Violencia y uso de la fuerza*, Ginebra, 2012, p. 13.

[450] Veáse, por ejemplo, Argentina (http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/318288/norma.htm), Colombia (https://vlex.com.co/tags/codigo-de-conducta-para-funcionarios-encargados-de-hacer-cumplir-la-ley-2121242), Costa

Según el Código de Conducta, "[l]a expresión 'funcionarios encargados de hacer cumplir la ley' incluye a todos los agentes de la ley, ya nombrados o elegidos, que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención" (art. 1, comentario a); y estos funcionarios "cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales" (art. 1). Por supuesto, "en todo momento" quiere decir también, y, sobre todo, cuando se produce un escenario que trasciende de una manifestación pacífica y se caracteriza por acciones violentas e ilegales de los manifestantes o de una parte de ellos. En una situación de este tipo, es fundamental la preparación de los agentes de seguridad pública, que deben estar en condiciones de afrontar de la mejor manera posible una posible degeneración de una manifestación, que de pacífica se puede transformar en violenta.

Al abordar esta cuestión, deben considerarse dos condiciones previas. En primer lugar, hay que tener en cuenta que, en el mismo acontecimiento, con la degeneración de la manifestación o con la infiltración de elementos perturbadores o violentos, esta posible violencia puede manifestarse con diferentes grados de gravedad, que deberán dar lugar a reacciones adecuadas y proporcionadas de los agentes. Secundariamente, estas manifestaciones o protestas, aunque violentas, se desarrollan en un escenario de paz y, por ende, el Estado y sus agentes tienen que reaccionar de conformidad con la legislación nacional y los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos. Como es sabido, nos enfrentamos a las llamadas "otras situaciones de violencia" (OSV), es a decir situaciones que presentan un cierto grado de violencia, pero que no alcanza un nivel que pueda determinar la aplicación del Derecho Humanitario, como desórdenes civiles, disturbios, represión estatal, violencia postelectoral, violencia de pandillas o manifestaciones. Estas situaciones no son conflictos armados, por ende no son regidas por el Derecho de los Conflictos Armados, sino por las obligaciones de derechos humanos que incumban al Estado de que se trate.

Adentro de estas OSV se encuentran diferentes situaciones críticas, que se definen como "tensiones" y "disturbios" internos. Las situaciones de tensión se caracterizan por el hecho de que no se producen o no llegan a producirse enfrentamientos violentos propiamente dichos y presentan un bajo nivel de violencia; en este escenario las autoridades suelen recurrir al uso de la fuerza y al establecimiento de legislación de excepción con carácter preventivo, para reducir la tensión política, social o económica y proceden a detener a los opositores al Gobierno; las fuerzas de policía tienen el control total del territorio. Así pues, en el caso

---

Rica (www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=12051&strTipM=T), México (www.gob.mx/fgr/documentos/(codigo-de-conducta-para-los-funcionarios-encargados-de-hacer-cumplir-la-ley), Peru (www.usmp.edu.pe/derecho/centro_derecho_penitenciario/legislacion_internacional/Directrices%20para%20la%20aplicacion%20efectiva%20codigo%20conducta.pdf).

de tensiones internas, es posible que no haya violencia, pero el Estado puede recurrir a prácticas como las detenciones en masa de opositores y la suspensión de ciertos derechos humanos, a menudo con intención de impedir que la situación degenere hasta transformarse en un disturbio.

Por lo general, los disturbios son actos de perturbación del orden público, acompañados de actos de violencia. Son, por tanto, situaciones de enfrentamientos entre grupos más o menos organizados y las fuerzas del orden que presentan un cierto carácter de gravedad o duración, con una notable perturbación del orden interior. Son escenarios que se caracterizan por actos de carácter violento, como motines en los que grupos de personas manifiestan su oposición o su descontento, o también actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos (como la destrucción o el daño de infraestructuras, tiendas, bienes, hasta secuestros, lesiones o asesinatos). Puede tratarse sea de luchas de facciones entre ellas sea contra el poder establecido.[451]

Adentro de estos escenarios los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley tienen que actuar para garantizar el mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana, hasta un nivel de gravedad que pueda dar lugar al uso de la fuerza por los agentes. Debe tenerse en cuenta que, a diferencia de las fuerzas armadas utilizadas en diversos tipos de escenarios bélicos, especialmente en los conflictos armados internos (regidos por el derecho internacional humanitario), para los cuales se encuentran vigentes las llamadas "reglas de enfrentamiento",[452] el uso de la fuerza por parte de un policía asume aspectos mucho más complejos, susceptibles de adaptabilidad a los diferentes casos y sobre todo siempre sujeto a la posible puesta en marcha de un procedimiento judicial a cargo del agente de policía, en cuanto su actuar siempre está expuesto al control del poder judicial.

Como antes dicho, en Italia el mantenimiento del orden y de la seguridad pública es competencia exclusiva de las "fuerzas policiales" de ámbito estatal, es decir Policía de Estado, Carabineros y Policía Fiscal (cabe tener presente que el concepto de "fuerza pública", no sólo incluye a las "fuerzas policiales", sino que se extiende a todos aquellos sujetos que están investidos de un poder de coerción directa sobre personas o cosas, con el objeto de cumplir finalidades de carácter público previstas por la ley. De ello se desprende que, además de los cuerpos de policía a carácter estatal, también se incluyen en la fuerza pública los bomberos, los funcionarios de prisiones, la policía local y todos los empleados públicos cuando se les confiere el referido poder de coacción).

---

[451] Comité Internacional de la Cruz Roja, cit. *supra* nota 61, p. 22; *Actividades de protectión y de asistencia del CICR en las situaciones que no abarca el derecho internacional humanitario*, en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, febrero 1988, p. 9 ss. (https://international-review.icrc.org/sites/default/files/S0250569X00022731a.pdf).

[452] Véase Instituto Internacional de Derecho Humanitario, *Manual de Sanremo sobre Reglas de Enfrentamiento*, Sanremo, 2009, en https://iihl.org/wp-content/uploads/2018/04/ROE-HANDBOOK-SPANISH-16-05-2011PRINT-OFF.pdf.

En Italia, la tarea del mantenimiento del orden es estructurada a un nivel nacional (central) y un nivel provincial (local).[453] A nivel nacional, el sistema de seguridad se basa en el Ministerio del Interior y en el Departamento de Seguridad Pública. Del primero dependen los diferentes cuerpos policiales (Policía, Carabineros, Policía Fiscal) que, aunque pertenecientes a distintos ministerios, dependen siempre del Ministro del Interior para la coordinación técnico-operativa,[454] a través del Jefe de Policía, que dirige el Departamento de Seguridad Pública. Este es, por lo tanto, una articulación del Ministerio del Interior, con la función de aplicar la política de orden público y seguridad y coordinar bajo el nivel técnico-operativo las fuerzas de policía; así como, en el plano general, de la planificación general y la coordinación de los servicios policiales, logísticos y administrativos comunes de la policía y de la clasificación, el análisis y la evaluación de los datos para la protección del orden y la seguridad públicos, así como para la prevención y la represión de la delincuencia.[455]

A nivel provincial, el mantenimiento y el control del orden y de la seguridad pública (y, por ende, la gestión de la fuerza pública) se centran en dos figuras, es decir el Prefecto ("Prefetto") y el Cuestor ("Questore"). Los Prefectos son los representantes locales del Ministro del Interior, encargados de una oficina denominada "Prefectura-Oficina territorial del Gobierno" ("Prefettura-Ufficio territoriale del Governo"); establecen, en aplicación de las directivas ministeriales, planes coordinados de control del territorio, que los responsables de las fuerzas de policía deben poner en práctica y tienen el poder de dictar ordenanzas contingibles y urgentes para hacer frente a situaciones que ponen en peligro el orden y la seguridad pública[456]; mientras que el Cuestor es el más alto nivel de la Policía di Stato in una provincia, al que se confía la dirección, la responsabilidad y la coordinación técnico-operativa de los servicios de orden público y seguridad, así como el empleo de las fuerzas de policía a su disposición, reunidas en una Comisaría (Questura). El Cuestor, que

[453] Artículo 1 del Real Decreto de 18 junio de 1931, n. 773 (*Texto Único de las Leyes de Seguridad Pública*); artículo 1 del Real Decreto de 6 mayo de 1940, n. 635 (*Reglamento de aplicación del Texto Único de 18 giugno de 1931, n. 773 de las Leyes de Seguridad Pública*). El territorio del Estado italiano es organizado en entes territoriales locale, es a decir 20 Regiones, 107 Provincias y Municipios. Las Regiones constituyen el primer nivel de subdivisión territorial del Estado italiano; cada Región se compone de varias Provincias, y cada Provincia tiene una ciudad como capital, además de una serie de centros habitados menores (municipios): véase el Título V de la Constitución de la República Italiana.

[454] Artículo 1 de la Ley n. 121 del 1° de abril de 1981: "Atribuciones del Ministro del Interior: 1. El Ministro del Interior es responsabile de la 1. Il Ministro dell'interno è responsabile de la protección del orden y de la seguridad pública y es autoridad nacional de seguridad pública. Tiene la alta dirección de los servicios de orden y seguridad pública y coordena las funciones y actividades de las fuerzas de policía. 2. El Ministro del Interior adopta medidas para proteger el orden y la seguridad pública" (traducción del autor).

[455] https://www.interno.gov.it/it/ministero/dipartimenti/dipartimento-pubblica-sicurezza.

[456] En el ordenamiento administrativo italiano, el Prefecto es un órgano monocrático del Estado dependiente del Ministerio del Interior: véase Cassese, *Il prefetto nella storia amministrativa*, en *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1983, n. 4, pp. 1449-1457; Cassese, *Il prefetto come autorità amministrativa generale*, Relazione alla cerimonia di inaugurazione della nuova sede della Scuola Superiore del Ministero dell'Interno, Roma, 14 novembre 1991, en http://culturaprofessionale.interno.gov.it/FILES/docs/1260/instrumenta12_16_cassese.pdf; http://sicurezzapubblica.wikidot.com/autorita-provinciale-di-pubblica-sicurezza.

debe ser informado oportunamente por los Comandantes locales del Arma de los Carabineros y de la Policía Fiscal sobre lo que tiene relevancia para el orden y la seguridad pública, ejerce también todas las actividades propias de la policía de seguridad y de la policía administrativa, que se concretan en actos como órdenes, avisos, permisos, autorizaciones.

Así pues, en la relación Ministro-Prefecto y Ministro-Jefe de la Policía-Cuestor, se puede observar que el Prefecto se encuentra como interlocutor directo del Ministro y garante de la congruencia de las actividades establecidas por las Fuerzas de Policía en la provincia, mientras que en la relación Ministro-Jefe del Policía-Cuestor se desarrolla dentro del Departamento de Seguridad Pública. Mientras que el Prefecto es autoridad provincial de seguridad pública a nivel político administrativo, el Cuestor es autoridad de seguridad pública a nivel técnico-operativo. Por lo tanto, se perfila un complejo cuadro de conjunto según el cual la aplicación de la política de seguridad corresponde conjuntamente al mismo Ministro, al Jefe de la Policía y al Prefecto en su sede.[457] Por ejemplo, en el caso de que en una provincia determinada se necesiten refuerzos para determinados servicios, la evaluación de esta necesidad corresponde al Prefecto; pero el no podrá disponer directamente de las fuerzas de policía, sino que las pondrá a disposición del Cuestor, la otra autoridad provincial de seguridad pública.[458]

En definitiva, corresponde al Prefecto determinar la orientación general y los objetivos de las actividades de protección de la seguridad pública; el Cuestor debe establecer las modalidades operativas para alcanzar los objetivos fijados por el Prefecto y ejecutar el programa formulado por éste. Por lo tanto, es evidente la estrecha colaboración que debe existir entre el Prefecto y el Cuestor en la gestión de situaciones que pueden poner en peligro el orden y la seguridad pública. Esta sinergia se destaca bien en las Lineas guía del Ministerio del Interior antes citadas, que recomiendan la activación periódica por el Prefecto y el Cuestor de sus órganos consultivos, es decir el Comité provincial de orden y seguridad pública ("Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica") y la Mesa técnica ("Tavolo tecnico"). El primero es un órgano consultivo colegiado creado en cada Prefectura, presidido por el Prefecto y compuesto del Cuestor, del Alcalde del municipio capital de provincia y de los comandantes de los Carabineros y de la Policía Fiscal, mientras que la Mesa técnica, presidida por el Cuestor, permite desarrollar y realizar – a través de un proficuo y constante enlace operativo con todas las oficinas y organismos implicados así como una plena

[457] Francini, *Amministrazione della pubblica sicurezza*, en https://questure.poliziadistato.it/statics/06/autorita--amm.ne-p.s.-corretta.pdf.

[458] http://sicurezzapubblica.wikidot.com/autorita-provinciale-di-pubblica-sicurezza; www.prefettura.it/venezia/contenuti/Ordine_e_sicurezza_pubblica-11971.htm.

división e intercambio de los elementos cognoscitivos – una eficaz planificación operativa y precisas estrategias de intervención, que se incorporarán a la Orden de servicio.[459]

Como antes destacado, volviendo a la necesidad de privilegiar la fase preparatoria y preventiva de cualquier acontecimiento que pueda presentar carácter crítico, en una óptica de seguridad integrada la acción de coordinación por parte de las autoridades provinciales de seguridad pública constituye, en la fase previa a los acontecimientos, el lugar privilegiado para el análisis, la comparación, la evaluación y la puesta en común de las opciones con todos los componentes interesados, sobre las cuestiones relativas a la seguridad de los ciudadanos en su sentido más amplio. No se escapa que un marco de información completo y actualizado en relación con el contexto permite identificar y determinar con precisión el teatro de operaciones, así como definir en consecuencia los objetivos y las prioridades de intervención de la acción global de orden y seguridad pública que debe realizarse.[460]

La gestión de los eventos y los criterios de uso de la fuerza pública

Se acaba de mencionar que una reunión o manifestación, debido a influjos violentos o a la propia degeneración del acontecimiento, puede implicar la necesidad de que los agentes de policía recurran a medidas "gradualmente coercitivas". Por lo tanto, es sin duda importante la fase de prevención, como se ha señalado en párrafos anteriores, pero igualmente fundamental la gestión de cualquier criticidad.

Tanto en un enfrentamiento individual entre dos sujetos como en un enfrentamiento colectivo, surge una situación en la que inevitablemente tendrán lugar fases que presentan grados de progresión o regresión de la confrontación, es decir, los niveles de uso de la fuerza, constituyendo un concepto de balance entre ataque y defensa. Por supuesto, los grados de progresión del modo de actuar son la consecuencia directa de la conducta de los que se resisten al trabajo del policía: se trata, usando la expresión anglosajona, del "*use-of-force continuum*", o sea una "escala de confrontación" entre un policía y un individuo que se resiste a la autoridad, un conjunto de acciones y comportamientos que permiten a los oficiales encargados de hacer cumplir la ley de aumentar los disuasivos verbales y físicos en circunstancias específicas.

Más concretamente, es posible que quienes se oponen a la autoridad decidan actuar de alguna de las siguientes formas: asumir una intimidación postural (que es una actitud desafiante); tener una resistencia verbal pasiva o activa; producir una agresión sin armas; producir una agresión armada. Ante tales situaciones, el policía tiene el deber de contrarrestar las acciones del sujeto delictivo con una reacción que puede definirse como adecuada y eficaz, teniendo siempre presente que sus reacciones deben inspirarse

[459] Ministero dell'Interno, cit. *supra* nota 43, p. 17 y 52.
[460] *Ibidem*, p. 31.

siempre en criterios de equilibrio y proporcionalidad[461]. Para comprobar que esta reacción es la adecuada, el agente debe actuar con el objetivo de proteger su propia seguridad, igual que la del sujeto que se enfrenta a la autoridad y también la de terceros que pudieran estar presentes.

Puede darse la hipótesis de que el operador policial sea capaz de reprimir las intenciones agresivas del delincuente sin utilizar armas, así como que se vea obligado a reaccionar con acciones que en los ordenamientos jurídicos se suelen calificar como "legítima defensa" y "legítimo uso de armas".

Se pueden resumir, aunque de manera simplificada, las acciones de los manifestantes y las contra reacciones de los agentes con el siguiente esquema, de lo que se deduce que el uso de la fuerza para un operador policial no es solo el uso de armas, sino que se expresa a través de los niveles que representan el llamado "índice de acción":

Acción del manifestante	*Reacción del policía*
intimidación postural	diálogo
resistencia verbal pasiva o activa	alejamiento y dispersión
agresión sin armas	uso de herramientas defensivas
agresión armada	fuerza letal

En todo caso, si el infractor pone en práctica alguna de las conductas indicadas anteriormente, el policía está autorizado a utilizar la fuerza, mínima solo en el caso de resistencia activa, mientras que en caso de agresión armada podrá recurrir, según las situaciones, a la fuerza mínima o máxima. Con respecto a este último perfil, el agente puede utilizar el arma si la misma está a punto de caer en manos del infractor o, de igual forma, si el sujeto atacante amenaza su vida, por ejemplo, con la fuerza de sus manos por estrangulación.

El diálogo se considera una de las estrategias más adecuadas para poner fin a un conflicto. Esta herramienta se utiliza a menudo con motivo de disturbios y manifestaciones callejeras que ponen en riesgo el orden público. El enfoque operativo, en general, debe caracterizarse por una acción focalizada y constante de diálogo y persuasión, con el fin de lograr, especialmente en situaciones de riesgo y criticidad, una desescalada efectiva de las tensiones que pudieran haber surgido, de tal manera de producir escenarios de peligro para la comunidad. Si esta estrategia fracasa, la policía se verá obligada a recurrir al segundo nivel del índice de acción, representado por la remoción del sospechoso, o incluso a la dispersión de grupos de manifestantes desde un lugar donde podrían causarse daños inquietantes. Las referidas medidas deben

[461] Ministero dell'Interno, cit. *supra* nota 43, p. 52.

llevarse a cabo a través de la persuasión, acompañada de la presión echa por parte de las fuerzas de seguridad, que, en su caso, deberá utilizarse con carácter prioritario para llevar a cabo una acción válida de disuasión y contención.

En general, el recurso al uso de la fuerza durante los servicios para proteger el orden público en el curso de las manifestaciones debe constituir el remedio apropiado para enfrentar situaciones de especial gravedad, caracterizadas por escenarios de violencia o resistencia, intratables de otra manera; y, por tanto, ejercida de acuerdo con los principios establecidos por el ordenamiento jurídico nacional vigente[462] y con la normativa internacional pertinente.[463] El recurso al uso de la fuerza (y por lo tanto a los diferentes medios de coacción física) debe ser, por tanto, considerado cuidadosamente en la situación concreta en la que las Fuerzas de Policía deben poner en práctica una determinada acción de respuesta o contraste, absolutamente necesaria para vencer la violencia o la resistencia. A este respecto, constituyen, pues, parámetros fundamentales:

- el requisito de *legalidad,* es decir que el uso de la fuerza debe estar dirigido a lograr un objetivo legítimo, debiendo existir un marco regulatorio que contemple la forma de actuación en dicha situación;
- el requisito de *necesidad*, que se cumple cuando el funcionario público no tiene otra opción para cumplir su deber que utilizar el medio coercitivo;
- el requisito de *proporcionalidad*, según el cual los medios y el método empleados deben ser acorde con la resistencia ofrecida y el peligro existente. Se trata de aplicar un equilibrio entre intereses contrapuestos, es decir la conducta del funcionario público y el comportamiento de quienes se oponen al cumplimiento de las obligaciones de oficio (la proporción puede considerarse existente, cuando el uso de la coacción no afecta a un interés de mayor valor que el cumplido con el cumplimiento del deber); así pues, los agentes deben aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual se pretende intervenir y con ello, emplear tácticas de negociación, control o uso de fuerza, según corresponda. En este sentido, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben considerar la posibilidad de

[462] Por lo que respecta a Italia, véase los artículos 51, 52, 53 del Código Penal, relativos, respectivamente, al ejercicio de un derecho o al cumplimiento de un deber, a la legítima defensa y al uso legítimo de las armas; los artículos 20 y ss. del Texto Único de las Leyes de Seguridad Pública ("Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza"), Real Decreto de 18 junio de 1931, n. 773, relativos a la disolución de reuniones públicas que puedan poner en peligro el orden público o la seguridad de los ciudadanos; la Ley 14 de julio de 2017, n. 100 sobre la introducción del delito de tortura en el ordenamiento italiano.

463 Por lo que respecta a Italia, véase en particular el Convenio Europeo para la protección de Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, artículo 2 (derecho a la vida), 3 (prohibición de la tortura), 9 (libertad de pensamiento, de conciencia y de religión), 11 (libertad de reunión y de asociación); la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; el Código Europeo de Ética de la Policía, adoptado el 19 de septiembre de 2001 con la Recomendación Rec (2001)10 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros, artículo 35 (respecto del derecho a la vida), 36 (prohibición de tortura y de tratos inhumanos o degradantes), 37 (uso de la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario)

retirarse y dejar de perseguir su objetivo legítimo si las consecuencias negativas del uso de la fuerza fuesen demasiado graves, teniendo en cuenta la razón que motiva el uso de tal grado de fuerza;

- el requisito de idoneidad y, por tanto, de *gradualidad* de los medios utilizados con respecto al objetivo que se persigue: cuando sean suficientes medios coercitivos más suaves para garantizar el cumplimiento de sus deberes, la utilización de medios coercitivos más drásticos (o incluso de las armas) debe evitarse porque no es necesario.[464]

De todo lo anterior se desprende claramente que el recurso a diversas medidas de control y gestión de situaciones críticas para mantener el orden público y la seguridad ciudadana es una tarea especialmente delicada y, a veces, incluso problemática; pero los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben tener siempre presente que están actuando en una situación de paz, que ciertamente puede presentar peligros y criticidad, pero sus acciones deben ser proporcionales al hecho de que no están actuando en escenarios ajenos a una situación de paz. Y, por ende, el recurso a la fuerza letal sólo se admite en situaciones excepcionales y bien definidas, es decir, en caso de legítima defensa para defenderse de un ataque o asalto que ponga en peligro su vida o la de otros ciudadanos. El principio fundamental es que una privación arbitraria de la vida está totalmente prohibida, esto es, que el acto no respete las normas y estándares relacionados con el derecho a la vida, o la legislación nacional; pero esto implica que hay circunstancias en las cuales el uso de la fuerza letal por funcionarios del Estado está autorizado. El Convenio Europeo de Derechos Humanos es el único tratado de derechos humanos que se refiere en forma exhaustiva a las circunstancias en que el uso de la fuerza puede causar la privación de la vida, cuando sea absolutamente necesario: en defensa de una persona contra una agresión ilegítima; para detener a una persona conforme a derecho o para impedir la evasión de un preso o detenido legalmente; para reprimir, de acuerdo con la ley, una revuelta o una insurrección (artículo 2). Además, el documento "Principios básicos de la ONU sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley", de 1990, contiene orientaciones adicionales acerca del uso de la fuerza en las operaciones de mantenimiento del

[464] Vèase Ministero dell'Interno, cit. *supra* nota 43, p. 58 s.; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México*, sentencia de 28 de noviembre de 2018, párr 161 s.; Comité Internacional de la Cruz Roja, cit. *supra* nota 61, p. 19: Comité Internacional de la Cruz Roja, *El uso de la fuerza en operaciones de mantenimiento del orden*, 2015, p. 2, en www.icrc.org/es/document/el-uso-de-la-fuerza-en-operaciones-de-mantenimiento-del-orden; Comité Internacional de la Cruz Roja, *Reglas y normas internacionales aplicables a la función policial*, Ginebra, 2015, p. 36 ss. Por ejemplo, los requisitos de necesidad y proporcionalidad, como establecido por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Alikaj c. Italia*, sentencia de 29 de marzo de 2011, no fueron respetados por un policía al que se le escapó inadvertidamente un disparo del arma que sostenía durante una persecución, tras un control normal de tráfico, causando la muerte del fugitivo. Según el Tribunal, el recurso a una fuerza potencialmente mortal no puede ser considerado "absolutamente necesario" cuando se sabe que la persona que debe ser capturada no representa una amenaza para la vida o la integridad física de los demás y no es sospechosa de haber cometido un delito violento. Por ende, la Corte observó que no era estrictamente necesario que el policía sostuviera su arma en la mano y mantuviera el dedo en el gatillo durante esta persecución y consideró que este agente no tomó todas las precauciones necesarias para preservar la vida de la víctima (párr. 73 ss.).

orden. Según el Principio 8, "[n]o se podrán invocar circunstancias excepcionales tales como la inestabilidad política interna o cualquier otra situación pública de emergencia para justificar el quebrantamiento de estos Principios Básicos".

Por lo tanto, resultan muy preocupantes las declaraciones del entonces Ministro del Interior, Claudio Scajola, emitidas algunos meses después de los hechos de Génova, que admitió haber ordenado a la Policía, en la noche del 20 de julio, disparar a los manifestantes en caso de que hubieran atravesado la zona roja, motivando esta orden con la situación de gran tensión y el riesgo de que la posible entrada de los manifestantes en la zona roja pudiera favorecer atentados terroristas contra los participantes en la Cumbre. La declaración del Ministro provocó fuertes críticas por parte de parlamentarios de la oposición y representantes del movimiento no-global, que pidieron su dimisión. Fuentes del Ministerio del Interior afirmaron posteriormente que el orden de disparar a los manifestantes no había dado lugar a que la policía y los carabineros incumplieran las normas que regulan el uso de armas de fuego durante el servicio de orden público. En todo caso, algunos días después de las declaraciones del Ministro, los funcionarios de Policía y Carabineros presentes en Génova afirmaron que no habían recibido ninguna orden relativa a la necesidad de disparar en caso de invasión de la zona roja y que en cualquier caso se negarían a ejecutarlo como claramente criminal e inútil, ya que dentro de la zona roja se había creado un segundo cinturón de seguridad. Merece la pena destacar lo que declaró el entonces Secretario de la Asociación Nacional de Funcionarios de Policía, Giovanni Aliquò, en primera línea en Génova en los días del G8: "si [la orden de disparar] se hubiera impartido, habría sido en cualquier caso manifiestamente criminal y los funcionarios de Policía se habrían rechazado simplemente ejecutarlo manteniendo el orden público y asegurando la integridad de los participantes a la cumbre con los medios ordinarios"[465].

Finalmente hay que tener en cuenta que el hecho de que el uso de la fuerza constituya una fuerza letal o potencialmente letal no depende solamente del arma que se emplee. El resultado del uso de cualquier arma depende de una combinación de factores, en particular, de las características técnicas del arma y del contexto de su empleo, como la forma y las circunstancias en las cuales se usa el arma y las vulnerabilidades particulares de la víctima.[466]

[465] *Scajola: «Al G8 detti l'ordine di sparare»*, en *Il Corriere della Sera*, 17 de febrero de 2002; www.corriere.it/Primo_Piano/Cronache/2002/02_Febbraio/15/scajola.shtml (traducción del autor).
[466] Comité Internacional de la Cruz Roja, cit. *supra* nota 61, p. 3.

La participación de las fuerzas armadas en el mantenimiento del orden público y de la seguridad ciudadana: el modelo italiano

Se ha dicho antes que la seguridad pública, o sea la convivencia ordenada y civil de los ciudadanos en la comunidad, es una tarea y un derecho reservados exclusivamente al Estado, a través de la adopción de medidas preventivas y represivas por los agentes de seguridad pública –es decir, funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que cuenten con una formación y capacitación específicas y adecuadas. Esto implica que, por lo general, las Fuerzas Armadas (FFAA) no participan (o no tendrían que participar) en el mantenimiento del orden público o en la gestión de OSV. Estas son diseñadas para otras tareas, o sea garantizar la seguridad del país y defender el territorio nacional contra las amenazas exteriores (conflictos armados internacionales) y afrontar situaciones de conflicto armado interno; es decir, los militares de las FFAA por lo general actúan en un escenario de guerra o de otro modo regulado, en primer lugar, por el derecho humanitario. Por lo que son entrenados y tienen una preparación adecuada para hacer frente a otras situaciones, incluso evidentemente utilizando la fuerza letal, pero no están especialmente capacitados para hacer frente a situaciones totalmente diferentes y aun así caracterizadas por la obligación de actuar dentro de los límites más estrechos del derecho nacional y del derecho internacional de los derechos humanos.

El riesgo de involucrar a las FFAA en la gestión del orden público o de OSV ha sido bien destacada por una investigación sobre el índice de letalidad de las fuerzas federales en México: "si el uso de la fuerza se desarrolla en condiciones de información insuficiente sobre su ejercicio y con base en procedimientos inadecuados de control y eventual determinación de responsabilidades, aumenta la posibilidad de su abuso… La inclusión del Ejército en tareas de seguridad, en entornos violentos, parece traer consigo un inevitable uso de la fuerza bajo una lógica de guerra, y posiblemente sea difícil otro resultado a partir de las características de la formación militar".[467]

Por supuesto, el mismo Comité Internacional de la Cruz Roja reconoce que el mantenimiento de la ley y el orden es una responsabilidad de las autoridades civiles y una tarea que compete a las fuerzas policiales. No obstante, acepta que: "en algunas ocasiones, se requiere que las fuerzas armadas presten asistencia a las autoridades civiles para hacer frente a niveles de violencia más bajos, que pueden caracterizarse como disturbios internos y otras situaciones de violencia interna".[468] Pero, al participar las FFAA en la gestión de

[467] Forné, Perez Correa, Gutierrez Rivas, *Uso de la fuerza letal. Muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada*, en *Desacatos. Revista de Sciencias Sociales*, 2012, p. 63 (www.scielo.org.mx/pdf/desacatos/n40/n40a4.pdf). También la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha destacado como "las fuerzas armadas carecen del entrenamiento adecuado para al control de la seguridad ciudadana", por ende "corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno": Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Justicia e inclusión social: los desafíos de la justicia en Guatemala*, 29 de diciembre de 2003, párr. 13.

[468] Comité Internacional de la Cruz Roja, cit. *supra* nota 61, p. 6.

OSV, es fundamental la separación clara y precisa entre la seguridad interior como función de la Policía y la defensa nacional como función de las Fuerzas Armadas, ya que se trata de dos instituciones substancialmente diferentes en cuanto a los fines para los cuales fueron creadas y en cuanto a su entrenamiento y preparación. De ello, como señaló la CIDH, "los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civilies, entrenamiento que es proprio de los entes policiales";[469] y, como es destacado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, esta necesidad de separación de funciones y tareas entre Policía y FFAA resulta particularmente importante en escenarios internos que caracterizan varios países de América Latina, en los que "la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna en general se encuentra acompañada de violaciones de derechos humanos en contextos violentos". Por ende, sería aconsejable "evitar la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna ya que acarrea el riesgo de violaciones de derechos humanos".[470]
Sin embargo, en caso de que las autoridades políticas requieran la intervención de las FFAA para el mantenimiento del orden público, hay que tener siempre presente que los militares que actúan están desempeñando la función de hacer cumplir la ley. Por ende, los militares a cargo de dicha función deben respetar tanto el orden jurídico interno vigente como las obligaciones internacionales contraídas por el Estado. En este escenario, la calidad de miembros de las FFAA carece en realidad de importancia: al desempeñar su función de hacer cumplir la ley, sus obligaciones son las mismas que las de los miembros de una fuerza de policía civil. Esto implica que involucrar a las fuerzas armadas en la gestión de OSV o en operaciones de seguridad pública es una decisión política que impone, por un lado, la reconversión profesional de los militares destinados a dichas funciones, que los habilite a desempeñar actividades de naturaleza policial; por el otro, el urgente cambio de las reglas de enfrentamiento concebidas para hacer la guerra, en un código de conducta ajustado a las actuaciones de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.[471]
Estas consideraciones claramente han faltado a nivel político en algunas operaciones conjuntas entre las fuerzas policiales y las fuerzas armadas en México en el marco de la lucha contra la violencia criminal. Se refiere, en particular, al llamado Operativo Conjunto Chihuahua, una operación de efectivos militares y policiales contra el narcotráfico en México, iniciada en 2008 para desarticular a los cárteles del Golfo y Los

[469] Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) c. Venezuela*, sentencia de 5 de julio de 2006, párr. 78.
[470] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Venezuela*, 29 de diciembre de 2003, párr. 272.
[471] Moloeznik, cit. *supra* nota 21, p. 47.

Zetas. Esta estrategia de respuesta estatal a la violencia criminal ha sido objeto de atención de la CIDH en el caso Alvarado Espinoza c. México, en el que ha comprobado que los efectivos militares desplegados asumían funciones relacionadas con el control del orden público y recurrían, entre otros métodos de investigación, a la detención de pobladores que se sospechaba se encontraban asociados con actividades delictivas y con homicidios. Aunque reconoció la complejidad del contexto de violencia y la necesidad de restablecer un entorno legal, la Corte ha constatado que el despliegue de efectivos militares en distintas zonas del territorio mexicano ha suscitado la preocupación constante de diversos organismos internacionales y mecanismos nacionales e internacionales de control del respeto de los derechos humanos, y ha comprobado la existencia de graves violaciones a los derechos humanos, entre los cuales desapariciones forzadas, detenciones arbitrales y ejecuciones extrajudiciales, así como la impunidad de los responsables. La participación de las fuerzas armadas en tareas de policía puede resultar contrario a determinados principios del Estado de derecho tales como la separación de poderes, independencia y autonomía de los tribunales judiciales y la subordinación a las autoridades civiles. Por lo tanto, como regla general, el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles. No obstante, cuando excepcionalmente intervengan en tareas de seguridad, la participación de las fuerzas armadas debe ser e*xtraordinaria*, es decir excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso; s*ubordinada y complementaria* a las labores de las corporaciones civiles; r*egulada*, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad; y *fiscalizada*, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.[472]

Por lo que respecta Italia, como principio general los miembros de las FFAA nunca participan en acciones de mantenimiento del orden público, dado que tal tarea es función exclusiva de las fuerzas policiales estatales (y, en algún caso, de las locales). Sin embargo, con la propagación del crimen organizado, pero sobre todo a raíz de la proliferación del terrorismo de matriz islámica, en el contexto de las operaciones de vigilancia territorial y de los pasos fronterizos, se ha autorizado a los prefectos a utilizar contingentes de personal militar de las fuerzas armadas, para atender necesidades de prevención específicas y excepcionales, y siempre en los casos en que resulte necesario un mayor control del territorio.

En particular, la colaboración de las FFAA en el control del territorio se introdujo con Decreto-Ley n. 92 de 23 de mayo de 2008, que autoriza un plan de utilización del personal militar de las Fuerzas Armadas, específicamente entrenados para necesidades específicas y excepcionales de prevención de la criminalidad,

[472] Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Alvarado Espinoza y otros c. México*, sentencia de 28 de noviembre de 2018, párr. 175 ss.

cuando proceda un mayor control del territorio. Dicho personal está a disposición de los Prefectos para servicios de vigilancia de centros y objetivos sensibles (como monumentos, aeropuertos, estaciones de ferrocarril) así como de exploración y patrullas en colaboración y conjuntamente con las fuerzas de Policía (artículo 7-bis, párr. 1). En todo caso, los efectivos militares están bajo el control de las autoridades políticas y civiles competentes, como se desprende de lo dispuesto en el Decreto. El procedimiento para la adopción del plan de despliegue del personal de las FFAA es bastante articulado (lo que demuestra también la excepcionalidad del empleo de las FFAA en tareas de orden público y seguridad ciudadana): el plan se adopta por decreto del Ministro del Interior, en concertación con el Ministro de Defensa, previa consulta al Comité Nacional del Orden Público y de la Seguridad Pública, complementado por el Jefe de Estado Mayor de la Defensa y previa información al Presidente del Consejo de Ministros; se prevé a continuación un control parlamentario a través de informaciones periódicas del Ministro del Interior a las Comisiones parlamentarias competentes (artículo 7-bis, párr. 2).

En este ámbito, el personal de las FFAA actúa con las funciones de agente de seguridad pública, por ende, como antes dicho, está bajo el mando y control del Prefecto. En lo que respecta a las actividades, los efectivos militares pueden proceder a la identificación y registro inmediato *in situ* de personas y medios de transporte, también con el fin de prevenir o impedir conductas que pueden poner en peligro la seguridad de las personas o de los lugares vigilados; no obstante, en ningún caso el personal militar puede asumir las funciones propias de la policía judicial. En estas tareas las fuerzas militares tienen siempre que cooperar con (y tener como punto de referencia) las fuerzas policiales, como demuestra el hecho de que a efectos de identificación, para completar la inspección el personal de las FFAA tiene que acompañar a las personas indicadas en las oficinas o los mandos más cercanos de la Policía o de los Carabineros (artículo 7-bis, párr. 3).

Dos ejemplos parecen relevantes: la operación Crepúsculos sicilianos ("Vespri siciliani") y la operación Calles seguras ("Strade sicure"). La primera fue una operación policial llevada a cabo del 25 de julio de 1992 al 8 de julio de 1998 por las FFAA italianas en Sicilia. La presencia del ejército se hizo necesaria para apoyar a las fuerzas de Policía después de la trágica serie de acontecimientos que ensangrentaron la isla en 1992, como los dos atentados mafiosos que provocaron la muerte de los jueces Giovanni Falcone y Paolo Borsellino y sus escoltas, respectivamente el 23 de mayo y el 19 de julio de 1992. Se trató de la primera intervención en grandes fuerzas, por razones de orden público, efectuada por las FFAA italianas en la posguerra, y fue también la más consistente numéricamente.

El envío del Ejército italiano fue decidido el 24 de julio de 1992 por el Consejo de Ministros presidido por Giuliano Amato (con el Decreto-Ley n. 349 del 25 de julio de 1992, "Medidas urgentes para contrarrestar

la delincuencia organizada en Sicilia"). El gobierno tuvo luz verde del Parlamento, y el Jefe del Estado Mayor del Ejército acordó con el Jefe de la Policía las modalidades operativas de intervención; la coordinación se confió a cada uno de los Comités Provinciales para el Orden y la Seguridad, guiados por los Prefectos, en los que estaba prevista la participación de un oficial del Ejército[473].

El Decreto-Ley autorizaba el uso de los militares para operaciones de seguridad y control del territorio, y prevención de delitos de delincuencia organizada y asignaba al personal militar determinadas funciones propias de funcionarios y agentes de seguridad pública. La misión confiada a las unidades del Ejército (a lo largo de la operación, unos 150.000 militares se sucedieron) consistía en contribuir a la actividad de control del territorio y a la vigilancia de objetivos de particular interés definidos por los Prefectos, como el traslado de los principales mafiosos detenidos desde la cárcel de Palermo a otros centros penitenciarios italianos; la protección de las personas que se encontraban en primera línea de la lucha contra la delincuencia organizada; una red de vigilancia fija y móvil para la protección de objetivos sensibles; registros, patrullas en los barrios de la ciudad y barrido del territorio urbano y extraurbano; el establecimiento de puntos de control en las carreteras de toda la isla; asegurar zonas urbanas para permitir intervenciones particulares de las Fuerzas de Policía. La Operación afectó duramente la operatividad de la actividad "militar" de Cosa Nostra y contribuyó a la detención de numerosos jefes mafiosos realizados en aquellos años por las fuerzas del orden.[474]

La operación Calles seguras es una operación de apoyo a la pública seguridad, establecida por el Decreto-Ley de 23 de mayo de 2008, n. 92 y posteriormente prorrogada para los años siguientes, consistente en el uso del personal de las FFAA italianas en la lucha a la delincuencia. En la operación resultan actualmente alrededor de 7.000 militares del Ejército Italiano y, hasta la fecha, esta misión es el compromiso más oneroso de las FFAA en términos de hombres, medios y materiales. Las funciones de las fuerzas militares que participan en la operación (en este caso también se atribuyó a los soldados empleados la calificación de "agente de seguridad pública" a disposición de los Prefectos de las Provincias) son sustancialmente idénticas a las de la operación anterior, es decir patrullar en colaboración con las fuerzas de Policía con el fin de aumentar la disuasión contra la micro delincuencia; hacer servicios de vigilancia de centros y objetivos "sensibles"; realizar operaciones de control del territorio en zonas metropolitanas o densamente pobladas; identificar y registrar personas o medios de transporte. Pero en esta misión, se ha puesto especial atención en la preparación de los militares empleados en contextos urbanos, a los procedimientos de interacción con

[473] *Operazione "Vespri Siciliani"*, en www.esercito.difesa.it/operazioni/operazioni_nazionali/Pagine/vespri-siciliani.aspx.
474 Decreto-Legge 25 de julio de 1992, n. 349, Misure urgenti per contrastare la criminalità organizzata in Sicilia, en *Gazzetta Ufficiale*, Serie Generale n. 174 del 25 de Julio de 1992 (www.gazzettaufficiale.it/ eli/id/1992/07/25/092G0394/sg).

la ciudadanía, así como a aquellas capacidades que permiten –cuando sea indispensable– el ejercicio proporcionado, discriminado y legítimo de la fuerza.[475]

El Código Europeo de Ética de la Policía

Con los problemas que caracterizan, desafortunadamente, a las sociedades de los países latinoamericanos (debilidad institucional y crisis de liderazgo, quebrantamiento del Estado de Derecho, inequidad y exclusión social, dominio de la violencia), la cuestión del mantenimiento del orden público y las modalidades para garantizar la seguridad ciudadana son particularmente actuales y delicadas. Sin embargo, sobre todo en las últimas décadas, también en el continente europeo los problemas relacionados con el mantenimiento del orden público han irrumpido en las realidades sociales de varios países. Por consiguiente, ha surgido la necesidad de dotar a las instituciones y fuerzas de seguridad de los Estados europeos de directrices uniformes, comunes y claras para el mantenimiento del orden público. Esta necesidad es especialmente actual a la luz de los importantes acontecimientos internacionales que se han producido y que se están llevando a cabo en territorio europeo, que pueden ir acompañados de manifestaciones de diversas formas de protesta y que han requerido la colaboración de policías de varios Estados (como la celebración de Juegos Olímpicos, finales de fútbol, cumbres políticas internacionales, reuniones económicas de los Países más desarrollados, eventos culturales).

Parece evidente la necesidad de equilibrar el derecho a la libertad de reunión y de manifestación con la exigencia de garantizar la seguridad de los ciudadanos y del entorno urbano involucrado por estos grandes eventos. Además, los cambios que ha habido desde 1989 en la Europa Central y del Este han hecho que organismos europeos, y en particular el Consejo de Europa, intensificaran de manera significativa sus actividades en relación con la Policía. Por ende, se hizo más evidente la necesidad de un marco normativo paneuropeo para la Policía.

A tal fin, reviste especial importancia el Código Europeo de Ética de la Policía, adoptado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 19 de septiembre de 2001,[476] que constituye el primer instrumento supraestatal en materia de seguridad emanado de una institución europea, en un marco integrado por cuarenta y cinco países miembros, y con un carácter pionero en el camino a seguir en el proceso de transnacionalización europeo. Este Código es el fruto del interés demostrado reiteradamente desde hace

475 *Operazione "Strade Sicure"*, en www.esercito.difesa.it/operazioni/operazioni_nazionali/Pagine/Operazione-Strade-Sicure.aspx.

[476] Recomandación Rec. (2001) 10 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre el Código Europeo de Ética de la Policía, 19 de septiembre de 2001, en www.netpol.es/blog/wp-content/uploads/2018/07/C%C3%B3digo-Europeo-de-%C3%89tica-de-la-Polic%C3%ADa.pdf.

años por el Consejo de Europa en materias relativas a la seguridad y a la policía y, en particular, en su relación con los derechos humanos y la protección de los principios fundamentales inherentes a las democracias pluralistas.[477] Este documento es más que un código deontológico tradicional. El objetivo global consistía en crear un instrumento que sirviera como marco general para la policía y su función en una democracia, su lugar en el sistema de justicia penal, sus objetivos y su funcionamiento. El resultado es un texto que proporciona los principios de una policía ética, es decir la promoción del estado de derecho; el papel fundamental de la Policía en el sistema judicial penal; la cercanía de la Policía al ciudadano; la prestación de servicios públicos por la Policía.[478] Por ende, aunque no vinculante, este documento es una útil colección de importantes directrices y líneas guías para los Estados miembros del Consejo de Europa, que son invitados por el mismo código a dotarse de códigos nacionales de deontología de la Policía (artículo 63).

Insertado plenamente en el camino trazado por el Convenio Europeo de Derechos Humanos[479] y destacando el lugar central atribuido al respeto de los derechos humanos en el ámbito de la deontología de la Policía[480], el Código se basa en la premisa fundamental de que la Policía debe establecer un diálogo permanente con la ciudadanía, basado en el respeto mutuo. La Policía debe estructurarse de modo tal que sus agentes cuenten con el respeto de la población como profesionales responsables de la aplicación de la ley (punto 12), y debe estar organizada de manera que promueva buenas relaciones con la población y una efectiva cooperación con otros organismos, las comunidades locales, organizaciones no gubernamentales y otros representantes de la población (punto 18). Por lo tanto, resulta fundamental la capacidad comunicativa de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley: los miembros de la Policía deben ser capaces de demostrar discernimiento, apertura de mente, madurez, sentido de la justicia, capacidad para comunicar y, llegado el caso, aptitudes para dirigir y organizar; así como atesorar una buena comprensión de los problemas sociales, culturales y comunitarios (punto 23). En este sentido, la formación general de los agentes debe abrirse, tanto como sea posible, a la sociedad (punto 27). En otras palabras, debe pasar la idea, inherente a este documento, que la Policía debe estar en estrecho contacto con el ciudadano y debe dar servicio al ciudadano en lugar de ser una mera fuerza de aplicación de la ley.[481]

---

[477] Castillejo, Alonso, *Una lectura restaurativa acerca de los "códigos éticos" de la policía: mucho más que mediación policial*, en *Revista Boliviana de Derecho*, 2018, p. 459, nota 40.

[478] Janson, *El Código Europeo de Ética de la Policía. Razones y directrices para el cambio*, en *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 2003, p. 10 s.

[479] Como destacado por el Punto 1 del Código, uno de los objetivos de la Policía es "[p]roteger y respetar las libertades y derechos fundamentales del individuo tal como son consagrados, principalmente, en el Convenio Europeo de Derechos Humanos".

[480] Véase los puntos 1, 20, 26, 29, 31, 35, 36, 48 del Código etico.

[481] Janson, cit. *supra* nota 92, p. 11.

Una Policía moderna debe combinar sus objetivos tradicionales (garantía de la ley y el orden, prevención de la delincuencia y descubrimiento de los delitos) con "nuevas" prioridades, tales como las funciones de asistencia y servicio y el respeto de los derechos humanos, esenciales en una sociedad de Estado de Derecho. En este sentido, cabe tener en cuenta dos prioridades. En primer lugar, deberá prestarse especial atención a la formación del personal de Policía, basada en los valores fundamentales de una sociedad pluralista, el Estado de Derecho y los derechos humanos; con la formación inicial que se debe completar con una formación continuada; que tenga en cuenta la preparación para el uso de la fuerza y, al mismo tiempo, los principios de los derechos humanos; eso quiere decir que es necesario e imprescindible, en la formación de las policías a todos los niveles, el conocimiento del Convenio Europeo de Derechos Humanos y de la jurisprudencia correspondiente (artículos 26 – 30). En este sentido, tal vez hubiera sido útil incluir en el Código un artículo en el que se hiciera referencia explícita a la obligación para los altos cargos de la policía de garantizar la difusión entre los agentes de las normas de acción y el control de los conocimientos adecuados sobre los derechos fundamentales del individuo. Secundariamente, es especialmente importante, también para ganar la confianza y la colaboración de los ciudadanos, la responsabilidad y el control de los policías. Aunque la Policía es un órgano estatal, a pesar de ello no sólo debe ser responsable ante el Estado, sino también ante el ciudadano; y esto se consigue si la Policía es abierta y transparente en relación con la sociedad. Las acciones de la Policía deben ser objeto de un control externo eficaz e independiente, que pasa por los poderes legislativo, ejecutivo y judicial (artículos 59 – 63).

En definitiva, se trata de un texto que, aunque no sea vinculante para los Estados y que, por el momento, carece de valor normativo, debe tenerse en cuenta, tanto en el momento de la formación del personal como en el momento de la gestión de los instrumentos disciplinarios internos, por la riqueza de las sugerencias y por la avanzada concepción de las tareas confiadas a la Policía en una sociedad cada vez más compleja. Sin embargo, este Código ha creado una oportunidad para acercar las policías de varios países, haciendo avanzar la perspectiva de una Policía europea.

Conclusiones

A partir de lo anterior, pueden formularse algunas consideraciones e intentos de propuestas para escenarios futuros.

1) Debe quedar clara la **distinción** entre las fuerzas de policía y de seguridad y las FFAA, con sus respectivas tareas. La participación de las FFAA en la garantía de la seguridad ciudadana debe ser excepcional y estar siempre subordinada a un mando político-civil. Los conceptos de seguridad pública (asunto de la Policía) y seguridad nacional (asunto de las FFAA) deberán estar siempre claramente

diferenciados, y es indudable que la criminalidad ordinaria, por muy grave que sea, como el crimen organizado (por ejemplo los carteles del narcotráfico[482]) no constituye una amenaza militar a la soberanía del Estado. En este contexto, debe rechazarse la idea de que las FFAA, cuando participan en la lucha, aunque difícil contra la delincuencia organizada, puedan llevar a cabo actividades como investigación policíaca e incluso administración de justicia, es decir tareas para las que no están entrenadas y que implican mayor contacto con la población.

Tanto las clases políticas como las sociedades de la región latinoamericana deben desarrollar mayor conocimiento acerca de la doctrina, la estructura y la naturaleza de las fuerzas armadas; pero existen pocos profesionales civiles en temas militares y de defensa, lo que impide mayores acercamientos entre el mundo civil y el militar. Esta situación complica la posibilidad de crear mecanismos de transparencia y rendición de cuenta, por ejemplo, en temas presupuestales, o bien de sometimiento hacia el control civil y el Estado de derecho. Lo que implica el riesgo de la presencia de FFAA poco profesionales en términos de las nuevas misiones, de cultura de derechos humanos y de transparencia y rendición de cuentas.

En el caso de actividades relacionadas con la seguridad pública, caracterizada por escenarios con grados de violencia particularmente altos y graves, se podría desarrollar la idea de cuerpos híbridos con doctrina y entrenamiento militar, pero con personal civil. Ya algunos países de Sudamérica (como Colombia) han comenzado a desarrollar esta idea.[483]

2) De suma importancia revisten la preparación y la formación de los agentes de Policía (capacitación), de cada orden y grado y en cualquier fase temporal. Esto significa que este aspecto comienza en la fase previa de selección de agentes. Los poderes públicos y las autoridades policiales deben velar por que todas las fuerzas del orden sean seleccionadas mediante procedimientos adecuados, que presenten las cualidades morales y los requisitos psicológicos y físicos necesarios para el buen ejercicio de sus funciones y reciban una formación profesional constante y completa; por ende, conviene comprobar periódicamente si siguen siendo adecuados para el ejercicio de estas funciones.

---

[482] Por lo que respecta la situación en México, véase Arratia, *¿Existe un conflicto armado interno en México según el Derecho Internacional? Los Convenios de Ginebra y su aplicación a la Guerra contra el narcotráfico (2006-2012)*, en *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 2016, p. 21 ss, (https://seguridadinternacional.es/resi/html/existe-un-conflicto-armado-interno-en-mexico-segun-el-derecho-internacional-los-convenios-de-ginebra-y-su-aplicacion-a-la-guerra-contra-el-narcotrafico-2006-2012); Comisión Méxicana de Fefensa y Promoción de los Derechos Humanos, *La situación de la violencia relacionada con las drogas en México del 2006 al 2017: ¿es un conflicto armado no internacional?*, Guadalajara, 2019, en www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-la-situacion-de-la-violencia-con-las-drogas-2006-a-2017.pdf; Rojo Fierro, *La guerra contra el narcotráfico en mexico, ¿un conflicto armado no internacional no reconocido?*, en *Foro Internacional*, 2020, p. 1145 ss., (https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2628/2684).

[483] Véase *Aprendiendo de la historia reciente: Las consecuencias de la lucha directa de las fuerzas armadas de México contra el crimen organizado*, en *S&S. Seguridad y Sociedad*, diciembre 2011, p. 16 ss.

3) El Estado tiene el deber de dar a **conocer** a sus funcionarios encargados de hacer cumplir la ley el derecho nacional aplicable y la normativa internacional relativa a la protección de los derechos humanos. Lo que implica que los niveles jerárquicamente superiores de la Policía tienen el deber de dar a conocer la normativa pertinente a sus agentes y, sobre todo, de controlar el cumplimiento de la misma; y llevar a cabo investigaciones rápidas y adecuadas para determinar la posible responsabilidad de los agentes. Debe aceptarse la idea de que un funcionario de rango superior es **responsable** de la infracción de la legislación pertinente por parte de un subordinado, cuando sabía o estaba en condiciones de saber que la infracción se estaba cometiendo y no intervino para ponerle fin.
4) Un Estado de Derecho debe basar su razón de ser en la **confianza** que los ciudadanos tienen en las instituciones que lo representan. Esta confianza pasa por un diálogo continuo entre las fuerzas del orden y la ciudadanía y los grupos o representaciones sociales o políticos (también y sobre todo disidentes). Esta confianza en los agentes de policía se construye con el diálogo continuo y con medidas concretas por parte de las fuerzas del orden. Por ejemplo, sería recomendable que cada agente comprometido en la gestión de la criticidad (manifestaciones, protestas, acontecimientos) lleve visible sobre la divisa su generalidad, o al menos su número de registro.

   Además, una herramienta útil para generar confianza sería el uso de las **cámaras corporales** (*body cam*). Colocadas en el pecho o en el casco, estas cámaras registran todas las acciones de los agentes de Policía en el cumplimento de sus tareas. Estas cámaras no sólo ayudan a los cuerpos policiales a evitar traspasar el margen de la ley, sino que también ayudan como prueba tangible en sus acciones del día a día. Así que la utilidad del uso de cámaras individuales en la Policía se puede considerar desde dos ángulos distintos, es decir el beneficio que obtiene la Policía y el que consiguen los ciudadanos. Por lo que respecta el beneficio para la Policía, el uso de las cámaras permite despejar cualquier duda sobre la actuación de los agentes de Policía, grabando en video las acciones policiales para tener una información más objetiva sobre cualquier acontecimiento y acción. Por ende, las grabaciones podrían ser una útil herramienta informativa sobre los hechos ocurridos para compararlas con las informaciones divulgadas por los medios de comunicación o pasadas en redes sociales. En este sentido, el hecho de equipar a los agentes con **cámaras corporales** significa defender la verdad sobre lo acontecido, pues **la cámara** permite grabar en todo momento la situación y obtener un testimonio objetivo de los hechos, sin posibilidad de ser manipulado. Además, cabe destacar el elemento disuasorio de la cámara corporal, en la medida en que **disuade al sospechoso a ser menos agresivo al ver que está siendo grabado.** En

consecuencia**,** las cámaras pueden dar mayor transparencia a los procesos judiciales y otorgar una mayor garantía probatoria en un juicio.[484]

5) Un Estado de derecho tiene que garantizar el orden público y la seguridad ciudadana. Esta tarea se logra de manera efectiva y eficaz mediante la utilización de instrumentos y equipos adecuados. La tecnología actual permite dotar a las fuerzas de policía de varios instrumentos, llamados "**armas menos letales**", es decir armas específicamente diseñadas y utilizadas para lograr un efecto determinado, minimizando el riesgo de causar daños permanentes o incluso la muerte, si se utilizan de acuerdo con las normas establecidas. La utilización de armas no letales tiene por objeto cubrir la brecha entre la utilización de armas tradicionales (letales) y la no utilización de armas (intimidación verbal, lucha con manos desnudas).

   La pistola eléctrica **Taser** es sin duda entre las armas no letales más extendidas entre las fuerzas de policía de varios países. Dispara dos electrodos colocados en pequeños dardos atados a través de cables eléctricos al resto del dispositivo, el cual, una vez que los dardos han alcanzado el objetivo, produce a través de ellos una descarga de alta tensión y baja intensidad de corriente, que inmoviliza temporalmente al sujeto. Los Tasers se utilizan en todos los casos en los que el uso de armas de fuego se hubiera visto razonablemente favorecido, es decir, en caso de amenaza inmediata para la vida de un policía o de un civil. En los Estados Unidos se han registrado en la actualidad más de 2 millones de casos de uso seguro y eficaz, frente a algunos episodios en los que se ha producido la muerte del sujeto (muerte causada fundamentalmente por el uso incorrecto del dispositivo). La pistola eléctrica ya se

---

[484] Véase Boada, Weintraub, *¿Qué tan efectivas son las cámaras corporales en los agentes de policía?*, Centro de Estudios Sobre Seguridad y Drogas (CESED), 2021, en https://cesed.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2021/05/Bodycam_policia.pdf; *¿Qué dice la evidencia sobre el uso de las cámaras corporales sobre los agentes de policía y los civiles?*, en https://cesed.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2021/06/infograf%c3%adas-pdf.pdf. Este tipo de tecnologías ha sido introducido en México de 2018, cuando la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México dotó a los oficiales de 3 mil 178 cámaras para portar en su uniforme. La grabación – que puede durar dos o tres días – no puede verse en vivo, sino que es extraída al finalizar el turno del agente. Otras ciudades del país que implementaron esta medida son Tijuana, que entregó 212 cámaras corporales a elementos de tránsito y policía turística; León, que proporcionó 46 dispositivos; y Monterrey que capacitó a 80 agentes en la primera etapa del proyecto: *Ojos electrónicos. Equipan a patrullas y policías*, en El Universal, 4 de noviembre de 2018 (https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/equipan-con-ojos-electronicos-patrullas-y-policias-de-cdmx). No obstante, debe señalarse que, en la práctica, las cámaras corporales, usadas por miles de policías en Estados Unidos, no están abonando a la promesa de transparencia y rendición de cuenta. Varias veces los departamentos de Policía han mostrado una escasa disposición a la transparencia y al acceso a los registros, así como a permitir la discrecionalidad al momento de decidir qué grabar y en qué momento. Además, cuando las cámaras registran acciones de abuso perpetradas por los oficiales, puede llegar a ser muy complicado para los ciudadanos acceder a estas grabaciones: *Las cámaras corporales no son una solución mágica contra los abusos de la policía*, 2 de octubre de 2019, en https://r3d.mx/2019/10/02/las-camaras-corporales-no-son-una-solucion-magica-contra-los-abusos-de-la-policia/.

utiliza en más de 107 estados, entre los cuales Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Nueva Zelanda, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suiza y Turquía; por ende, en Europa existe una práctica de uso muy amplia, sin que se haya producido un solo accidente. En Latinoamérica y el Caribe, esta clase de armamento está permitido para las fuerzas de seguridad de Argentina, Bahamas, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Granada, Guatemala, Honduras, Islas Caimán, Panamá, República Dominicana, Trinidad y Tobago. El uso del Taser también es útil con fines disuasorios, ya que este dispositivo es ya bien conocido por la población, hasta el punto de que a menudo el simple acto de extraer del fundo el Taser resuelve la situación, sin necesidad de "disparar"[485]. Sería recomendable el uso conjunto de Taser y cámara personal para cada agente.

Si bien el Táser está muy extendido, está aumentando la necesidad de inmovilizar a las personas de manera menos violenta, al menos en los casos en que el policía no está en riesgo de vida. Esta función parece puede desenrollarla el **Bola Wrap,** un dispositivo de contención "de manera remota", también definido como una especie de "esposas a distancia", consistente en un lazo de Kevlar de 2,5 metros de largo, que se proyecta hacia las piernas o el tronco del sujeto con el efecto de enrollarse y, de hecho, obtener una ligadura eficaz, que impide cualquier movimiento ulterior. Un láser verde guía la mira y el lazo actúa a una distancia de 3 a 8 metros. Hasta la fecha, este aparato forma parte de la dotación de 120 cuerpos de policía en los Estados Unidos, y en Italia lo está probando la Policía de Génova (en 2021 solamente en el centro histórico de Génova 27 agentes sufrieron lesiones en enfrentamientos físicos, con relación a los 12 del 2020).[486]

Las fuerzas policiales tienen a disposición otros dispositivos no letales, como láseres de baja energía (que pueden cegar a individuos y sensores de forma temporal); sistemas acústicos de infrasonido y ultrasonidos; cañones de agua; municiones de caucho y plástico (entre otras, se han diseñado

[485] Armi non letali per le forze dell'ordine: Italia fanalino di coda, en Panorama, 15 de abril de 2014 (www.panorama.it/news/armi-non-letali-criminalita-polizia-carabinieri-guerriglia); Continiello, *L'uso del taser da parte delle Forze dell'Ordine. Problematiche applicative e conseguenze giuridiche*, en Giurisprudenza Penale Web, 2018 (www.giurisprudenzapenale.com/2018/07/10/luso-del-taser-parte-delle-forze-dellordine-problematiche-applicative-conseguenze-giuridiche/); Carranza Jimenez, Argentina autorizó el uso de pistolas Taser para fuerzas de seguridad, 7 de mayo de 2019, en www.aa.com.tr/es/mundo/argentina-autoriz%C3%B3-el-uso-de-pistolas-taser-para-fuerzas-de-seguridad/1472742#. No obstante, cabe recordar que un estudio de la Universidad de Cambridge, realizado en la City of London, ha puesto de manifiesto que el uso de la fuerza por parte de la policía con pistolas eléctricas ha aumentado en un 48 %, y que los agentes visiblemente dotados del instrumento están más expuestos a las agresiones que los desarmados: Carrying Tasers increases police use of force, study finds, 20 de diciembre de 2018, en https://www.cam.ac.uk/research/news/carrying-tasers-increases-police-use-of-force-study-finds.

[486] Arma da Spiderman per la polizia: ecco lo sparacorda hi-tech Bola Wrap in sperimentazione a Los Angeles, 4 de diciembre de 2019, en https://infodifesa.it/arma-da-spiderman-polizia-ecco-lo-sparacorda-hi-tech-bola-wrap-in-sperimentazione-a-los-angeles; Mantovani, Novità non lethal: il Bola wrap sbarca in Italia, 14 de diciembre de 2020, en https://www.armietiro.it/novita-non-lethal-il-bola-wrap-13327.

municiones de “doble uso”, que dependiendo de la velocidad a la que se disparan pueden ser letales o no letales; uno de los factores de riesgo más relevantes es la distancia del individuo al que dispara: cuanto más cerca esté el blanco, más letal podría ser); gases lacrimógenos e irritantes químicos (el Reino Unido se niega a utilizarlos porque considera que no son suficientemente discriminatorios); microondas (para detener instantáneamente los motores de los coches con inyección electrónica a una distancia de 15-20 m., son dispositivos útiles en los puestos de control o en caso de persecución). Sin embargo, la adquisición de estos tipos de armas para garantizar el orden y la seguridad pública por parte de las fuerzas de policía debe supeditarse a la capacitación de los agentes en la utilización de dichos dispositivos; es decir que es fundamental que se desarrollen al mismo tiempo doctrinas adecuadas de empleo y de formación.

Por lo que respecta este aspecto, podría preverse una colaboración entre funcionarios oficiales de la policía italiana y funcionarios o agentes de las fuerzas de policía de los países latinoamericanos, con la que los agentes italianos proporcionen educación y capacitación a los colegas, en la formación jurídica y técnica para el uso de estos dispositivos. Ya es activa una tal colaboración entre la Guardia de Finanza italiana y los equivalentes cuerpos de varios países de la América Latina: en las embajadas italianas están presentes oficiales o funcionarios de la Guardia de Finanza que, mediante cursos de preparación, instruyen a los agentes financieros locales en la lucha contra el narcotráfico y el contrabando. Podría activarse un mecanismo idéntico para los agentes de la policía local en lo que se refiere a la capacitación en el mantenimiento del orden público y de la seguridad ciudadana, en el empleo de armas y aparatos y en el uso de la fuerza (funcionarios de la Policía italiana ya proporcionan tal capacitación a los colegas de algunos países de Europa del Este).

SOBRE LOS AUTORES

Alejandra Castillo Hernández es Licenciada en Relaciones Internacionales por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México. Actualmente se encuentra cursando la Maestría en Políticas Públicas y Género de FLACSO México. Ha colaborado con Gender Issues México, Causa en Común A.C. y actualmente dirige el espacio GENEROyD+.

Alejandro Baño Salcedo es investigador del Centro de Estudios Sociales y Jurídicos de Ecuador.

Alessia Schiavon, se desempeña como directora del Departamento Legal de la Fundación Internacional Baltasar Garzón (FIBGAR). Es abogada, especializada en criminología y experta en derecho humanos. Doctora en Derecho por la Universidad de Padua, Máster en dinámicas de cooperación, conflicto y negociación en relaciones internacionales y diplomacia, Universidad Alfonso X El Sabio, *United Nations University for Peace, Berg Institute*. Experta en Crimen Organizado y Seguridad, UNED.

Antonio Gil Fons es doctor en Ciencia Política por la Universidad de Guadalajara (México). Desde 2012 ha sido profesor del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad de Guadalajara (México), incorporándose en 2022 como profesor-investigador al Centro Universitario de Tlajomulco (CUTLAJO) de la misma Casa de Estudios. Ha publicado diversos artículos de investigación y opinión e impartido numerosas conferencias. Código ORCID: 0000-0003-3348-6927.

Cristián Araya Escobar se graduó en 1986 como Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, y ese mismo año la Corte Suprema le otorgó el título profesional de Abogado. El año 1987 ingresó a la Armada de Chile como Oficial de Justicia llegando al máximo de su escalafón como Contraalmirante de Justicia, grado que ostenta actualmente, desempeñándose como Auditor General de la Armada de Chile, desde noviembre del año 2013. Posee una trayectoria académica de más de treinta años como profesor de Derecho Comercial en la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. En tal calidad, el año 1991 realizó una beca de postgrado en la Universidad Degli Studi Di Roma "Tor Vergata", Italia. En 1992 comenzó a desempeñarse como colaborador y asesor en materias de Derecho Comercial Latinoamericano para el Grupo de Trabajo de Jurisprudencia, del Consejo Europeo de Investigaciones Sociales de América Latina, dependiente de la Unión Europea, a través del Centro Interdisciplinario de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Degli Studi di Roma "Tor Vergata", realizando numerosas conferencias, cursos y publicaciones en Europa.

Daira Arana Aguilar es Directora General de Global Thought Mx. Actualmente se encuentra cursando el Doctorado en Política Pública del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores Monterrey y Maestra en Asuntos Internacionales. Sus temas de investigación son militarización, militarismo, Derechos Humanos aplicables al Uso de la Fuerza y Derecho Internacional Humanitario, así como aplicación de la perspectiva de género y los feminismos en el ámbito de la seguridad. Ha laborado en instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y académicas enfocada en cuestiones de seguridad, uso de la Fuerza y normas de protección de la persona.

Elizabeth Vargas García se desempeña como Profesora-Investigadora del Departamento de Estudios Internacionales (DEI), Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH) de la Universidad de Guadalajara y cuenta con la distinción de Investigadora Nacional del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACY) de México.

Eduardo Fernández Luiña es Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Santiago de Compostela. Ha compaginado su vida como profesor en la Universidad Francisco Marroquín (Guatemala) con el trabajo en distintos tanques de pensamiento. Ha colaborado activamente con el Centro para el Análisis de las Decisiones Públicas (CADEP), con Liberty Fund, con la Fundación FAES y ha sido Director del Instituto Juan de Mariana de Madrid (España). Desde hace años, se ha especializado en política iberoamericana, estudiando todo lo relacionado con calidad de la democracia.

Elena Azaola es profesora emérita del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social e Investigadora Emérita del Sistema Nacional de Investigadores (México). Ha impartido cursos en El Colegio de México y en las Universidades Autónoma de Barcelona y Libre de Berlín. Ha realizado estancias de investigación en la Universidad Nacional de Australia y en la Universidad de Columbia en Nueva York. Ha desarrollado numerosos estudios sobre la criminalidad y la violencia en México, así como sobre la participación de las mujeres y los jóvenes en las conductas delictivas. También ha realizado estudios sobre las políticas de seguridad, las instituciones penitenciarias y de policía. Nacional de Ciencias Penales en 2016 por sus aportes a las Ciencias Penales. Ha publicado más de 200 trabajos tanto en México como en otros 17 países.

Giulia Baj es Doctora en Derecho Internacional por la Universidad de Milán-Bicocca (Italia), en cotutela con la Universidad Nice Sophia Antipolis. Su Tesis fue sobre "International legal Personality and Accountability of Armed Non-State Actors through their Self-regulation" y entre sus más recientes publicaciones cabe citar: "Beyond Resolution 2347/2017: The Search for Protection of Cultural Heritage from Armed Non-State Groups", in "Constitutional Review", vol. 7 no. 1, 2021, DOI doi.org/10.31078/consrev716, así como "La Cina allo scoppio dell'epidemia. Riflessioni sul rispetto degli obblighi internazionali di notifica e di due diligence in materia sanitaria", in "SIDIBlog", 23 agosto 2020, http://www.sidiblog.org/2020/08/23/la-cina-allo-scoppio-dellepidemia-riflessionisul-rispetto-degli-obblighi-internazionali-di-notifica-e-di-due-diligence-in-materiasanitaria/

Gabriella Citroni es profesora adjunta en Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Universidad de Milano-Bicocca (Milano, Italia), y titular del curso "*Enforced Disappearance in International Law*" en el marco de la maestría en derechos humanos y derecho internacional humanitario organizada por la *Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights* (Ginebra, Suiza). Asimismo, es miembro del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias; asesora jurídica internacional de la Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares de Detenidos Desaparecidos (FEDEFAM), y asesora jurídica principal de la ONG TRIAL International.

Luz Celina Camarena Romero es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Guadalajara (México) y Magister en en Relaciones Internacionales, Seguridad y Defensa por la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) de Chile, donde obtuvo el primer lugar. Se ha desempeñado como consultora de USAID en el proyecto PROJUSTICIA realizando monitoreo y evaluación de los Órganos Especializados en Mecanismos Alternos de Solución de Controversias (OEMASC) en Materia Penal de las Fiscalías en cinco estados de México.

Marcos Pablo Moloeznik se desempeña como Profesor-Investigador en el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, México. Cuenta con el reconocimiento de Investigador Nacional del Sistema Nacional de Investigadores, CONACYT México. Es Doctor en Derecho por la Universidad de Alcalá de Henares, España. Es Profesor visitante del Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo, Italia, desde 2013 a la fecha. Es el primer académico no estadounidense en ser acreedor del *William J. Perry Award for Excellence in Security and Defense Education in the*

individual category, William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University, Washington, D.C., 21 de septiembre de 2017. Código ORCID: 0000-0002-4078-9451

Matteo Fornari se desempeña como Profesor asociado de Derecho Internacional Público. Titular de los cursos de Derecho de los conflictos armados (2010-2021) y Organización Internacional (2006-2015) en la Universidad de Milano-Bicocca, Departamento de Derecho; Profesor titular del curso de Derecho de los Conflictos Armados (2018-2019) en el Master de "Leadership y análisis estratégico" del Instituto de Ciencias militares y aéreas, Universidad de Florencia (Italia); docente en el Instituto de Derecho Internacional Humanitario, Sanremo (Italia) (2018-2021). Autor del manual *Nozioni di diritto internazionale dei conflitti armati* (2015). Código ORCID: 0000-0002-2028-9599.

Nuria Hernández García se desempeña como profesora en la Universidad Cardenal Herrera, Valencia, España.

Pablo Sebastián Castro Jaramillo es investigador del Centro de Estudios Sociales y Jurídicos de Ecuador.

Pedro Trujillo Álvarez, Doctorado en Ciencia Política, Programa Paz y Seguridad Internacional. Maestría en Relaciones internacionales y Diplomado en Estudios Estratégicos. Se desempeñó durante 12 años como decano de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad Francisco Marroquín (Guatemala) y actualmente es profesor universitario en las Facultades de Derecho y Ciencia Política y coordinador del doctorado en Política y Gobernanza en la misma Casa de Altos Estudios. Sus publicaciones están fundamentalmente relacionadas con temas de seguridad. https://www.linkedin.com/in/pedro-trujillo-alvarez-2254958a/

Rebecca Sánchez Vázquez es Licenciada en Relaciones Internacionales con especialidad en Seguridad Internacional por la Universidad Anáhuac México Norte, graduada con honores. Su tesis acerca de la influencia geopolítica de Estados Unidos y Rusia en la seguridad energética de la Unión Europea ha sido presentada en múltiples seminarios de investigación. Actualmente se desempeña como responsable de proyecto en Global Thought.

Roberto Augusto Moreno es abogado, egresado de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Es, además, Profesor Superior en Ciencias Jurídicas, por la

Facultad de Filosofía y Letras de la misma Universidad. Asimismo, Maestro Normal Nacional egresado de la Esc. Nac. Normal Mixta "A. Mentruyt" de Banfield (Bs. As.). En la actualidad se desempeña como Director de Proyectos Especiales y Actividades de Capacitación para Latinoamérica.

Rocío del Carmen Nasimba Loachamin, se desempeña como investigadora del Centro de Estudios Sociales y Jur ídicos de Ecuador (CESJE), ex Directora de Investigación de la Defensoría del Pueblo de Ecuador e investigadora independiente con diversas publicaciones nacionales e internacionales.

Ruth Abril Stoffels se desempeña como profesora en la Universidad Cardenal Herrera, Valencia, España.

Tatiana Ordeñana Sierra se encuentra al frente del Centro de Estudios Sociales y Jurídicos de Ecuador (CESJE), ex Coordinadora de Gestión del Conocimiento de la Defensoría del Pueblo de Ecuador, ex Jueza de la Corte Constitucional, profesora e investigadora independiente con gran número de publicaciones nacionales e internacionales.

Este Proyecto ha sido diseñado, en primer término, con la intención de permitir, luego de haber determinado y ordenado por relevancia los principales asuntos críticos y conflictivos que acosan a Latinoamérica, elaborar un escenario apto, factible y aceptable, que la región o la mayor parte de los países que la componen puedan alcanzar en un lapso razonable y de un modo social, político y económico viable.

En segundo término, se ha tratado de producir propuestas y recomendaciones de políticas públicas y estrategias estatales de corto, mediano y largo plazo a nivel regional que posibiliten alcanzar dicho escenario. Ellas incluyen, además, acciones de cooperación internacionales y, en particular, italianas que atiendan, recíprocamente, a las necesidades locales como a sus propios intereses.