

Violencia y democracia: el CELS y las nuevas estrategias

por Paulo Sérgio Pinheiro*

Después de la ola de transiciones políticas a la democracia en América latina, la implementación efectiva de los derechos humanos en el continente —tanto civiles y políticos, como económicos, sociales y culturales— continúa siendo una promesa por cumplir. De hecho, en numerosos regímenes políticos que son considerados democráticos porque el gobierno constitucional fue reestablecido y los gobernantes son escogidos en elecciones libres y abiertas, muchas prácticas concretas de los aparatos de Estado continúan marcadas por el legado del autoritarismo. En vez de consolidación democrática, si se considera a los gobiernos desde la perspectiva de la efectiva protección de los derechos humanos de quienes no son elites, lo que prevalece es una continuidad autoritaria. Y en esto, son muchos los puntos de contacto entre Argentina y Brasil, más allá de las diferencias.

No obstante los puntos de contacto, en Brasil aparece de forma bastante clara en las actitudes de la población una contradicción en relación con la democracia. En el continente latinoamericano, Brasil puede ser considerado uno de los países que más lejos llevó el perfeccionamiento

* Comisionado de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Experto Independiente del Secretario General de Naciones Unidas para el estudio de la violencia contra los niños. Fue Secretario de Estado de Derechos Humanos durante la gestión del presidente Fernando Henrique Cardoso, de Brasil. Miembro fundador del NEV, Brasil.

del proceso electoral y el acceso a través del voto para los cargos públicos. Se incluye así entre los países con mayor grado de participación popular en las elecciones. Sin embargo, al ser indagados sobre las instituciones democráticas, sólo el 35% de los brasileños prefiere la democracia a cualquier otro sistema de gobierno, contra el 68% de los argentinos. Quedan así los brasileños claramente abajo (y los argentinos claramente por encima) de la media de demócratas en los países latinoamericanos que es del 43%. Más próximos, en cambio, están los dos países (lo que no deja de ser inquietante) en relación con el porcentaje de entrevistados que afirmaron "preferir un régimen autoritario si resuelve los problemas económicos" que es del 19% en Brasil y del 18% en Argentina, bien por debajo de la media latinoamericana, que es del 26,5 por ciento.¹

Esta actitud de brasileños y argentinos parece dejar claro que a pesar del advenimiento de los gobiernos civiles, ningún gobierno hasta ahora consiguió poner fin a los altos niveles de violencia estatal ilegal y al aumento de la criminalidad, lo que revela una flagrante incapacidad de asegurar el derecho a la vida. En ambos países los agentes estatales continúan cometiendo graves violaciones a los derechos humanos. A pesar del hecho de que Brasil sea hoy la 15ª economía industrial mundial, es uno de los países más desiguales del mundo, con una enorme (y crónica) concentración de ingresos en manos de las élites blancas, una situación que (sin ser la única causa) realimenta una violencia epidémica y la victimización concentrada en la mayoría de la población pobre y afrodescendiente.

Todos los indicadores de violencia sitúan a Brasil en un nivel bien distinto de Argentina, más allá de lo que las grandes manifestaciones en las calles de Buenos Aires contra la violencia o de lo que las propuestas de endurecimiento de la legislación quieran hacer creer. Pero los gobiernos democráticos, tanto de Brasil como de Argentina, no han puesto de manifiesto su capacidad para reformar o fortalecer ("empoderar")² las instituciones del Estado a los efectos de proteger a sus ciudadanos, ni para responsabilizar a sus agentes por las violaciones a los derechos. Es claro que ambos gobiernos ya no ignoran esas violaciones (como lo hicieron durante los períodos democráticos del pasado) ni se involucran directamente coordinándolas

¹ "Brasil consolida eleições, mas confia pouco na democracia", *Prima Página*, Brasilia, 21/4/2004. Véase también Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Buenos Aires; Aguilar/Altea/Taurus/Alfaguara, 2004, <website www.pnud.org> y "The stubborn survival of frustrated democrats", *The Economist*, 30 de octubre de 2003.

² *N. del T.*: *Empoderar* en el original. Este término es el que se adoptó convencionalmente para referirse al concepto de "empowerment".

como lo hicieran los Estados brasileño y argentino bajo la dictadura militar (muchas veces en connubio entre los dos Estados). Muy por el contrario, el gobierno federal y algunos gobiernos estatales (provinciales en el caso de la Argentina) han desempeñado un papel decisivo en la construcción de mecanismos de *accountability*, de responsabilización de los —valga la redundancia— responsables por los delitos de violación de los derechos humanos. Sin embargo, muchas instancias de las instituciones estatales, en vez de salvaguardar el Estado de derecho, han contribuido a minarlo o debilitarlo a través del uso de tácticas brutales y letales en el caso brasileño, ineficientes y lentas en el caso argentino (a pesar de la letalidad de la policía en Buenos Aires, que aunque continua, se presenta en niveles inferiores a los de Río de Janeiro y San Pablo) para lidiar con el crimen y la violencia. En general, muchos policías continúan viendo el Estado de derecho más como un obstáculo que como una efectiva garantía de la seguridad pública y ellos, así como otras instituciones de la justicia criminal, tienden a actuar como “guardia de frontera”, protegiendo a las elites de los pobres. En Brasil, los afrodescendientes son percibidos como sospechosos: en la ciudad de San Pablo los jóvenes negros están sujetos a un virtual toque de queda, ya que si circulan por la calle están rutinariamente sometidos a ser detenidos y revisados. Es evidente que ése no es un comportamiento patológico específico de Brasil: las policías en varias partes del mundo, y en Argentina, experimentan el mismo malestar frente al imperio de la ley y abusan del poder discrecional inherente a la aplicación de la ley. Lo que distingue a Brasil, sin embargo, es la escala y lo sistemático de la práctica de abusos casi sin restricciones, eficaz y pasible de ser aplicada con rapidez.

El acceso de los pobres a la justicia es prácticamente inexistente. El poder judicial, más aún en Brasil que en Argentina, no es percibido como una institución que protege los derechos de los pobres, sino principalmente como responsable de la criminalización de los pobres. Generalmente en ambos países, está virtualmente asegurada la impunidad para todos aquellos que cometan ofensas o ataquen a los “sin poder” que son considerados “como indeseables” o subhumanos.

A pesar de haber tenido lugar importantes cambios en los sistemas políticos de ambos países después de finalizadas las dictaduras militares, la protección y la promoción de los derechos humanos continúan siendo uno de los desafíos fundamentales con que se enfrenta la sociedad civil. Esa situación presenta una importante serie de cuestiones a las organizaciones de derechos humanos, forzándolas a encontrar nuevas formas de conceptualizar los derechos humanos y a definir nuevas

estrategias apropiadas para las nuevas circunstancias, a los efectos de crear un mecanismo viable para la protección de los derechos humanos, especialmente de los pobres.

Una organización que ha estado al frente del esfuerzo de responder a esos desafíos de los derechos humanos ha sido el CELS, definiendo con mucha claridad cuál sería el camino a recorrer. Creo que ayudó mucho en los primeros años, a definir las áreas de acción en relación con los problemas afrontados ante la reconstrucción de la democracia, tales como el no-Estado de derecho, el mal funcionamiento del sistema judicial para la mayoría de la población, la discriminación, la falta de *accountability*, de responsabilidad de los operadores del gobierno implicados en violaciones a los derechos humanos y otros abusos. Tanto bajo la dictadura como durante la democracia.

El CELS, al investigar las violaciones a los derechos humanos, documentándolas en informes, investigando los hechos y recibiendo de los ciudadanos denuncias de abuso, creó un patrón de referencia y de calidad para las ONG del continente. Abrió nuevos campos de investigación sobre derechos humanos haciendo estudios sociológicos pioneros, que adaptaron y refinaron los criterios para medir el empleo de la fuerza letal empleada por los agentes policiales. Esta actividad fue crucial para contribuir a cuestionar la violencia ilegal después del retorno a la democracia en Brasil y Argentina, y ayudó a identificar varias de las debilidades del funcionamiento del poder judicial, así como las formas a través de las cuales la impunidad mina la implementación del Estado de derecho.³

El CELS consiguió, como pocas organizaciones en el continente, enfrentar de manera consistente uno de los mayores problemas con que se encuentran las nuevas democracias contemporáneas —un patrón de violencia urbana que sobrevivió la transición e incluso la consolidación de la democracia—: la cuestión fundamental del monopolio de la violencia física. ¿De qué forma sería posible establecer prácticas más democráticas de los agentes estatales y una acción responsable de su parte, y al mismo tiempo apuntar a la pacificación interna y el control de la violencia privada?⁴

³ El NEV patrocinó y colaboró en el primer informe publicado en Brasil sobre violencia policial ilegal posdictadura. Véase: *Police Abuse in Brazil*. Nueva York, Americas Watch, 1987.

⁴ Véase Elias, Norbert. "Violence and Civilization: The State Monopoly of Physical Violence and its Infringement", Keane, John (ed.), *Civil Society and the State*, Londres, Verso, 1988; Keane, John, *Reflections on Violence*, Londres, Verso, 1996; y Keane, John, *Civil Society*, Cambridge, Polity Press, 1998.

Después de cuestionar públicamente las prácticas y motivaciones de las autoridades estatales durante veinticinco años, el CELS se granjeó la reputación de un centro serio y riguroso. Lanzó una serie de proyectos en diferentes áreas y tal vez el impacto más significativo haya sido, junto a la defensa de los derechos humanos, la propuesta de políticas en materia de seguridad pública. Tal vez, antes de la práctica del CELS, la violencia y las graves violaciones a los derechos humanos bajo la democracia no eran campos importantes para la actuación de organizaciones de la sociedad civil: el CELS contribuyó a consolidar una pauta de reflexión e intervención sobre temas como, por ejemplo, el del accionar policial en la ciudad. El CELS durante toda su historia hizo un doble esfuerzo orientado tanto a reclutar y entrenar jóvenes investigadores como a insertarse en redes internacionales.

Tras esos veinticinco años de trabajo en el caso del CELS y de catorce de su clon brasileño más joven, el Núcleo de Estudos da Violência de la Universidad de San Pablo en Brasil (el NEV), sus investigadores tomaron conciencia de la que sociedad civil debe y puede oponerse al poder de Estado, pero que sólo en un Estado democrático puede prosperar la sociedad civil así como solamente una sociedad civil democrática puede preservar un Estado democrático.⁵ En otras palabras, en el nuevo contexto de consolidación democrática, los centros de estudios de derechos humanos como el CELS y el NEV se enfrentan a desafíos que van más allá de la simple documentación o denuncia de las violaciones de los derechos humanos. El importante papel desempeñado por los movimientos sociales de resistencia a la dictadura militar ayudó a derribarlas, pero hoy la consolidación democrática requiere de la construcción de nuevos enlaces entre las esferas de la sociedad y las instituciones políticas.⁶

En la medida en que tanto el CELS como el NEV refinaban su diagnóstico de los problemas haciendo frente a la nueva democracia, sus miembros comenzaron a sentir la necesidad de intervenir con respuestas a los problemas estudiados y a desarrollar estrategias para enfrentarlos. Esos hechos apuntan a un problema clave: hay obstáculos de orden estructural

⁵ Messner, Dick, "Organizaciones no-gubernamentales: Nueva esperanza y actores sobrestimados. Proceso de búsqueda en América Latina y experiencias en países industrializados", Hengstenberg, Peter; Kohut, Karl y Maihold, Gunther (eds.), *Sociedad Civil en América Latina: Representación de intereses y gobernabilidad*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1999, pp. 448-449.

⁶ Portantiero, Juan Carlos, "La sociedad civil en América Latina: entre autonomía y centralización", Hengstenberg, Peter; Kohut, Karl y Maihold, Gunther (eds.), *op. cit.*, pp. 37-38.

que los estados de los dos países tendrán que sobrepasar para realizar plenamente el Estado de derecho, ya que, a pesar de algún progreso realizado, el gobierno democrático aún no consigue asegurar satisfactoriamente la responsabilidad penal de agentes del Estado involucrados en violaciones a los derechos humanos. El paso más importante para que se consolide el Estado de derecho, esencial tanto para la gobernabilidad democrática como para la protección de los derechos del ciudadano, sigue siendo el de las reformas institucionales, tanto de las policías como del poder judicial.⁷

La experiencia de la última década muestra claramente que no basta un reconocimiento formal de los derechos, siendo urgentes las reformas del sistema de justicia en lo criminal así como la institucionalización de políticas públicas capaces de prevenir y sancionar eficazmente las violaciones de los derechos humanos. Sin pretender ser mecanicista, parece que la dificultad o la falta de voluntad de los legisladores para votar esas reformas no es accidental. Las instituciones, que aún funcionan con pesados legados de la dictadura, como el poder judicial y las policías, requieren reformas que remiten a las relaciones de poder de los funcionarios electos tanto con sus estados como con sus bases de poder. Las reformas son postergadas porque son temidas, porque son vistas como amenaza de modificación, de alteración de los precarios equilibrios de poder en las relaciones con los aparatos de Estado, los *lobbies* y financistas de sus campañas y sus bases electorales.

En estos últimos trece años, el CELS y el NEV han demostrado que es posible desarrollar proyectos innovadores que contribuyan al debate en la sociedad sobre las políticas públicas de modo tal que se pueda influir sobre el contenido de esas políticas para que tomen en cuenta la promoción y protección de los derechos humanos. Cuando se fundó el NEV no había modelo institucional preexistente a seguir, ni precedentes en Brasil para guiar la experiencia. Desde el comienzo fue decisiva para nosotros la experiencia acumulada del CELS. Sólo después de un período de ensayo y error, que el CELS acompañó, fue posible establecer tanto una metodología consistente para la investigación en derechos humanos como la lucha por la protección de esos derechos, que a su vez se tornó base de esfuerzos innovadores capaces de superar la división entre Estado y sociedad y construir un país más democrático.

⁷ Pinheiro Paulo Sérgio, "Democratic Governance, Violence and the (Un)Rule of Law", *Dacalus*, vol. 129, n° 2, Primavera de 2009, pp. 119-143.

Con esos esfuerzos, el NEV consiguió un éxito que fue más allá del "poder de objetar" al Estado, consolidando una estrategia para transformar las políticas públicas y las prácticas de los agentes estatales. Sin renunciar a su autonomía, aprendió a trabajar con las agencias e instituciones del Estado y a proponer políticas y estrategias alternativas. La autoridad que construyó a través de la investigación rigurosa, permitió al Núcleo ir más allá de sus programas iniciales para definir nuevos proyectos más osados, sin por ello renunciar de ningún modo a la "movilización de la vergüenza" contra el Estado violador de derechos y contra las clases dominantes, como un instrumento eficaz para denunciar violaciones y defender los derechos de las víctimas. El NEV finalmente se tornó un ejemplo vivo de lo que es posible hacer en un contexto democrático, de criticar periódicamente a la clase gobernante y a los gobiernos existentes y continuar construyendo acciones conjuntas positivas entre la sociedad civil y el Estado.

Evidentemente, las cuestiones que se plantean en el contexto latinoamericano e internacional no son las mismas que hace veinticinco años. Se debe al CELS la creación del CEJIL, que junto a otras organizaciones de derechos humanos del continente (como el NEV) hizo una contribución formidable a la dinamización del sistema de protección de los derechos humanos en América latina, tanto a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como a la Corte IDH.

Nunca, en ningún momento de la historia reciente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estuvo tan presente en las expectativas de justicia de los pueblos del continente. Y, aunque es claro que la Comisión no puede ser el remedio a la impunidad en todos los casos de violaciones a los derechos humanos de la región, las organizaciones saben hoy que sería completamente errado dejar de recurrir a ella. Y aunque los Estados de las nuevas democracias —que declaran querer colaborar en forma activa con el sistema— muchas veces practican lo que en inglés se llamaría una *benign neglect*, no puede dejar de señalarse que ello indica al menos un moderado sentido de responsabilidad material por el funcionamiento y la eficacia del sistema. Imagino que en los próximos años, el descubrimiento de formas de profundizar la vinculación del Estado y los gobiernos con el futuro del sistema será un desafío para el CELS.

Aun pensando prospectivamente al CELS y a otras entidades del continente que en estas décadas se han dedicado a la promoción y protección de los derechos civiles y políticos de la región, queda pendiente una pregunta. ¿Será posible acaso continuar en la próxima década enfatizando en la realización de los derechos civiles sin una concepción militante y activista de una teoría integrada de todos los derechos humanos? Otras

organizaciones internacionales, como Amnistía Internacional y Human Rights Watch están siendo, de hecho, forzadas a revisar sus mandatos. Lo cierto es que las nuevas democracias continúan contando con el escepticismo de sus ciudadanos, como vimos en el comienzo de este relato, porque no fueron capaces de superar la desigualdad y la precaria realización de los derechos económicos y sociales. No quiero con ello decir que nuestras entidades tengan que imponerse un cambio total para lidiar con todos los derechos, pero es claro que cada vez será más difícil defender el Estado de derecho si al mismo tiempo no articulamos sus exigencias con las condiciones de existencia de las poblaciones que sufren los abusos.

Pero no es momento ahora de adelantarse al futuro, sino de felicitar al CELS, a sus actuales dirigentes y equipo, a sus padres fundadores, a sus íconos inspiradores. Sólo cito entonces a Emilio Mignone, para decir que por más que haya preguntas sobre el futuro, hay que mirar lo que se ha recorrido con tanto esfuerzo, sufrimiento y creatividad, y por ello expresar sin mezquindades nuestra alegría por este aniversario, por el rotundo éxito de una bellísima trayectoria de acción.