

ARMAS PEQUEÑAS, GRANDES VIOLACIONES

Daniel Mack

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

RESUMEN

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

PALABRAS CLAVE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1 • “La guerra en la paz”¹⁹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

NOTAS

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

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

3 • UNODC, *Global Study*.

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

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

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

7 • Ibid.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

20 • Geneva Declaration Secretariat, *Global Burden*.

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

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

23 • Geneva Declaration Secretariat, *Global Burden*.

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

25 • Greene and Marsh, *Small Arms*.

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

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

28 • Como expresa Amnistía Internacional.

29 • Brasil, Câmara de Deputados, “CPI do Tráfico de Armas aprova relatório final,” *Câmara Notícias*, Brasília, 2006, visitado el 7 de Octubre, 2015, <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/95789.html>. For the case of São Paulo, ver Instituto Sou da Paz, *De onde vêm as armas do crime? Análise do universo de armas apreendidas em 2011 e 2012 em São Paulo* (São Paulo: dez. 2013), visitado el 7 de octubre de 2015, http://www.soudapaz.org/upload/pdf/relatorio_20_01_2014_alterado_jsbn.pdf.

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

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

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

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

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

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

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

36 • UN, *Final Report Submitted*.

37 • Ibid.

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

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

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

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

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

43 • Frey, *Preliminary*.

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

45 • Waiselfisz, *Mapa da Violência*.

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

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

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

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

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

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

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

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



DANIEL MACK – Brasil

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

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

Recibido en octubre de 2015.

Original en inglés. Traducido por Maité Llanos.



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