

ORGANIZADO POR



CON EL APOYO DE



# FORO CÚCUTA

F O R O D E L A S O C I E D A D C I V I L  
L A T I N O A M E R I C A N A Y C A R I B E Ñ A  
P A R A L A P R E V E N C I Ó N D E  
A T R O C I D A D E S M A S I V A S

C O N O S U R

El siguiente documento recoge las discusiones y tópicos abordados en el marco de los Talleres Subregionales desarrollados en el Foro de la Sociedad Civil Latinoamericana y Caribeña para la Prevención de Atrocidades Masivas (Foro Cúcuta).

En el marco del Foro Cúcuta, coorganizado por la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) y el Stanley Center for Peace and Security, el objetivo principal ha sido reunir a miembros de organizaciones de la sociedad civil y académicos para ofrecer un espacio que permite la construcción de redes, fortalecer y generar herramientas que son necesarias para el desarrollo del trabajo diario de los participantes del Foro y generar recomendaciones que promuevan mayor conciencia sobre los riesgos presentes

en tres subregiones de América Latina y el Caribe: América Central, los Países Andinos y el Cono Sur. Sobre la base del Marco de Análisis para Crímenes Atroces elaborado por las Naciones Unidas en el año 2014, circulado previamente a los participantes, el trabajo en pequeños comités subregionales tuvo como fin, a partir del análisis sobre problemáticas regionales, enfocar específicamente en aquellas tendencias y situaciones subyacentes referentes a las subregiones, para avanzar luego en el abordaje conjunto del diseño de estrategias y acciones, tanto regionales como locales, para la construcción de resiliencia y la prevención de atrocidades masivas.

## CONTEXTO

El día 22 de junio de 2021, se llevó a cabo un nuevo Taller Subregional sobre el Cono Sur. El encuentro giró en torno a tres momentos.

En primer lugar, un experto de la red en temas de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario, y analista político latinoamericano, realizó una introducción al contexto regional, y los principales factores de riesgo comunes, que obedecen en gran medida, a una deuda histórica para los países latinoamericanos, y para el Cono Sur en especial. Dicha intervención sirvió de disparador para un segundo momento, en que los participantes compartieron sus puntos de vista sobre lo que consideraron las principales problemáticas actuales para la subregión. Sus contribuciones fueron registradas en una matriz, con tres cuadrantes: 1) principales temáticas; 2) factores de riesgo asociados con el Marco de Análisis de las Naciones Unidas; y 3) principales grupos en situación de vulnerabilidad, asociados a los problemas y tendencias identificados. Por último, y con el objetivo de centrar los esfuerzos futuros de la red, se trabajó con una matriz de priorización a lo largo de dos ejes, marcados por las categorías de importancia y urgencia para el abordaje del Foro, para identificar, en base al cuadro diseñado anteriormente, cuáles serían, de acuerdo con los criterios establecidos y la experiencia de los participantes en el Foro, las situaciones y problemáticas a abordar en el corto (las más importantes y con mayor

nivel de urgencia), mediano y largo plazo (las registradas con mayor nivel de importancia, pero que no presentan la misma urgencia que las anteriores).

A continuación, se comparten los insumos principales obtenidos del taller, los cuales reflejan una subregión heterogénea, diversa, que enfrenta desafíos endógenos y propios de su matriz histórica, económica y sociopolítica; así como desafíos provenientes de situaciones nuevas, como son el cambio climático, la pandemia, y la recepción de migrantes como consecuencia de la crisis humanitaria por la que atraviesa la República Bolivariana de Venezuela. Por último, se han incluido algunas recomendaciones para enfocar el trabajo de la red en el Cono Sur, tomando como base las prioridades definidas por los participantes, en relación con los criterios de importancia y urgencia.

Es importante mencionar, que las problemáticas y grupos de riesgo asociados con ellas, encuentran diferencias y matices en los diferentes países de la subregión. Si bien hay tendencias comunes, y fenómenos estructurales e históricos similares, también existen disparidades en relación a los modelos económicos, las políticas de Derechos Humanos, los niveles de pobreza y desigualdad, el respeto a la institucionalidad republicana, la afinidad ideológica de sus gobernantes, la penetración del crimen organizado, y las políticas de seguridad que implementan.

## A) PROBLEMÁTICAS PRINCIPALES

A lo largo del taller, los participantes identificaron algunas grandes problemáticas asociadas a ciertos factores de riesgo presentes en el Marco de Análisis para la Prevención de Crímenes Atroces, propuesto por la Organización de las Naciones Unidas, así como ciertos grupos afectados directa o indirectamente por las condiciones señaladas. Las seis problemáticas principales sugeridas podrían englobarse en: (1) los legados autoritarios de la región en tiempos de democracia; (2) los crecientes niveles de polarización política e ideológica; (3) la debilidad institucional y/o material de los Estados y las respuestas represivas a las demandas ciudadanas; (4) el movimiento migratorio proveniente del derrame regional de la crisis humanitaria y la violencia generalizada en Venezuela; (5) la discriminación, el ra-

cismo y la xenofobia; y (6) la tensión entre democracia liberal representativa y democracia participativa.

### 1. *Legado autoritario en tiempos de democracia*

Respecto a los **legados autoritarios**, y a pesar de que la mayoría de los países de la región han atravesado procesos de reforma constitucional en el retorno a la democracia, en los cuales se han hecho avances importantes en materia de reconocimiento e incorporación de Derechos Humanos, tal como ocurre en el caso de la Argentina, aún hay una distancia entre los instrumentos jurídicos internacionales firmados, ratificados, y en casos específicos incorporados con rango constitucional en las Cartas Magnas nacionales, y la

garantía y efectivo cumplimiento de los derechos, deberes y libertades fundamentales por ellos protegidos. Los participantes mencionaron la aprobación, en años recientes, de nuevas leyes de seguridad interna, anti-terroristas y de defensa nacional que securitizaron importantes aspectos de la vida ciudadana, cerrando los espacios de la participación cívica y reprimiendo con violencia la organización social pacífica.

Asimismo, subsisten estructuras político-institucionales y jurídicas de los regímenes cívico-militares en la región, entre los 1960 y los 1980, cuyos casos más mencionados por los participantes, son los de Brasil y de Chile.

En el caso expuesto de Brasil, el país aún tiene pendiente un proceso nacional de rendición de cuentas en relación a los crímenes cometidos durante la última dictadura cívico-militar que se extendió entre 1964 y 1985. Un ejemplo concreto de esto es la vigencia de la Ley de Amnistía de 1979, la cual da cuenta de que las Fuerzas Armadas aún conservan poder político, y echan por tierra el derecho a la memoria, la verdad y la justicia transicional, garantizando la impunidad. Esto, a su vez, ayuda a explicar la actual presencia masiva de militares activos y retirados en puestos de *expertise* civil en el gobierno federal, así como la creciente militarización de la seguridad pública en el país.

Respecto de Chile, las contribuciones se centraron, por un lado, en el proceso pendiente de reforma de la Constitución nacional, el cual finalmente se concretaría como corolario de los conflictos políticos y sociales que se profundizaron desde 2019. Impulsados por la protesta estudiantil, las manifestaciones se difundieron en diversos sectores sociales, demandando cambios jurídicos e institucionales profundos que permitiesen la superación de los legados de la dictadura pinochetista (1973-1989). El país avanza hacia la conformación de una Asamblea Constitucional, en la cual estarán representados todos los sectores sociales, prestando especial atención a grupos tradicionalmente con menor participación en los procesos deliberativos y de toma de decisiones. Sin embargo, en paralelo a este proceso de importancia para la vida democrática de Chile, se publicó la Política de Defensa Nacional 2020, la cual amplía los roles de la Fuerza Militar, en tareas de seguridad interior frente a lo que se identifica difusamente como amenazas híbridas, el control de la inmigración ilegal, seguridad pública, el combate al crimen transnacional y al narcotráfico, protección del medio ambiente marino entre otros temas. La actualización de la Política de Defensa Nacional no parecería acompañar el proceso de reforma de la Constitución de 1980 y constituiría, de acuerdo al análisis realizado por los participantes del taller, un riesgo para la garantía de los Derechos

Humanos, particularmente porque las fuerzas de seguridad aún tienen una tradición autoritaria.

Por último, se señaló que no sólo debe ponerse el foco en los legados autoritarios a niveles nacionales, sino también prestar especial atención a enclaves autocráticos consolidados o en proceso de consolidación, a nivel subnacional, en ocasiones con la connivencia de autoridades nacionales, en los cuales se vulneran los Derechos Humanos, situación que se ha agravado y visibilizado aún más como consecuencia de la suspensión de derechos, garantías y libertades constitucionales durante la pandemia. Un caso mencionado, en el que se ha hecho especial énfasis, fue el de la provincia de Formosa, en la Argentina.

## 2. *Crecientes niveles de polarización política e ideológica*

En cuanto a la problemática de la **polarización política**, existe preocupación por la creciente ola de radicalización político-ideológica en el Cono Sur, con gobiernos de corte populista – de izquierda y de derecha – que divide a la sociedad en bandos opuestos aparentemente irreconciliables, afianzados por discursos de odio desde el poder que podrían ser disparadores de niveles crecientes de violencia directa.

La polarización política fue considerada por los participantes tanto como causa, así como efecto de la profundización del conflicto y del disenso en la región. Es causa, por generar, en algunos casos, el cierre de espacios cívicos y restringir la participación ciudadana, además de favorecer la llegada al poder de políticos con retórica populista, narrativas que promueven el odio y la intolerancia hacia un “enemigo” construido a partir de diferencia política, ideológica e identitaria. Es efecto, porque resulta de un largo proceso de radicalización social y política que se conecta con el antes mencionado pasado autoritario de los países del Cono Sur.

La creciente polarización política en la región convirtió incluso a la pandemia producida por la propagación del SARS-CoV2, en un eje más de enfrentamiento, en relación a las medidas adoptadas en el marco de la emergencia sanitaria. En casos como el de Brasil, se ha optado desde el gobierno por una postura negacionista acerca del problema y de los efectos del COVID-19 en la población, distanciándose de las recomendaciones de la comunidad científica internacional. Esto ha llevado a una serie de denuncias ante la justicia y el sistema interamericano, por la falta de voluntad política del gobierno federal de proteger a sus ciudadanos de la propagación del virus, y de la muerte de un gran número de ciudadanos por la falta de políticas públicas adecuadas para el contexto, y la ausencia de vacunas

suficientes. En otros casos, el posicionamiento con respecto a las medidas adoptadas por las autoridades nacionales y/o territoriales también han generado polarización entre oficialismos y oposición, y acusaciones cruzadas, en especial por los efectos que conllevan las decisiones, que profundizan la desigualdad y afectan derechos económicos, sociales y culturales de la población en general, pero de ciertos sectores productivos y grupos considerados vulnerables, en particular. A su vez, en ciertos casos, se denuncia el abuso de autoridad y el avance sobre derechos constitucionales, que se justifican bajo el paraguas de la emergencia sanitaria, la falta de transparencia en los procesos de compras y contrataciones, y acceso a datos relacionados con las políticas públicas sanitarias.

### 3. *Debilidad institucional y/o material de los Estados y respuestas represivas a las demandas ciudadanas*

La tercera problemática giró en torno a la **debilidad institucional y/o material del Estado para garantizar los Derechos Humanos de sus poblaciones**, que tiene como correlato políticas de seguridad pública que recurren a la acción institucional violenta y punitiva por parte de la policía y los órganos de justicia; y la criminalización de la protesta social, cuando se encuentra frente a demandas insatisfechas o reivindicaciones identitarias que movilizan a la ciudadanía. A su vez, la militarización de la seguridad pública en los centros urbanos, barrios de mayor vulnerabilidad económica, y áreas periféricas genera víctimas que en casos como el de Brasil, se vinculan a perfiles raciales, como en el caso de los afrodescendientes. También se han reportado muertes y desapariciones de activistas de Derechos Humanos, defensores del medioambiente o población indígena, o de manifestantes estudiantiles, como en el caso de Chile.

El aumento de la intervención de tipo represivo del Estado en el ambiente doméstico sugiere que no se trata de una "debilidad inmanente", sino una decisión política de invisibilizar, desacreditar y/o combatir las demandas de sectores sociales o identitarios, y desconocer los derechos específicos y garantías constitucionales que los asisten.

Esta problemática se vincula también con el legado autoritario que aún está presente en los países de la subregión, con sus matices, dado que el accionar de las fuerzas de seguridad se enmarcan en un contexto más amplio de impunidad, que tiene sus raíces tanto en los procesos pendientes de justicia con respecto a los crímenes cometidos durante las dictaduras cívico-militares, y a un sistema de justicia que, en la actualidad, no avanza con las investigaciones sobre violencia institucional.

### 4. *Movimiento migratorio proveniente del derrame regional de la crisis humanitaria y la violencia generalizada en Venezuela*

El fenómeno de la migración, solicitud de asilo y búsqueda de protección intrarregional no es nuevo; sin embargo, hay un cambio en relación a países emisores y receptores de dicho fenómeno. En el taller, se hizo hincapié específicamente en la migración masiva proveniente de Venezuela, como consecuencia de las condiciones sociales, políticas, la violencia generalizada y la crisis humanitaria por la que atraviesa el país andino. Los participantes observaron con preocupación la falta de medidas de acogida en los países del Cono Sur que permitan a estos migrantes, así como a refugiados y a víctimas del desplazamiento forzoso, integrarse en las sociedades de acogida a partir de políticas que garanticen el acceso y goce efectivo de sus derechos económicos, sociales y culturales, en especial durante el contexto de la pandemia.

Las personas en situación de movilidad humana se encuentran en especialmente vulnerables frente a la pandemia del SARS-Cov-2, a la trata y tráfico de personas, la explotación sexual y el trabajo esclavo, y a expresiones de xenofobia y racismo, si no son protegidos mediante políticas de inclusión dirigidas concretamente a este grupo por los países receptores. Los participantes del taller expresan que estas medidas aún son débiles.

### 5. *Discriminación, racismo y xenofobia*

El devenir histórico de América Latina, siempre con sus matices diversos y realidades demográficas específicas, ha estado marcado – desde la colonia hasta nuestros días, y a pesar de importantes avances en materia de reconocimiento de derechos en las últimas décadas – por la discriminación étnico-racial, de género y de clase. Esta ha llevado a que grandes grupos humanos, como la población indígena o los afrodescendientes, u otras minorías étnicas, hayan sido, en el imaginario social, vistos como inferiores en cualidades y por tanto desiguales en derechos. La exclusión social, política, cultural y económica se ha traducido en brechas educativas y económicas profundas, en dificultades en el acceso a tierra y territorios donde desarrollar su modo de vida tradicional, en el enfrentamiento con el Estado por la reivindicación de sus derechos y con el sector privado por la defensa de sus territorios y el medioambiente. Tanto las poblaciones indígenas como los afrodescendientes continúan siendo blanco de violencia directa.

Asociadas al racismo, estarían otras formas de discriminación como la homofobia, la misoginia, y la *aporofobia* (rechazo a los pobres).

La discriminación también está vinculada a la xenofobia hacia el migrante, que se exagera con el aumento de personas que se han desplazado – no sólo por cuestiones económicas – de los países vecinos en busca de mejores oportunidades económicas, sino también en relación con aquellos provenientes del derrame de conflictos. Cada grupo de los mencionados, con reivindicaciones sociales e identitarias propias comparten una realidad común en materia de desprotección con relación a los Derechos Humanos internacionalmente consagrados.

#### 6. *Tensión entre democracia liberal representativa y democracia participativa*

Si bien la democracia continúa siendo el régimen de gobierno más deseable, las exigencias a la democracia son cada vez más complejas, y en algunos países de la región, la democracia liberal moderna se percibe como un sistema que no ha logrado solucionar la des-

igualdad social profunda, conectar las demandas de la ciudadanía con las respuestas por parte de las élites, profundizar los espacios de inclusión, promover gobiernos más transparentes donde los representantes rindan cuentas ante el electorado; razón por la cual el modelo experimenta la presión de sectores marginados, generalmente progresistas, que aspiran a democratizar aún más la democracia, en la expectativa de corregir sus déficits.

Si bien la democracia participativa, como alternativa, podría plantearse como un complemento, se ha manifestado en tensión con el modelo liberal moderno, al plasmarse en la realidad como una ofensiva contrahegemónica, generando un aumento de la resistencia y conflictividad social. En el caso de gobiernos más progresistas o de izquierda, el Estado, a su vez, se ha convertido en un medio o un aliado para satisfacer las demandas populares, generando nuevas reacciones por parte de sectores que perciben que no se gobierna para garantizar el consenso y los derechos fundamentales de todos, inclusive las minorías electorales y opositores políticos, sino para los sectores afines a su ideología.

## B) FACTORES DE RIESGO Y GRUPOS EN PELIGRO

A partir de las problemáticas abordadas, ha sido posible identificar algunos factores de riesgo asociados a cada una de ellas -y presentes en el Marco de Análisis para Crímenes Atroces de la ONU; así como los grupos que se encuentran más vulnerables en dichas condiciones. El cuadro que se presenta a continuación refleja una síntesis sistematizada de los insumos recogidos. En los factores de riesgo, se señala el vínculo con el número que lo identifica en el marco analítico mencionado, y conocido por los participantes:

PROBLEMATICAS PRINCIPALES	FACTORES DE RIESGO ASOCIADOS	GRUPOS DE RIESGO
Legado autoritario en democracia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tensión política causada por gobiernos autoritarios, o severa represión política (nacionales o subnacionales) (f.1.6)</li> <li>• Inestabilidad social, protestas contra políticas del Estado (f.1.10)</li> <li>• Inestabilidad social causada por exclusión o tensiones con base identitaria (f.1.11)</li> <li>• Actos pasados de crímenes de lesa humanidad (f. 2.2)</li> <li>• Política o práctica de impunidad o tolerancia de violaciones graves del Derechos Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), y de crímenes atroces (f.2.3)</li> <li>• Espacios cada vez más reducidos para el desarrollo de una sociedad civil fuerte, y de medios de comunicación diversos e independientes (f.6.2)</li> <li>• Imposición de decretos de emergencia o políticas de seguridad extraordinarias que menoscaban los derechos fundamentales (f.7.1)</li> <li>• Fortalecimiento del aparato de seguridad, su movilización contra personas, poblaciones o grupos de riesgo (f.7.3)</li> <li>• Mayor politización de la identidad (f.7.13)</li> <li>• Graves tensiones o conflictos pasados o actuales entre grupos protegidos y el Estado, en relación con el acceso a derechos y los recursos, las desigualdades socioeconómicas, la participación en procesos de toma de decisiones, la seguridad, y/o las expresiones de identidad grupal (f.9.4)</li> </ul>	<p>Ciudadanos movilizados que manifiestan descontento/oposición a las decisiones de quienes detenta el poder.</p> <p>Grupos que tienen reclamos identitarios o demandas sociales (LGTBIQ+, indígenas, personas en situación de vulnerabilidad económica, afrodescendientes).</p>

<p><b>Creciente polarización política</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Emergencia humanitaria causada por la pandemia (f.1.3)</li> <li>• Aumento de los discursos de odio contra poblaciones, personas o grupos de riesgo (f.7.14)</li> <li>• Actos de incitación al odio o propaganda contra determinados grupos o personas (f.8.7)</li> </ul>	<p>Opositores políticos</p> <p>Ciudadanos movilizados que manifiestan descontento/oposición a las decisiones de quienes detenta el poder</p>
<p><b>Debilidad institucional del Estado y utilización de políticas de "mano Dura" como respuesta a la protesta ciudadana</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inestabilidad económica por pobreza extrema, desempleo o profundas desigualdades horizontales (f.1.9)</li> <li>• Inestabilidad social, protestas contra políticas del Estado (f.1.10)</li> <li>• Inestabilidad social causada por exclusión o tensiones con base identitaria (f.1.11)</li> <li>• Elevados niveles de corrupción y mala gobernanza (f. 3.5)</li> <li>• Mayor politización de la identidad (f.7.13)</li> <li>• Indicios de patrones de violencia contra poblaciones civiles o un grupo identificable, y contra sus propiedades, medios de vida y símbolos culturales (f.11.1)</li> </ul>	<p>Ciudadanos movilizados que manifiestan descontento/oposición a las decisiones de quienes detenta el poder</p> <p>Grupos que tienen reclamos identitarios o demandas sociales (LGTBIQ+, indígenas personas en situación de vulnerabilidad económica, afrodescendientes)</p> <p>Población en general</p>
<p><b>Movimiento migratorio proveniente del derrame regional de la crisis humanitaria y la violencia generalizada en Venezuela</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de medidas específicas de acogida que garanticen el acceso y goce efectivo de derechos fundamentales, en especial durante el contexto de la pandemia</li> <li>• Falta de políticas activas específicas de protección de migrantes vulnerables frente al crimen organizado, la trata y tráfico de personas, y el trabajo esclavo, y expresiones de xenofobia</li> </ul>	<p>Migrantes</p> <p>Solicitantes de refugio</p>

<b>Discriminación, racismo y xenofobia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inestabilidad social causada por exclusión o tensiones con base identitaria (f.1.11)</li> <li>• Mayor politización de la identidad (f.7.13)</li> <li>• Aumento de los discursos de odio contra poblaciones, personas o grupos de riesgo (f.7.14)</li> <li>• Actos de incitación al odio o propaganda contra determinados grupos o personas (f.8.7)</li> <li>• Prácticas y políticas discriminatorias contra grupos protegidos (f.9.1)</li> <li>• Graves tensiones o conflictos pasados o actuales entre grupos protegidos y el Estado, en relación con el acceso a derechos y los recursos, las desigualdades socioeconómicas, la participación en procesos de toma de decisiones, la seguridad, y/o las expresiones de identidad grupal (f.9.4)</li> </ul>	Población indígena Afrodescendientes Personas por debajo de la línea de la pobreza Mujeres Colectivo LGTBQIA+ Campesinos y pobladores rurales Migrantes
<b>Tensión entre la democracia liberal y la democracia participativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actos de incitación al odio o propaganda contra determinados grupos o personas (f.8.7)</li> <li>• Graves tensiones o conflictos pasados o actuales entre grupos protegidos y el Estado, en relación con el acceso a derechos y los recursos, las desigualdades socioeconómicas, la participación en procesos de toma de decisiones, la seguridad, y/o las expresiones de identidad grupal (f.9.4)</li> </ul>	Minorías políticas

## RECOMENDACIONES

A partir de los aportes realizados durante la primera parte del taller, los participantes procedieron a consensuar, en una matriz de priorización de doble entrada, aquellas problemáticas que, de acuerdo con su criterio, revisten mayor importancia en la coyuntura actual, y en algunos casos, un abordaje urgente por parte de la red regional.

A continuación, se comparten las recomendaciones de temas a abordar, y algunas sugerencias sobre cómo contribuir a la mitigación o prevención de crímenes atroces.

### **a. Problemáticas importantes que trabajar en el corto plazo:**

- Criminalización de la protesta social y el uso de la fuerza coercitiva del Estado para producir daño en manifestantes y grupos específicos de población.
- Discursos de odio que pueden derivar en la justificación de la violencia directa contra grupos protegidos o de riesgo.
- Promoción de políticas diferenciadas e integradoras para la población vulnerable, sobre todo migrantes, y especialmente en el contexto de la pandemia, con el propósito de garantizarles el goce efectivo de sus derechos económicos, sociales y culturales.
- Protección de población históricamente marginada, en especial, los pueblos indígenas, su cultura y medios de vida. Para ello es necesario incluir políticas que hagan frente al cambio climático y a la protección del medioambiente frente a sectores privados vinculados a la explotación y extracción de recursos naturales en territorios indígenas.

### **b. Problemáticas importantes a abordar en el mediano y largo plazo:**

- Reducir la polarización política y los discursos de odio.
- Búsqueda de consensos y balance entre la democracia liberal y la democracia participativa.
- Revisión de políticas de seguridad pública de tipo "mano dura".
- Ampliación de espacios para la sociedad civil, los cuales se han visto paulatinamente reducidos bajo la pandemia, pero que podría constituirse en una tendencia a largo plazo.
- Enclaves autoritarios y gobiernos crecientemente autocráticos que vulneran derechos fundamentales de la población general, pero también de grupos considerados de riesgo.
- Promoción de políticas activas de protección de derechos humanos y de educación contra todas las formas de discriminación.