

REVISTA IIDH

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
INSTITUT INTERAMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS



49

Enero - Junio 2009

 **Asdi**
AGENCIA SUECA
DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA
EL DESARROLLO


Embajada Real de
Dinamarca


REAL EMBAJADA DE NORUEGA

REVISTA
IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Institut Interaméricain des Droits de l'Homme
Instituto Interamericano de Direitos Humanos
Inter-American Institute of Human Rights

© 2009, IIDH. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Revista
341.481

Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos
Humanos.-Nº1 (Enero/junio 1985)
-San José, C. R.: El Instituto, 1985-
v.; 23 cm.

Semestral

ISSN 1015-5074

1. Derechos humanos-Publicaciones periódicas

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en esta Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Esta revista no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo permiso escrito de los editores.

Coordinación editorial, corrección de estilo y diagramación: Marisol Molestina.

Portada y artes finales: Producción Editorial-Servicios Especiales del IIDH.

Impresión litográfica: Imprenta y litografía My RG Diseño Producción Gráfica.

La Revista IIDH acogerá artículos inéditos en el campo de las ciencias jurídicas y sociales, que hagan énfasis en la temática de los derechos humanos. Los artículos deberán dirigirse a: Editores Revista IIDH; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

Se solicita atender a las normas siguientes:

1. Se entregará un documento en formato digital que debe ser de 45 páginas, tamaño carta, escritos en Times New Roman 12, a espacio y medio.
2. Las citas deberán seguir el siguiente formato: apellidos y nombre del autor o compilador; título de la obra (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada. Para artículos de revistas: apellidos y nombre del autor, título del artículo (entre comillas); nombre de la revista (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada.
3. La bibliografía seguirá las normas citadas y estará ordenada alfabéticamente, según los apellidos de los autores.
4. Un resumen de una página tamaño carta, acompañará a todo trabajo sometido.
5. En una hoja aparte, el autor indicará los datos que permitan su fácil localización (Nº fax, telef., dirección postal y correo electrónico). Además incluirá un breve resumen de sus datos académicos y profesionales.
6. Se aceptarán para su consideración todos los textos, pero no habrá compromiso para su devolución ni a mantener correspondencia sobre los mismos.

La Revista IIDH es publicada semestralmente. El precio anual es de US \$35,00. El precio del número suelto es de US\$ 21,00. Estos precios incluyen el costo de envío por correo regular.

Todos los pagos deben de ser hechos en cheques de bancos norteamericanos o giros postales, a nombre del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Residentes en Costa Rica pueden utilizar cheques locales en dólares. Se requiere el pago previo para cualquier envío.

Las instituciones académicas, interesadas en adquirir la Revista IIDH, mediante canje de sus propias publicaciones y aquellas personas o instituciones interesadas en suscribirse a la misma, favor dirigirse al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica, o al correo electrónico: lfallas@iidh.ed.cr.

Índice

Presentación.....7

Roberto Cuéllar M.

Doctrina

Implementación de las sentencias y resoluciones
de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:
un debate necesario..... 13

Vittorio Corasaniti

Inter-American Court of Human Rights' reparation judgments.
Strengths and challenges for a comprehensive approach 29

Gina Donoso

Legislative measures as guarantees of non-repetition:
a reality in the Inter-American Court, and a possible solution
for the European Court 69

H. Sofía Galván Puente

O papel do sujeito perante os sistemas de proteção
dos direitos humanos: a construção de uma esfera pública
por meio do acesso universal como instrumento
na luta contra violação dos direitos humanos.....107

André Pires Gontijo

Temas en derechos humanos: perspectivas generales

Los ombudsmen en América Latina y su incidencia política.....157

Lorena González Volio

El papel de los derechos económicos, sociales y culturales
en las democracias latinoamericanas..... 203

Joaquín A. Mejía R.

Seguridad, derechos humanos y democracia,
¿un nuevo paradigma? 239

Lucía Meza y Daniel Soto

Principios rectores en materia electoral en Latinoamérica..... 265

Carlos Manuel Rosales

Temas en derechos humanos: situaciones específicas

El nuevo código procesal penal peruano y las rondas campesinas:
escenarios de conflictividad y de coordinación..... 311

J. Fernando Bazán Cerdán

La violencia policial hacia los mapuches en Chile 363

Jonas-Sébastien Beaudry

Seguimiento a las recomendaciones del Comité para
la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
en materia de justicia y reparación para las víctimas
de violencia sexual durante el conflicto armado en Perú 383

Tania Raico Gallardo

Continuidad de la tortura en la democracia brasileña:
percepción y discurso social 425

Celma Tavares

A dignidade da mulher no direito internacional:
O Brasil face à Comissão Interamericana
de Direitos Humanos 467

Marcelo D. Varella e Natália Paes Leme Machado

Presentación

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) se complace en presentar el número 49 de su Revista IIDH, correspondiente al primer semestre de 2009. Con este número de su revista académica, el IIDH renueva el interés por fomentar la discusión de temas de relevancia para la comunidad internacional de derechos humanos, con miras a seguir encontrando formas novedosas para enfrentar los desafíos que en esta materia supone el actual contexto regional e internacional, apuntando a que todas y todos los actores comprendan los factores históricos y conozcan los nuevos elementos en el panorama de los derechos humanos de las Américas.

La presente edición de la Revista IIDH está dividida en tres secciones: doctrina, perspectivas generales y situaciones específicas en derechos humanos.

La primera sección abre con el artículo *Implementación de las sentencias y resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: un debate necesario*, en el que Vittorio Corasaniti, abogado italiano, desarrolla el tema del incumplimiento por parte de los Estados de las obligaciones derivadas de la violación a derechos fundamentales.

En el segundo artículo de la sección, *Inter-American Court of Human Rights' reparation judgments. Strengths and challenges for a comprehensive approach*, Gina Donoso –psicóloga ecuatoriana, especializada en derechos humanos– trata el tema de las reparaciones a las víctimas desde una perspectiva integral, en la idea de que un proceso holístico contribuye a su recuperación y plena retribución.

En *Legislative measures as guarantees of non-repetition: a reality in the Inter-American Court, and a possible solution for the European Court*, escrito por Sofía Galván –abogada mexicana–, se explora el tema de las reparaciones en el sistema interamericano, de manera que sea útil como referencia para una más eficiente y expedita aplicación de las mismas en el sistema europeo.

La primera sección cierra con *O papel do sujeito perante os sistemas de proteção dos direitos humanos: a construção de uma esfera pública por meio do acesso universal como instrumento na luta contra violação dos direitos humanos*, del abogado brasileiro André Pires Gontijo, en el que analiza el papel del individuo desde la perspectiva del acceso a los sistemas internacionales de protección de derechos humanos.

Cuatro artículos también componen la segunda sección (Temas en derechos humanos: perspectivas generales). Lorena González, abogada guatemalteca especialista en derechos humanos, no sólo explica en *Los ombudsman en América Latina y su incidencia política* el proceso que han tenido estas instituciones desde la creación de la primera de ellas –hace casi 25 años–, sino que hace un balance de la incidencia política que sus actuaciones han tenido en el desarrollo de su mandato. Joaquín Mejía –investigador del Departamento de Investigación y Derechos Humanos del Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación de la Compañía de Jesús en Honduras–, nos ofrece el artículo titulado *El papel de los derechos económicos, sociales y culturales en las democracias latinoamericanas*, en el que discute los elementos de una concepción integral de los derechos humanos y su relación con la democracia. Lucía Meza y Daniel Soto, abogados chilenos, tratan el tema de la seguridad y los derechos humanos, en el marco de la globalización (*Seguridad, derechos humanos y democracia, ¿un nuevo paradigma?*). Cierra esta sección el artículo *Principios rectores en materia electoral en Latinoamérica*, de Carlos Manuel Rosales, abogado especialista en esta materia, en el que presenta la naturaleza jurídica, características y funciones de los principios más relevantes en materia electoral que rigen en los sistemas constitucionales latinoamericanos.

Temas en derechos humanos: situaciones específicas, es la tercera sección de esta entrega de la Revista IIDH. En el primer artículo, *El nuevo código procesal penal peruano y las rondas campesinas: escenarios de conflictividad y de coordinación*, Fernando Bazán, juez especializado en lo penal de Cajamarca, Poder Judicial del Perú, nos ofrece un ensayo en el que examina un aspecto esencial del proceso de

implementación progresiva del nuevo Código Procesal Penal peruano, aprobado en el 2004. Recuérdese que las rondas campesinas son un tipo de organización comunal de defensa surgido de manera autónoma en las zonas rurales del Perú a mediados de los años 70 en la zona norte del Perú (departamentos de Cajamarca y Piura).

Jonas-Sébastien Beaudry, abogado canadiense, trata en su trabajo, *La violencia policial hacia los mapuches en Chile*, un caso específico mediante el cual se analiza la situación de discriminación que sufre el pueblo indígena mapuche. En el tercero de esta sección, *Seguimiento a las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en materia de justicia y reparación para las víctimas de violencia sexual durante el conflicto armado en Perú*, de Tania Raico –especialista en género y derechos humanos–, la autora explora este fenómeno y sus recientes desarrollos.

Los dos artículos que cierran la sección se refieren al Brasil: *Continuidad de la tortura en la democracia brasileña: percepción y discurso social*, de Celma Tavares, doctora en derechos humanos, y *A Dignidade da mulher no Direito Internacional: O Brasil face à Comissão Interamericana de Direitos Humanos*, de Marcelo Varella y Natália Paes Leme Machado, también juristas.

Agradecemos a las autoras y autores por sus interesantes aportes y perspectivas, y dejamos abierta la invitación a todas aquellas personas que deseen enviar sus trabajos a la consideración del Comité Editorial de la Revista IIDH. Aprovechamos la oportunidad para agradecer, asimismo, a las agencias internacionales de cooperación, agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias y organismos de la Organización de los Estados Americanos, universidades y centros académicos, con cuyos aportes y contribuciones es posible la labor del IIDH.

Roberto Cuéllar M.
San José, marzo de 2010

**Temas en derechos
humanos: perspectivas
generales**

Seguridad, derechos humanos y democracia: ¿un nuevo paradigma?

Lucía Meza O.*
DANIEL SOTO M.**

Introducción

La globalización es vista como un proceso de transformaciones impredecibles e inevitables a nivel local y mundial, que conlleva cambios y consensos en las relaciones sociales, políticas, económicas y culturales¹. Esta globalización ha establecido una vinculación indisoluble entre seguridad, derechos humanos y democracia.

La redefinición y vinculación de cada uno de estos conceptos plantea la existencia de un nuevo paradigma que impone estándares internacionales obligatorios en materias que, hasta no muchos años atrás, marchaban por carriles independientes y que se consideraban parte del dominio de la soberanía estatal. De hecho, las violaciones sistemáticas a los derechos humanos ocurridas en Latinoamérica en los años 70 y 80, se perpetraron bajo regímenes autoritarios que justificaban la “mano dura” como una necesidad para la seguridad del Estado².

* Abogada de la Universidad Central; actualmente se desempeña como Oficial Primero del Tribunal Calificador de Elecciones, Chile.

** Profesor de Derecho Público y consultor en derechos humanos. Magíster en Ciencias Militares (Academia de Guerra del Ejército de Chile). Actualmente se desempeña en la Academia de Ciencias Policiales de Carabineros, Chile.

1 Johnson, Alan y Geoffrey Pleyers, “Globalización, democracia y mercados: una alternativa socialdemócrata”, entrevista con David Held. *Revista Sociológica*, No. 66. Revista del Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana, México, ene-abr. 2008, págs. 187-224. Ver pág. 189.

2 Ver: Ruiz de Santiago, Jaime, “Diagnóstico de la realidad de los derechos humanos en América Latina, tendencias y desafíos”, ACNUR, en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2202.pdf> (disponible al 2 de marzo de 2010); Esparza, Marcia, “En las manos del Ejército: violencia y posguerra en Guatemala”, en: *Revista Análisis Político*, No. 59. IEPRI-Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia, ene.-mar 2007, págs. 75-86; Lizano, Ana Cristina (ed.), *América Latina y la segunda administración Bush: un debate sobre seguridad*. FLACSO, San José, Costa Rica, 2008, en: <http://www.flacso.org/uploads/media/>

Seguridad

En la medida que la noción de seguridad internacional trasladó su preocupación desde la integridad del Estado a la protección de las personas, el núcleo de los derechos humanos se convirtió también en un objeto de resguardo estratégico.

Se sostiene hoy que es muy difícil hacer una distinción clara entre “seguridad humana” y “derechos humanos”, porque “todo lo que es seguridad humana es a la vez derechos humanos”³. Como consecuencia, el Estado se ha convertido internacionalmente en el titular de la obligación de dar protección a sus ciudadanos dentro de un clima de respeto por los derechos fundamentales. Hoy se perfila más claramente que tanto la “seguridad” como la “democracia” han comenzado a ser exigibles como verdaderos derechos humanos.

Si bien en el ordenamiento jurídico internacional de los derechos humanos no se encuentra consagrado expresamente el derecho a la seguridad de las personas frente a las amenazas sociales o interpersonales, se puede deducir con propiedad que existe la obligación estatal de otorgar protección –policial y militar– derivada de otras garantías vigentes⁴: el derecho a la vida, el derecho a la integridad física, el derecho a la libertad y el derecho al uso pacífico de los bienes, entre otros⁵.

seguridad_bush.pdf (disponible al 2 de marzo de 2010); Viera-Gallo, José, “La iglesia frente a la doctrina de la seguridad nacional en América Latina” en: *Revista Nueva Sociedad*, No. 36:24-34. Fundación Friedrich Ebert, may.-jun. 1978.

³ Fernández Pereira, Juan Pablo, “Seguridad humana”. Tesis doctoral (Programa de doctorado en seguridad y prevención), Universidad Autónoma de Barcelona, Departamento de Derecho Público y Ciencias Histórico-Jurídicas, Barcelona, España, 2005, págs. 59, 66, 96, 98, 100, 112, 120, 134 a 140, 243.

⁴ Faroppa, Juan, “Avances del estudio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre seguridad ciudadana y derechos humanos”, Conferencia especializada interamericana sobre seguridad pública, Montevideo, Uruguay, agosto de 2009, láminas 7 y 22.

⁵ Algunos autores remontan la justificación positiva de la “seguridad” como derecho humano fundamental a las primeras declaraciones de derechos humanos: La “Declaración de Derechos de Virginia” de 1776 prescribía en el artículo 1 que “todos los hombres tienen por naturaleza derecho a gozar de la vida y de la libertad, a través de la adquisición y el ejercicio de la propiedad, y a la búsqueda

Derechos humanos

El derecho internacional de los derechos humanos es un conjunto de normas y principios que a partir del reconocimiento de derechos asociados a la dignidad humana, impone al mismo tiempo a los Estados determinados estándares básicos para el ejercicio de las funciones públicas administrativa, legislativa y jurisdiccional⁶.

Se sostiene que en América Latina la vigencia real de los instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos constituyen un proyecto en ciernes, en la medida que la exclusión social genera demandas actuales de derechos humanos:

algunos temas de derechos humanos están directamente vinculados al déficit de las instituciones. Tal es el caso de la persistencia de altos niveles de violencia estatal, la demora y la parcialidad de los tribunales, la opacidad de la administración pública con elevados niveles de corrupción y débiles mecanismos de transparencia y rendición de cuentas⁷.

Los derechos humanos hoy no sólo imponen limitaciones al poder público, sino también plantean importantes obligaciones de responsabilidad y *accountabilty* en la gestión pública, así como desafíos en el diseño e implementación de políticas públicas de crecimiento y justicia social⁸.

y la obtención de la felicidad y de la seguridad”; la “Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano” de 1789 indicaba en el artículo 2 que “los derechos naturales e imprescriptibles del hombre son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión”. Ver: Avilés Farré, Juan, “Por un concepto amplio de la seguridad”, Monografías del CESEDEN No. 55. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Madrid, España, 2002, pág. 2.

- 6 Soto, Daniel, “Estándares internacionales de justicia criminal y reformas a la justicia militar en Chile”, en: *Revista Académica*, No. 47. Academia de Ciencias Policiales de Carabineros, Chile, 2008, págs. 145-160. Ver pág. 145.
- 7 Abramovich, Víctor, “Derechos humanos y política democrática en América Latina a 60 años de la Declaración Universal”, en: Trabucco, Elia (ed.), *Derechos humanos hoy, balance internacional*. Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho Universidad de Chile, Santiago, Chile, 2008, págs. 73-80. Ver pág. 38.
- 8 Robinson, Mary y José Zalaquett, “Derechos humanos y profundización de la democracia”, en: Trabucco, Elia (ed.), *Derechos humanos hoy, balance internacional...*, págs. 73-80. Ver pág. 77.

Democracia

Más allá del debate conceptual, pragmáticamente se entiende que el elemento esencial que distingue una democracia de un régimen autoritario es la posibilidad de que todos los ciudadanos participen en la toma de decisiones, fundamentalmente a través de la elección de las autoridades administrativas y legislativas.

La tendencia actual es considerar la democracia desde una perspectiva “holística”, que involucra distintas dimensiones de la ciudadanía y que incluye cuestiones como la igualdad y protección frente a la discriminación, el derecho a la justicia y la cobertura de las necesidades sociales básicas⁹.

En el ámbito internacional también ha surgido un proceso de promoción de la democracia y consecuentemente del Estado de Derecho, como única garantía para la vigencia plena de los derechos humanos. Existe consenso en que existe un fuerte vínculo entre democracia y respeto efectivo de los derechos humanos, y entre protección de los derechos humanos y percepción subjetiva de seguridad de parte de la población¹⁰.

⁹ Munck, Gerardo, “Nota conceptual sobre democracia, derechos humanos y Estado de Derecho”, Taller regional Democracia, Derechos Humanos y Estado de Derecho. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH), San José, Costa Rica, 5 al 7 de septiembre de 2005, <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs-adicional.htm> (disponible al 2 de marzo de 2010), págs. 5 a 7.

¹⁰ En enero de 2008, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) manifestó ante la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA que el tema de la seguridad ciudadana estaba necesariamente interrelacionado con la protección de los derechos humanos en el hemisferio: “la Comisión ha considerado que el fortalecimiento de los sistemas democráticos sobre la base del respeto de los derechos humanos puede contribuir a erradicar situaciones disfuncionales en las que se confrontan los derechos humanos individuales y la seguridad colectiva a fin de asegurar el goce y ejercicio del derecho a vivir con seguridad” (Sesión especial dedicada a analizar el fenómeno de las pandillas delictivas, 17 de enero de 2008. OEA/ser.G, CP/CSH/INF.156/08 5 febrero 2008).

2. La nueva dimensión de la seguridad internacional

a. Sistemas de seguridad vigentes en las Américas

Los principales “sistemas de seguridad comunitarios” vigentes en las Américas son el “internacional” de la Organización de Naciones Unidas (ONU), y el “interamericano” o “hemisférico” creado por la Organización de Estados Americanos (OEA). Ambos sistemas generan obligaciones para los Estados americanos, tanto en el ámbito de la seguridad como de la vigencia de los derechos humanos: a) imponen la renuncia al uso de la fuerza como recurso ante conflictos interestatales y ofrecen a cambio procedimientos diplomáticos y jurídicos para la solución pacífica de controversias¹¹; b) instauran sistemas para la promoción de la democracia y el respeto de los derechos humanos, mediante instrumentos jurídicos vinculantes y de órganos de supervisión con capacidad para disponer medidas de reparación a las violaciones.

i. El sistema de seguridad global de Naciones Unidas

La Carta de Naciones Unidas creó un sistema de seguridad colectiva como respuesta a la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales contemplada en el artículo 2.4. La misma Carta regula las excepciones que habilitan el empleo de fuerza militar: a) como legítima defensa de un Estado ante la agresión de otro, según faculta el artículo 51, y b) de parte del propio organismo en aplicación de medidas establecidas en el Capítulo VII para casos de “amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión”.

Existen otras excepciones no expresamente contempladas en la Carta como son: a) las “operaciones de mantenimiento de la paz” desplegadas por la ONU en la aplicación simultánea de los Capítulos VI y VII, y b) la aplicación doctrinal denominada “intervención humanitaria” una de cuyas vertientes sería el “derecho de injerencia”,

¹¹ Soto, Daniel, “La nueva dimensión de la seguridad internacional y hemisférica”, en: *Revista Política y Estrategia*, No. 113. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Providencia, Chile, 2009, págs. 120-143. Ver páginas 122 a 128.

y que facultaría a los Estados para vulnerar la soberanía de un Estado para proteger a su población y particularmente a las minorías étnicas¹².

El Capítulo VIII contempla la posibilidad que Naciones Unidas recurra a determinados acuerdos u organizaciones regionales para la ejecución de sus mandatos.

Desde la primera misión de paz desplegada por el Consejo de Seguridad de la ONU en 1948 para garantizar el armisticio en Palestina, se han dispuesto hasta la fecha 73 operaciones alrededor del mundo, la mayoría de ellas implementadas después del fin de la guerra fría. Nueve de estas misiones se ejecutaron en Centroamérica y El Caribe, cinco de ellas en Haití. Actualmente trabajan en el terreno casi 116.000 personas en 17 misiones dirigidas por el Departamento de Operaciones de Paz (DPKO por sus siglas en inglés). Este esfuerzo multinacional comprende más de 82.000 militares (entre tropa y observadores militares), 10.000 policías, 6.000 funcionarios civiles internacionales, 15.000 empleados civiles locales y 2.200 “voluntarios” de Naciones Unidas¹³.

ii. El sistema de seguridad interamericano de la Organización de Estados Americanos

La seguridad interamericana –también denominada hemisférica– se sostuvo durante 60 años sobre la base de la existencia de una hipotética amenaza extracontinental. El esquema jurídico se basó en vigencia complementaria del “Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca” (TIAR) de 1947 y de la “Junta Interamericana de Defensa” (JID) creada tempranamente en 1942. Hoy se considera que el esquema TIAR-JID fue un fracaso porque no sirvió para prevenir conflictos, no

¹² Los autores Mario Bettati y Bernard Kouchner sostuvieron a fines de los ochenta que existía un “derecho” o “deber de injerencia” para asistir a pueblos en peligro. Bajo esta premisa se produjeron las intervenciones militares en Irak en 1991, Somalia en 1992, Ruanda en 1994, Bosnia y Herzegovina en 1994, Liberia, Sierra Leona y Albania en 1997 y Kosovo en 1999.

¹³ Naciones Unidas, “Hoja de hechos. Mantenimiento de la paz por las Naciones Unidas”, en: http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/fact_sheet_es.pdf (disponible al 2 de marzo de 2010).

hizo frente a las amenazas externas¹⁴, ni implementó mecanismos que mitigaran los devastadores efectos de los conflictos armados centroamericanos¹⁵.

En la medida que el sistema interamericano se flexibilizó a partir de los años ochenta, comenzó a ser “complementado” por una serie de iniciativas jurídicas y políticas destinadas por una parte a ampliar el concepto de la seguridad y por otra, a operacionalizar medidas de seguridad contra amenazas específicas tan disímiles como el narcotráfico, el terrorismo, las dictaduras o el subdesarrollo (ver Cuadro 1).

En la actualidad al sistema de seguridad interamericano liderado por la OEA se superponen diversas iniciativas jurídicas y políticas “subregionales” que han fragmentado la seguridad hemisférica, debilitando la legitimidad de la OEA¹⁶ (ver Cuadro 2).

¹⁴ La Guerra de Las Malvinas generó una importante controversia, pues mientras Argentina invocó el TIAR tratando de conseguir adhesión americana ante la amenaza extracontinental británica, países como Estados Unidos, Colombia y Chile desestimaron la posibilidad de recurrir al tratado representando que el requerimiento argentino contravenía su carácter defensivo.

¹⁵ De los diez conflictos armados más importantes ocurridos en el continente americano desde la Guerra de las Malvinas en 1982 hasta la fecha, el sistema interamericano intervino sólo en dos oportunidades: en la Guerra del Cenepa entre Ecuador y Perú en 1995 a través de los “Países Garantes”, y en Centroamérica para solucionar los conflictos armados internos de El Salvador, Guatemala y Nicaragua a través del “Grupo de Contadora” y de los “Acuerdos de Esquipulas” de 1997.

¹⁶ Rojas Aravena, Francisco, “El rol de la defensa en materias no militares. Cooperación, coordinación y acción colectiva”, en: Primera Conferencia Temática de Ministros de Defensa de las Américas, Consultas a la sociedad civil, Costa Rica, 2007, <http://www.cdma2008.ca/pdf/VIIICMD-ConsultaSoCivil-CR20071%20Francisco%20Rojas3.pdf> (disponible al 2 de marzo de 2010), págs. 3-4.

ESQUEMA JURÍDICO Y POLÍTICO DE LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA

| Naturaleza | Instrumento | Fecha | Importancia |
|------------------|--|------------|---|
| Jurídicos | Junta Interamericana de Defensa (JID) | 28.01.1942 | Foro militar que identifica retos comunes. Tiene a su cargo del Colegio Interamericano de Defensa (CID). |
| | Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) | 02.09.1947 | Constituye un pacto de defensa mutua. |
| | Pacto de Bogotá o Pacto de Soluciones Pacíficas | 30.04.1948 | Obliga a renunciar al uso de la fuerza. |
| | Carta de la OEA | 30.04.1948 | Crea una organización regional. |
| | Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) | 24.04.1986 | Enfrenta una nueva amenaza. |
| | Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) | 07.06.1999 | Enfrenta una nueva amenaza. |
| | Secretaría de Seguridad Multidimensional (SSM) | 15.12.2005 | Coordina cooperación contra amenazas a la seguridad nacional y de ciudadanos. |
| Políticos | Grupo de Contadora | 09.01.1983 | Facilita negociaciones políticas en América Central. |
| | Grupo de Río | 18.12.1986 | Contribuye a la solución de crisis en la región. |
| | Cumbre de las Américas | 09.12.1994 | Incentiva la consolidación de la paz, aporta a la estabilización democrática y mantiene un diálogo regular entre Jefes de Estado y de Gobierno. |
| | Conferencia de Ministros de Defensa | 24.07.1995 | Propone la seguridad mutua y la preservación de la democracia. |
| | Comisión de Seguridad Hemisférica (Consejo Permanente OEA) | 09.06.1995 | Formula recomendaciones sobre cooperación para la seguridad hemisférica. |
| | Carta Democrática Interamericana | 11.09.2001 | Establece el "derecho a la democracia" e instaura un sistema colectivo para la defensa de la democracia. |
| | Conferencia Especial sobre Seguridad | 28.10.2003 | Originó la "Declaración sobre Seguridad en las Américas": Enfoque multidimensional. |
| | Primera reunión de Ministros en materia de Seguridad Pública de las Américas (MISPA I) | 07.10.2008 | Originó el "Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas" y la MISPA II en noviembre de 2009. |

Fuente: Elaboración propia, 2009.

CUADRO 2. ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN Y SEGURIDAD SUBREGIONAL

| Instrumento jurídico | Fecha del acuerdo | Organismo que da origen | Propósito definido | Incidencia en aspectos de seguridad |
|--|-------------------|--|---|--|
| Acuerdo de Cartagena | 26.05.1969 | Comunidad Andina de Naciones (CAN) | Desarrollo e integración regional. | Crea una "Zona de Paz Andina". |
| Tratado de Chaguaramas | 04.07.1973 | Comunidad del Caribe (CARICOM) | Mercado común. | Promueve el multilateralismo, el control de armas pequeñas y el antiterrorismo. |
| Tratado de Cooperación Amazónica | 03.07.1978 | Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OCTA) | Preservación del medio ambiente. | Fomenta medidas de confianza mutua y de cooperación. |
| Protocolo de Tegucigalpa | 13.12.1991 | Sistema de Integración de Centroamérica (SICA) | Integración de Centroamérica. | Fomenta la democracia y medidas de confianza entre Estados y fuerzas militares. |
| Convenio Constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe | 24.07.1994 | Asociación de Estados del Caribe (AEC) | Desarrollo sostenible. | Promueve acuerdos de cooperación. |
| Protocolo de Ouro Preto | 17.12.1994 | Mercado Común del Sur (MERCOSUR) | Unión Aduanera. | Plantea un plan general de cooperación recíproca para la seguridad regional |
| Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica | 15.12.1995 | Respalda el SICA | Integración de Centroamérica. | Fomenta la democracia, medidas de confianza entre Estados y fuerzas militares. |
| III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe | 12.12.2001 | Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA) | Reforzar la auto-determinación y la soberanía de los pueblos. | Se presenta como la antítesis del "Consenso de Washington". Promueve una seguridad energética. |
| Acta VI Cumbre Mecanismo de Tuxtla | 25.03.2004 | Plan Puebla Panamá (PPP) | Mejorar calidad de vida del sur de México y Centroamérica. | Bosqueja la prevención y mitigación de desastres naturales. |
| Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas | 04.07.2008 | Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) | Diálogo político. | Suscita el Intercambio de información en defensa y cooperación para seguridad ciudadana. |

El sistema de seguridad de Naciones Unidas ha demostrado que ofrece posibilidades prácticas de cooperación internacional para la solución de crisis militares, políticas y humanitarias de las Américas¹⁷.

En los hechos, las misiones de paz de Naciones Unidas se han legitimado tanto por sus resultados favorables¹⁸, como porque en su diseño e implementación participan activamente los Estados comprometidos.

b. Redimensión del concepto de seguridad

i. Nuevos conceptos en el sistema de seguridad global

La redefinición del concepto de seguridad en el ámbito universal de Naciones Unidas comenzó a fines de los años ochenta a partir del polémico artículo de Richard Ullmann *Redefining security*, que criticaba la visión estatal y céntrica que hasta entonces predominaba en los estudios de seguridad¹⁹.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) planteó en 1994 la necesidad de redefinir el concepto de seguridad en su “Informe sobre desarrollo humano”. Cuestionó la estrechez de la interpretación de la seguridad como un concepto que privilegiaba la protección del territorio y de los intereses nacionales, en desmedro del

¹⁷ Diversas operaciones de paz de Naciones Unidas han intervenido exitosamente en procesos de paz de Centroamérica y El Caribe: en El Salvador las misiones “ONUCA” (Grupo de Observadores de Naciones Unidas en Centroamérica) entre 1989 y 1992 y “ONUSAL” (Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador) entre 1991 y 1995; en Guatemala las misiones “ONUCA” entre 1989 y 1992 y “MINUGUA” (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala) en 1997; en Nicaragua la misión “ONUCA” entre 1989 y 1992, y en Haití las misiones “UNMIH” (Misión de las Naciones Unidas en Haití) entre 1993 y 1992, “UNSMIH” (Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití) entre 1996 y 1997, “UNTMH” (Misión de Transición de las Naciones Unidas en Haití) en 1997, “MIPONUH” (Misión de Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití) entre 1997 y 2000 y actualmente la “MINUSTAH” (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití) que fue creada en el año 2004.

¹⁸ Soto, Daniel, “La nueva dimensión de la seguridad internacional y hemisférica”, en: *Revista Política y Estrategia*, No. 113. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Chile, 2009, págs. 120-143.

¹⁹ Sotomayor Velásquez, Arturo, “La seguridad internacional: viejo vino en botellas nuevas”, en: *Revista de Ciencia Política*, Vol. 27, No. 2. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile, 2007, págs. 67-88. Ver página 69.

resguardo de una población muchas veces afectada por la enfermedad, el hambre y el delito.

El Informe distinguió siete categorías de peligros contra la seguridad humana (económica, alimentaria, salud, ambiental, personal, comunitaria y política) e identificó algunas amenazas transnacionales como el deterioro del medio ambiente, el tráfico de estupefacientes, la desigualdad entre países –capaz de generar fundamentalismo religioso y terrorismo– entre otras, y concluyó que “cuando la seguridad humana está amenazada en alguna parte, puede afectar a todo el mundo”.

Canadá y Noruega, países fundadores de la Red de Seguridad Humana, enfatizaron la necesidad de proteger a las personas y a las comunidades víctimas de la violencia. Japón planteó un concepto más amplio en torno a la protección de la vida y la dignidad, propuesta que dio origen en el 2001 a la Comisión sobre Seguridad Humana²⁰ cuyo trabajo culminó dos años después con el informe “La seguridad humana, ahora”, que estableció que la seguridad de todas las personas en un mundo globalizado está interrelacionada.

En el 2001 el informe “La responsabilidad de proteger”, elaborado por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE), complementó la noción de seguridad humana precisando que la responsabilidad primordial de proteger a los ciudadanos correspondía al Estado. Subsidiariamente posibilitó la intervención de terceros Estados, a través del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en casos excepcionales en los que existieran daños manifiestos a la población civil, y respecto de los cuales el Estado involucrado no quisiera o no pudiera evitarlos, como en los casos de guerras civiles, insurrecciones, represiones o colapsos de las estructuras estatales.

²⁰ En el 2000 el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, empleó el concepto de seguridad humana en su Informe a la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas, denominado “Nosotros los pueblos. El rol de las Naciones Unidas en el siglo XXI”. Luego, en la Cumbre del Milenio se decidió crear la Comisión sobre Seguridad Humana presidida por Amartya Sen y Sadako Ogato, quienes entregaron su informe en el 2003.

Después de varias propuestas del Secretario General de Naciones Unidas²¹, la doctrina de la “responsabilidad de proteger” fue aceptada a nivel global en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Naciones Unidas realizada en septiembre del 2005, y cuyas conclusiones fueron aprobadas mediante Resolución de la Asamblea General del 24 de octubre del mismo año²².

Con esta decisión política se zanjó definitivamente la controversia ampliamente debatida en los años noventa entre los partidarios del “derecho de injerencia” y los seguidores de una pasividad indolente que derivó en los genocidios de Ruanda (1994) y Srebrenica (1995). Se resolvió entonces que si, pese a los esfuerzos internacionales, los Estados no podían o no querían brindar protección a su gente, entonces la comunidad internacional estaría habilitada para involucrarse en esa responsabilidad.

Aplicando este nuevo concepto, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 1325 el 31 de octubre de 2000. Esta resolución mandatoria conocida como Mujeres, Seguridad y Paz, insistió en la necesidad de brindar protección a las mujeres en los conflictos armados e instó a los gobiernos a promover la participación femenina en los procesos de paz. La Resolución 1325 ha generado “planes de acción nacional”, que incentivan el diseño de políticas públicas de seguridad (policiales) y de defensa (militares) que “transversalizan” la perspectiva de género²³.

21 Ver documentos: “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio”, Nueva York, 2 de diciembre de 2004 (A/59/565); “Proyecto del Milenio de la ONU. Invirtiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, Londres, 2005; “Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos. Informe del Secretario General”, Nueva York, 21 de marzo de 2005 (A/59/2005).

22 Resolución Asamblea General 60/1, documento final de la Cumbre Mundial, 24.10.2005. Ver documento final y seguimiento en: Naciones Unidas, Cumbre mundial 2005, <http://www.un.org/spanish/summit2005/> (disponible al 3 de marzo de 2010).

23 Actualmente existen “planes de acción nacional” para implementarla en Austria (2007), Bélgica (2009), Chile (2009), Costa de Marfil (2008), Dinamarca (2005), España (2007), Finlandia (2008), Holanda (2007), Islandia (2008), Liberia, Noruega (2006), Portugal (2009), Reino Unido, Suecia, Suiza (2007) y Uganda (2008). Ver sitio de United Nations International Research and Training Institute for the

Fue complementada por la Resolución 1820 de 19 de junio de 2008, que expuso con crudeza la necesidad de prevenir y castigar la brutalidad de la violencia sexual, que afecta principalmente a las mujeres en los conflictos armados.

Resumiendo, es posible concluir que la fortaleza del concepto de **seguridad humana** lo constituye su preocupación práctica por los grupos vulnerables y el énfasis por la cooperación internacional²⁴. El aspecto más débil es la imprecisión de la definición, que plantea el riesgo de la “militarización” las políticas de seguridad de algunos Estados o la posibilidad de servir de excusa para legitimar intervenciones indebidas²⁵.

Cuadro 3. Redimensión del concepto de seguridad global

| Instrumento | Año | Autor | Alcances |
|--|------|--|--|
| Informe de “Desarrollo Humano” | 1994 | Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) | Acuña el concepto de “Seguridad Humana”. |
| Resolución 1325 “Mujeres, Seguridad y Paz” | 2000 | Consejo de Seguridad ONU | Dispone la protección de las mujeres en conflictos armados y su inclusión en los procesos de paz. Se ha implementado en una serie de Estados mediante “Planes de Acción Nacional”. |
| Informe “La responsabilidad de proteger” | 2001 | Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE) | Establece que el principal responsable por la seguridad de las personas, son los Estados, pero autoriza subsidiariamente la intervención internacional en casos graves. |
| Informe “La seguridad humana, ahora” | 2003 | Comisión sobre Seguridad Humana | Determina que la seguridad de todas las personas está interrelacionada en la globalización. |

Advancement of Women (UN-INSTRAW): <http://www.un-instraw.org/es/gps/general/implementacion-de-la-resolucion-1325.html> (disponible al 5 de marzo de 2010).

- 24 Fuentes, Claudia y Francisco Rojas, *Promover la seguridad humana: marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe*. UNESCO, Paris, 2005, págs. 51-54.
- 25 Pérez de Armiñón, Karlos, “El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos”, en: *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, No. 76. Fundación CIDOB, Barcelona, España, enero de 2007, págs. 56-77. Ver páginas 70 a 72.

| Instrumento | Año | Autor | Alcances |
|-----------------------------|------|--------------------------|---|
| Resolución (Cumbre Mundial) | 2005 | Asamblea General ONU | Aprueba la doctrina de la "Responsabilidad de Proteger" (R2P). |
| Resolución 1674 | 2006 | Consejo de Seguridad ONU | Señala que infracciones al DIH pueden constituir una amenaza para la paz y seguridad internacionales. |
| Resolución 1820 | 2008 | Consejo de Seguridad ONU | Condena la violencia sexual contra las mujeres en conflictos armados. |

Fuente: Elaboración propia, 2009.

ii. Nuevo concepto en el sistema de seguridad interamericano

La Declaración sobre Seguridad de las Américas, emanada de la Conferencia Especial sobre Seguridad de 2003 de la OEA, reconoció que la seguridad de los Estados del hemisferio se encuentra afectada por las amenazas históricas y por otras "no tradicionales".

La redimensión de la seguridad hemisférica surgió del reconocimiento de nuevos factores de riesgo que afectan a las diversas subregiones del continente (ver Cuadro 4) y del interés por simplificar los procesos de cooperación. Las reuniones interministeriales y las "cumbres" de Jefes de Estado, crearon un importante grado de confianza que reveló amenazas provenientes de "actores no estatales" o de insospechados factores de inestabilidad (migraciones, marginalidad, conflictos sociales, etc.) igualmente aptos para causar estragos en amplios sectores de la región²⁶.

La Declaración de Bridgetown de 2002, acuñó por primera vez el concepto de "enfoque multidimensional", que fue ratificado por la Declaración sobre Seguridad Hemisférica de 2003 y definitivamente consagrado por la Declaración de Nueva León de 2004:

Afirmando que los Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Delegación, durante su diálogo en el trigésimo segundo período ordinario de sesiones de la Asamblea General, reconocieron que las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y que el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar

²⁶ Benítez Manaus, Raúl, "Avances y límites de la seguridad hemisférica a inicios del siglo XXI", en: *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 64. Fundación CIDOB, Barcelona, España, enero de 2004, págs. 49-70. Ver páginas 53 a 55.

amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales²⁷.

Cuadro 4

La seguridad pública como preocupación del hemisferio

| Mercosur | Países andinos | Centroamérica | Caribe |
|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|
| Narcotráfico | Narcotráfico | Narcotráfico | Narcotráfico |
| Terrorismo | Terrorismo | Terrorismo | Terrorismo |
| Tráfico de armas | Pobreza y carencias sociales | Medio ambiente y desastres naturales | Pobreza y carencias sociales |
| Crimen organizado | Guerrillas y grupos subversivos | Crimen organizado | Medio ambiente y desastres naturales |
| Medio ambiente y desastres naturales | Trafico de armas | Pobreza y carencias sociales | Trafico de armas |
| Pobreza y carencias sociales | Crimen organizado | Trafico de armas | Crimen organizado |
| Guerrillas y grupos subversivos | Medio ambiente y desastres naturales | Guerrillas y grupos subversivos | |

Fuente: Francisco Rojas Aravena, “Crimen y violencia en las Américas”, octubre de 2007, en: <http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/Crime%20and%20Violence%20-%20Rojas.pdf> (disponible al 3 de marzo de 2010).

En el año 2005, el Secretario General de la OEA implementó bajo su dependencia, la Secretaría de Seguridad Multidimensional (SSM) con la misión de:

Coordinar la cooperación entre los Estados miembros para luchar contra las amenazas a la seguridad nacional y de los ciudadanos. Su misión responde a los objetivos y propósitos contenidos en la “Declaración sobre Seguridad en las Américas” que se basa, entre otros, en el concepto multidimensional de la seguridad, y en el principio de que el fundamento y el propósito de la seguridad es la protección de los seres humanos²⁸.

En octubre de 2008 se efectuó en Ciudad de México la Primera Reunión de Ministros en materia de Seguridad Pública de las

²⁷ OEA, Cumbre extraordinaria de las Américas, Declaración de Nueva León, http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_cumbre_extra.htm (disponible al 3 de marzo de 2010).

²⁸ OEA, Secretaria de Seguridad Multidimensional, ver en: <http://www.oas.org/es/ssm/default.asp> (disponible al 3 de marzo de 2010).

Américas (MISPA I), que concluyó con la suscripción del Compromiso por la seguridad pública en las Américas. Dicha declaración parte reconociendo la relación que existe entre seguridad pública y Estado de Derecho, distingue las principales amenazas al continente y propone una nueva gestión de la seguridad pública basada en la modernización policial, la prevención, la participación ciudadana y la colaboración internacional:

La seguridad pública es deber y obligación exclusiva del Estado, fortalece el Estado de Derecho y tiene como fin salvaguardar la integridad y seguridad de las personas y proteger el disfrute de todos sus derechos... Que las condiciones de seguridad pública mejoran mediante el pleno respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como mediante la promoción de la educación, la salud y el desarrollo económico y social²⁹.

Pese a la expectativa generada por dos importantes reuniones preparatorias de expertos³⁰ la segunda MISPA, efectuada en noviembre de 2009, no generó grandes resultados, salvo una tímida declaración³¹, y la institucionalización del mecanismo a través de encuentros periódicos. Sigue pendiente entonces, el debate sobre profesionalización policial mediante el diseño de programas modelo de enseñanza o la implementación de una Academia Interamericana de Policía, de la

²⁹ OEA, Primera reunión de ministros en materia de seguridad pública de las Américas, México D.F., 7 y 8 de octubre de 2008, en: http://www.oas.org/seguridad_hemisferica/documents/rm00028s07.doc (disponible al 3 de marzo de 2010).

³⁰ Conferencia Especializada Interamericana de Seguridad Pública, Montevideo, Uruguay, 4 y 5 de agosto de 2009, y la Segunda reunión de organizaciones de la sociedad civil en el marco de la MISPA II, Lima, Perú el 16 y 17 de septiembre de 2009.

³¹ En sus palabras inaugurales de la MISPA II, el Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, había señalado que “esta segunda reunión es una respuesta que nuestra región ha estado dando a un hecho indiscutible: la seguridad pública es hoy día una de las principales amenazas para la estabilidad, el fortalecimiento democrático y las posibilidades de desarrollo de las Américas” (OEA/Ser.K/XLIX.2, MISPA II, INF.2/09, 4 nov. 2009). No obstante el documento final de la reunión (de sólo dos páginas) únicamente reconoce la relevancia de la gestión de la seguridad pública y plantea la necesidad de implementar el Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas del año anterior. No adopta ningún acuerdo en ese sentido (OEA/Ser.K/XLIX.1, MISPA II/doc. 8/09 rev.2, 5 nov. 2009).

misma manera que el reconocimiento y operacionalización de la Ameripol (la Comunidad de Policías de América).

Cuadro 5.
Redimensión del concepto de seguridad hemisférica

| Instrumento | Año | Autor | Alcances |
|---|------------|---|---|
| Declaración de Bridgetown | 2002 | Asamblea general OEA, Reunión de Barbados | Acuñó concepto de "enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica". |
| Declaración sobre Seguridad de las Américas | 2003 | Conferencia Especial de Seguridad | Distinguió amenazas tradicionales y no tradicionales (duras, de origen social, naturales, crimen organizado, etc). |
| Declaración de Nueva León | 2004 | Cumbre Extraordinaria de las Américas | Estableció que el fundamento y el propósito de la seguridad es la protección de los seres humanos. |
| Secretaría de Seguridad Multi-dimensional | 2005 | Orden Ejecutiva del Secretario General de la OEA | Se creó para coordinar cooperación entre Estados miembros para luchar contra las amenazas a la seguridad nacional y de los ciudadanos. |
| Declaración Compromiso por la seguridad pública en las Américas | 2008 | Primera reunión de Ministros en materia de Seguridad Pública de las Américas (MISPA I) | Estableció que la seguridad pública es deber y obligación exclusiva del Estado para salvaguardar integridad de las personas y proteger disfrute de sus derechos. |
| Consenso de Santo Domingo sobre Seguridad Pública | 2009 | Segunda reunión de Ministros en materia de Seguridad Pública de las Américas (MISPA II) | Instó a implementar declaración anterior y reconoció que las condiciones de seguridad pública mejoran con el respeto por derechos humanos y las libertades fundamentales. |

Fuente: Elaboración propia (2009).

3. Internacionalización de la democracia

a. Los derechos políticos como derechos humanos

Los derechos políticos son un grupo de atributos de la persona, destinados a garantizar su protagonismo en la sociedad y a tutelar su participación política³² como ciudadano de un determinado Estado.

Los derechos políticos comprenden el derecho a voto, el derecho a ser electo, el derecho a participar en el gobierno y ejercer funciones públicas, y el derecho de petición del que se derivan las categoría más amplias de la “transparencia de la función pública” y la consecuente obligación de la autoridad de “rendición de cuentas”³³.

Desde la Declaración Americana y la Declaración Universal, ambas de 1948, los derechos políticos constituyen una categoría de derechos humanos, cuya implementación ha sido “progresiva”. La universalización de los derechos políticos ha marchado a la par de una evolución cultural y jurídica en todo el mundo en que, a lo menos formalmente, se han eliminado las restricciones que afectaban a determinados grupos, como los étnicos o las mujeres, que estuvieron privados del derecho a sufragio hasta bastante entrado el siglo XX.

Existe acuerdo en la actualidad que el ejercicio efectivo de los derechos políticos se relaciona directamente con la existencia de un régimen democrático. Por esta razón, la mayoría de los autores afirman hoy que la interrelación de los derechos humanos con la democracia se encuentra en las disposiciones mismas de los instrumentos generales de derechos humanos en los planos universal y regional³⁴.

³² “Toda actividad de los miembros de una comunidad derivada de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación, participar en la definición y elaboración de normas y políticas y controlar el ejercicio de las funciones públicas encomendadas a sus representantes”, Sonia Picado, “Derechos políticos como derechos humanos”, en: *Treatise on Compared Electoral Law of Latin America*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2007, en: http://www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/III.pdf (disponible al 3 de marzo de 2010).

³³ *Ibidem*.

³⁴ Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 21); Pacto de Derechos Civiles y Políticos (art.25); Declaración Americana (art.XVIII); Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 23); Convención sobre la Eliminación de

No obstante esta vinculación no es tan evidente, pues solamente en el sistema interamericano existe un reconocimiento expreso de la democracia representativa como derecho de las personas, y del ejercicio efectivo de la democracia como base del Estado de Derecho. La discusión no ha estado exenta de polémica³⁵ (O'Donnell, 2004).

b. La democracia en el sistema universal

La Carta de Naciones Unidas, suscrita en San Francisco el 26 de junio de 1945, y que creó la organización internacional, no contiene referencia expresa a la relación que pudiera existir entre la vigencia de los derechos humanos y un determinado tipo de sistema político.

Sólo tardía y particularmente después de la guerra fría se ha efectuado en Naciones Unidas un reconocimiento expreso del valor de la democracia a través de diversos instrumentos jurídicos, que en general no tienen fuerza vinculante (ver Cuadro 6).

La Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993 aprobada en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, promovió la idea de que valores como la democracia, los derechos humanos y el desarrollo, son universales, indivisibles e interdependientes y que se refuerzan mutuamente.

La Comisión de Derechos Humanos zanjó la discusión sobre la relación entre derechos humanos y democracia en el 2000 mediante la Resolución 2000/47 en la que señaló: “existen lazos indisolubles entre los derechos humanos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, los instrumentos internacionales de derechos humanos y los fundamentos de toda sociedad democrática”.

Todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5c); Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Individuales (art.3); Protocolo 1 a la Convención Europea de Derechos Humanos (art. 3); Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos (art. 13). Ver: Cançado Trindade, Antônio Augusto, *El derecho internacional de los derechos humanos en el siglo XXI*. Editorial Jurídica, Santiago, Chile, 2006, págs.145-183.

35 O'Donnell, Daniel, *Derecho internacional de los derechos humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Santiago, Chile, 2007, págs. 737-783.

Cuadro 6
Derechos humanos y democracia en el sistema universal

| Instrumento | Fecha | Alcances |
|--|---|---|
| Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 21) | 10.12.1948 | Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país. |
| Pacto de Derechos Civiles y Políticos (art.25) | 19.12.1966 | Fuerza vinculante respecto a elecciones, libertad de expresión, asociación y reunión. |
| Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo (art. 2(1) y preámbulo) | 05.12.1986 | Preservación de la democracia está vinculada a la vigencia de los derechos humanos |
| Declaración y Programa de Acción de Viena de la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos | 12.07.1993 | Importancia de interrelación entre democracia, desarrollo y derechos humanos |
| Resolución 2000/47 de la Comisión de Derechos Humanos | 25.04.2000 | Promoción y consolidación de la democracia |
| Declaración del Milenio | 13.09.2000 | Considera la defensa de la libertad, la democracia y el gobierno participativo como valores fundamentales. |
| Informe sobre Desarrollo Humano (PNUD) | 2002 | La gobernanza democrática depende no sólo de instituciones fuertes sino también de la participación y rendición de cuentas. |
| Informe sobre La democracia en América Latina (PNUD) | 2004 | Plantea la necesidad de avanzar de una democracia electoral a una democracia participativa. |
| Declaraciones de la "Conferencia Internacional de las Democracias Nuevas y Restauradas" | 1988 en adelante | Proceso intergubernamental que impulsa la democratización. |
| Declaraciones de la "Comunidad de Democracias". Varsovia, Seúl y Santiago de Chile | 27.06. 2000 12.11.2002 19.09.2005 | Proceso intergubernamental que impulsa la democratización. |

Fuentes: Ramacciotti, Beatriz, "La internacionalización de la democracia en el sistema interamericano", en: *Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*, Vol. 2, No. 1. Georgetown University, Estados Unidos de América, 2008, págs. 60-72, en: <http://gcg.universia.net/articulo/82/INTERNACIONALIZACION-DEMOCRACIA-SISTEMA-INTERAMERICANO.html>; UNDEF, The United Nations Democracy Fund, en: http://www.un.org/democracyfund/Docs/UNDEF%20Situating%20Democracy%20FINAL_SP.pdf (ambos disponibles al 3 de marzo de 2010).

El informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2004, “La democracia en América Latina”, plantea la existencia de tres dimensiones de la ciudadanía: una política o electoral; otra civil vinculada a la protección de los derechos fundamentales, y finalmente, una social relacionada con las necesidades sociales básicas. El informe plantea ampliar la participación de la ciudadanía a los asuntos de gestión pública.

En 2002, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH) estableció la vinculación democracia, derechos humanos y Estado de Derecho. Sergio Vieira de Mello resaltó la importancia de

ir más allá de una concepción estrecha de la democracia y la necesidad de promover una ‘democracia holística’, que abarca aspectos procedimentales y sustantivos, instituciones formales y procesos informales, mayorías y minorías, hombres y mujeres, gobiernos y sociedad civil, lo político y lo económico, lo nacional y lo internacional³⁶.

De formas muy parecidas, la OACNUDH y el PNUD han defendido un enfoque comprensivo que subraya el valor de una democracia de dimensiones más amplias de lo que comúnmente se llama democracia electoral³⁷.

c. La democracia en el sistema interamericano

Desde las conferencias panamericanas que originaron la Organización de Estados Americanos (OEA) la democracia ha sido considerada en el Continente como una de las preocupaciones comunes de las Américas: el artículo 2b de la Carta fundacional señala que uno de los propósitos esenciales de la organización es precisamente

³⁶ Vieira de Mello, Sergio, “Holistic Democracy: The Human Rights Content of Legitimate Governance”, palabras de inauguración al *Seminar on the Interdependence Between Democracy and Human Rights*, OACNUDH, Ginebra noviembre de 2002; OACNUDH, “Civil and Political Rights. Continuing dialogue on measures to promote and consolidate democracy. Report of the High Commissioner for Human Rights submitted in accordance with Commission resolution 2001/41” (E/CN.4/2003/59, 27 de enero de 2003).

³⁷ Munck, Gerardo, “Nota conceptual sobre democracia, derechos humanos y Estado de Derecho”..., págs. 5-7.

“promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención”.

Como corolario, los dos instrumentos de derechos humanos fundamentales del sistema interamericano aluden al régimen democrático como el contexto político en que se desenvuelven los derechos fundamentales: el artículo XVIII de la Declaración Americana planteó un “derecho al orden constitucional” destinado a resguardar los derechos fundamentales: “Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente”; la Convención Americana pone de relevancia expresamente en el artículo 23, que los derechos políticos constituyen una categoría de los derechos humanos¹, y el artículo 29 establece que cualquier limitación o restricción a los derechos humanos debe enmarcarse en el marco institucional democrático.

A partir de mediados de los años 80, la Asamblea General de la OEA asumió un papel destacado en el reconocimiento de la vinculación entre derechos humanos y democracia (ver Cuadro 7) hasta la promulgación en el 2001 de un instrumento jurídico internacional específico, la Carta Democrática Interamericana, que declaró que la

¹ Artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Derechos Políticos: “1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

democracia era efectivamente un derecho humano² y que su defensa ameritaba mecanismos de orden internacional³.

Cuadro 7

Derechos humanos y democracia en el sistema interamericano

| Instrumento | Fecha | Alcances |
|---|------------|--|
| Declaración de Principios de la Solidaridad y Cooperación Interamericana (Buenos Aires) | 23.12.1936 | Reconoce la existencia de la democracia como causa común en América. |
| Conferencia Interamericana sobre Problemas de Guerra y Paz (México) | 08.03.1945 | Aprobó resolución sobre preservación y defensa de la democracia en América. |
| Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) | 09.02.1947 | Tratado de alianza militar. Reafirma el paradigma democrático en su preámbulo. |
| Carta de la OEA (art.2.b) | 30.04.1948 | La democracia representativa es uno de los principios rectores de la organización. |
| Declaración Americana (art.XVIII) | 02.06.1948 | Establece el derecho al orden constitucional. |
| Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 23) | 22.11.1969 | Establece interrelación derechos humanos y democracia. |
| Protocolo de Cartagena de Indias | 12.05.1985 | Reformó la Carta de la OEA –preámbulo y art. 3d– para destacar que la democracia es uno de los pilares del organismo. |
| Declaración de Asunción | 08.06.1990 | Enfatiza que la democracia representativa es el sistema político que más adecuadamente garantiza fines del sistema interamericano. |
| Compromiso de Santiago | 04.06.1991 | Defensa y promoción de la democracia representativa y de los derechos humanos en la región. |
| Resolución (AG) 1080 | 05.06.1991 | Encomendó al Consejo Permanente la elaboración de propuestas para preservación y fortalecimiento de los sistemas democráticos. |
| Resolución (AG) 1087 | 07.06.1991 | Educación para participación cívica y la democracia. |

² Artículo 1: “Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas”. Artículo 7: “La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos”.

³ Capítulo IV: Fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática, artículos 17 a 22.

| Instrumento | Fecha | Alcances |
|----------------------------------|------------|--|
| Resolución (AG) 1112 | 08.06.1991 | Fortalecimiento de la OEA en materia de derechos humanos. |
| Declaración de Nassau | 19.05.1992 | Expresa determinación de desarrollar mecanismos para preservar democracia representativa. |
| Protocolo de Washington | 14.12.1992 | Reformó la Carta de la OEA –art. 9– suspende la participación del Estado cuyo gobierno sea depuesto. |
| Declaración de Managua | 08.06.1993 | Promueve la democracia y el desarrollo. |
| Declaración de Quebec | 22.04.2001 | Compromiso con el Estado de Derecho y el respeto al sistema democrático. |
| Carta Democrática Interamericana | 11.09.2001 | Establece el derecho a la democracia. |

Fuente: CANÇADO Trindade, Antônio Augusto, *El derecho internacional de los derechos humanos en el siglo XXI*. Editorial Jurídica, Santiago, Chile, 2006.

d. Gobernabilidad democrática y paz

Se entiende por “gobernabilidad” la capacidad de las autoridades libremente elegidas, para actuar eficazmente en favor del bienestar de los gobernados. El ejercicio de esta autoridad exige alcanzar el poder mediante procesos electorales válidos⁴, y que exista un reconocimiento permanente de la ciudadanía a la autoridad del gobierno.

La legitimidad de los gobiernos puede ser decisiva en la solución de los conflictos sociales. Manuel Zelaya por ejemplo, atravesaba por una crisis de legitimación cuando fue destituido, pero la comunidad internacional siempre consideró la posibilidad de solucionar el conflicto reponiendo al Presidente depuesto. Se consideraba determinante la voluntad que el pueblo hondureño había expresado en las urnas.

Mientras mejores aptitudes gerenciales demuestren los gobiernos dando respuesta a las necesidades de la gente, se asegura al mismo tiempo el apoyo de la población a su gestión y la disminución de controversias políticas desestabilizadoras⁵.

⁴ Navarro Jiménez, Guillermo, “Gobernabilidad, democracia y derechos humanos”, en: <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Gobernabilidad%20Democracia%20y%20Derechos%20Humanos.pdf> (disponible al 3 de marzo de 2010), págs. 1-3.

⁵ Filmus, Daniel, “Gobernabilidad democrática: conceptualización”, en: *Aportes Andinos*, No. 13. Programa Andino de Derechos Humanos, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador, marzo de 2005, en: <http://www.uasb.edu.ec/padh/centro/pdfs13/daniel%20filmus.pdf> (disponible al 3 de marzo de 2010). Ver páginas 2 a 4.

El continente ha sido víctima de largos períodos de inestabilidad democrática. En algunos casos fue producto de la resistencia interna e internacional a los regímenes autoritarios como ocurrió en Argentina entre 1976 y 1983; Chile entre 1973 y 1990; Bolivia entre 1971 y 1978; Paraguay entre 1954 y 1989. En otros casos debido a la falta de plataformas democráticas como Ecuador por ejemplo, que entre 1996 y 2000 tuvo cuatro presidentes.

En todos estos casos, la forma de recuperación de la gobernabilidad democrática consistió en la promoción de procesos electorarios abiertos, libres e informados. El primer desafío consistió en reconstruir los sistemas electorales, tarea que no habría sido posible sin la asistencia internacional de organizaciones internacionales como Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, u ONG como el Centro Carter y la Fundación Internacional de Sistemas Electorales⁶.

La asistencia electoral consistió en implementar mecanismos de control, apoyar las decisiones de convocar a elecciones, promover condiciones idóneas para su realización, difundir la cultura democrática y sustancialmente fiscalizar la transparencia de los procesos.

La asistencia electoral ha adquirido en la actualidad, una nueva dimensión como contribución a la gobernabilidad en las intervenciones humanitarias de Naciones Unidas⁷. De hecho, los procesos electorarios constituyen normalmente la culminación de un proceso de paz.

⁶ Boneo, Horacio, "Observación electoral internacional", en: <http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=9> (disponible al 3 de marzo de 2010).

⁷ Tripodi, Paolo, y Andrés Villar, Haití: "La encrucijada de una intervención Latinoamericana", en: *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 19, No. 1. FLACSO, Santiago, Chile, 2005. Ver páginas 17 a 35.

Conclusiones

La globalización ha generado un proceso de internacionalización y de redimensión de los conceptos de seguridad, derechos humanos y democracia.

En la actualidad tanto la noción de “seguridad humana” de Naciones Unidas, como el concepto de “seguridad multidimensional” de la Organización de Estados Americanos, focalizan su atención en la protección de la persona.

Esta obligación de cuidado de las personas se atribuye principalmente al Estado y subsidiariamente a la comunidad internacional.

La democracia y la seguridad se convierten entonces, no sólo en condiciones elementales para el cumplimiento de estas obligaciones estatales, sino que surgen al mismo tiempo, como nuevos derechos humanos que el Estado debe respetar y garantizar.