



INTER-AMERICAN DEFENSE  
COLLEGE PUBLICATIONS

ISBN 978-1-7379232-1-3

# HUMAN RIGHTS AND INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW SEMINAR 2022





## Human Rights & International Humanitarian Law Seminar

### Leadership

Major General James E. Taylor, IADC Director

Brigadeiro do Ar Leonardo Chaves Rodrigues, Vice Director

General de Brigada D.E.M. Jorge Ramirez Zuniga, Chief of Studies

### Seminar Coordinators

Prof. Jon Selle  
jon.selle@iadc.edu  
Studies Department

LTC José Estrada  
Estrada.Jose@iadc.edu  
Trips, Seminars, and Conferences Coordinator

### Editorial Staff

Prof. Jon Selle  
jon.selle@iadc.edu  
Studies Department

PhD/Capt. Brazilian Navy, Marcio Borges Ferreira  
marcio.borges@iadc.edu  
Head of Research Division

PhD/Col. Brazilian Army, Thales Alencar  
alencar.thales@iadc.edu  
Research Division

Maj. Mexican Army, Paola Ríos  
rios.paola@iadc.edu  
Research Division

### Design/Layout

Ms. Irene Szokolcai  
irene.szokolcai@iadc.edu  
External Relations

## INDEX

Editorial Note- Prof. Jon Selle, IADC Seminar Coordinator.....	4
Welcome Remarks- Brigadeiro do Ar Leonardo Chaves Rodrigues, IADC Vice-Director.....	6
Opening Remarks- Ms. Julissa Mantilla Falcón, President of the Inter-American Commission on Human Rights.....	8
Key Challenges Related to Human Rights and International Humanitarian Law in the Americas - Dr. Robert Goldman, American University.....	15
Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en las Américas: Reflexiones Críticas– Ms. Ana Luisa Cinta Narváez, International Committee of the Red Cross.....	23
Los Derechos Humanos, la Seguridad Pública, y la Defensa – Mr. Adam Isacson, Washington Office on Latin America.....	28
Armed Forces, Public Security, and Rule of Law in Latin America – Dr. William Godnick , William Perry Center.....	36
Derechos Humanos y Fuerzas Armadas en la República Argentina – Dr. Jorge Szeinfeld, Universidad Nacional de La Plata.....	42
Combating Human Trafficking in the Americas with a Focus on the Caribbean: 2022 Tip Report Findings – Dr. Kathleen Vogel, Arizona State University.....	69
Refugee and Migration Flow in the Americas. Human Rights and Humanitarian Perspectives from HIAS – Ms. Melanie Nezer, the Hebrew Immigrant Aid Society.....	77
Vínculos de Integración: Reflexiones Finales de los Invitados del U.S. Southern Command – Coronel Cristian Everett, Profesor Asistente IADC.....	83

## EDITORIAL NOTE

**Prof. Jon Selle**  
**IADC Seminar Coordinator**

From October 19-21, 2022, the Inter-American Defense College (IADC) held its annual Human Rights (HR) and International Humanitarian Law (IHL) Seminar as an integral part of its master's degree curriculum program in Inter-American Defense and Security.

A wide breadth of expert speakers elaborated on a range of human rights-related topics, including protecting and promoting human rights, the nexus among human rights, public security, defense, and non-traditional security threats, and the challenges posed by human trafficking, the climate, and increasing refugee and migration flows. Through a series of lectures and panel discussions, the experts provided participants with the analytical tools to assess situations related to human rights and international humanitarian law throughout the Hemisphere.

Hemispheric cooperation and collaboration on HR/IHL challenges is vital to promoting and advancing human rights in the Americas, and the speakers emphasized this importance. Recognizing the significance of advancing human rights across the hemisphere, the IADC also invited representatives (military, police, and civilian) from the Organization of American States (OAS), the Inter-American Defense Board (IADB), and other professionals from throughout the hemisphere to participate in the seminar virtually.

The seminar's objective was to determine the root causes of HR/IHL violations and their impact on security in the Americas, and to assess pending challenges and progress made in the defense and promotion of human rights in the Hemisphere. By analyzing key characteristics of HR and IHL frameworks and their application in the context of social conflicts in the Americas, participants gained valuable knowledge to not only analyze contemporary human rights challenges as they relate to hemispheric defense and security, but also how to develop informed strategic recommendations in response to case-based defense and security scenarios.

The expert speakers and panels provided the participants with multiple institutional perspectives, challenging them to discuss and critically debate the regional challenges within the context of promoting and preserving human rights, from migration flows, human trafficking, non-traditional threats, and defense security. By critically assessing shared challenges while simultaneously synthesizing host-nation personal experiences,

participants were able to gain a deeper understanding of how nations can lead and collaborate more effectively to promote human rights as future leaders.

This book clearly demonstrates the strategic importance of leadership, dialogue, collaboration, education, and training to advance human rights throughout the hemisphere. All seminar participants left the seminar convinced of this importance, as well as the value of continued professional education and learning on this vital hemispheric priority.



## WELCOME REMARKS

**Brigadeiro do Ar Leonardo Chaves Rodrigues**  
**Inter-American Defense College Vice-Director**

Bom dia, Senhoras e Senhores. Sejam muito bem-vindos ao Seminário sobre Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário promovido pelo Colégio Interamericano de Defesa, como parte de nosso programa acadêmico para a Classe 62. Eu sou o Brigadeiro Leonardo Chaves Rodrigues, da Força Aérea Brasileira, Vice-Diretor do Colégio.

Muito nos honra a participação de representantes da Organização dos Estados Americanos, da Junta Interamericana de Defesa, de instituições parceiras de nosso hemisfério, e de vários convidados. Isso reforça a imensa importância do tema que iremos tratar neste Seminário. E, ainda, é para nós, um incentivo na busca pela excelência acadêmica.

Antes de tudo, gostaria de agradecer aos palestrantes convidados, experts nos temas que serão apresentados, fomentadores dos pensamentos, análises e discussões. Internamente, no âmbito do Colégio, destacar a dedicação de todos os setores, em especial do Departamento de Estudos, de nossa Faculdade, na pessoa do Professor Jon Selle, o empenho do Departamento de Viagens, Seminários e Conferências, agradecer aos nossos profissionais de Tecnologia da Informação, e aos intérpretes que acompanham esta jornada. Manifesto, ainda, especial reconhecimento ao Comando Sul dos Estados Unidos pelo financiamento deste Seminário.

Como mensagem inicial a uma audiência tão seleta, gostaria de ressaltar que este Seminário propõe-se a contribuir para o corpo de conhecimentos sobre Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário por meio de palestras, painéis de discussões com especialistas, e a realização de trabalhos de grupo, fornecendo aos nossos estudantes as ferramentas apropriadas para uma avaliação crítica sobre as questões relacionadas ao tema. Tudo isso permitirá avaliar os progressos e as pendências dessas questões na promoção dos Direitos Humanos nas Américas, determinando os impactos sobre a Defesa e a Segurança na região. Com isso, nossos estudantes serão incentivados a explorar o debate contemporâneo sobre questões como fluxos de refugiados e migração, tráfico de seres humanos, o uso das forças armadas na segurança pública, ameaças de segurança não tradicionais, e a proteção dos direitos humanos.

É importante lembrar que enquanto as forças de defesa e segurança têm um papel fundamental a desempenhar no hemisfério, as sociedades também esperam de seus governantes uma economia de bons resultados, e um sistema político que respeite o estado de direito, para fins de uma sociedade civil livre. Com certeza, esperam também de seus representantes o combate à corrupção e a correta aplicação dos recursos públicos visando ao bem comum. E quando se fala em Direito, a Justiça se faz essencial. Os Direitos Humanos e o Direito Internacional Humanitário representam, assim, um caminho para garantir a democracia.

A saga de milhares de migrantes que arriscam suas próprias vidas e também as de crianças indefesas, preferindo a fuga a permanecerem em seus países de origem, é parte de estatísticas, e também de imagens que correm o mundo e dos testemunhos daqueles que os recebem em seus países. Sem contar aqueles que estão sofrendo a coerção do tráfico pelos mais variados motivos nas mãos de delinquentes.

Nesse contexto, este Seminário promoverá o debate e o aprofundamento de questões centrais dos Direitos Humanos no Hemisfério. Muitos de nossos estudantes já lidaram em suas carreiras com assuntos que serão apresentados neste Seminário, para outros, porém, muitas ideias e conceitos serão novos. No entanto, independentemente do nível de conhecimento de cada um, as contribuições de todos serão muito bem-vindas.

Gostaria de ressaltar que temos um grande legado, pois nosso hemisfério, com todos os desafios que têm a enfrentar, pode orgulhar-se de seus esforços, pois 74 anos se passaram desde a adoção da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, e 44 anos da entrada em vigor da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Comissão Interamericana Corte de Direitos Humanos, ambos órgãos da Organização dos Estados Americanos, são responsáveis por supervisionar o cumprimento desta Convenção.

Se muito já foi feito, também não resta dúvidas que há muito o que se fazer e debater, pois o trabalho é incessante! As possibilidades de avanços passam, naturalmente, por utilização de técnicas, de modernas tecnologias, ou também poderá estar muitas vezes nas relações entre os países, ou quem sabe na nova idéia, aquela que pode parecer simples depois de anunciada, mas cuja eficácia poderá ser admirável.

Om tudo isso, não posso me furtar de dizer que continuamos a acreditar na máxima que diz: problemas hemisféricos requerem soluções hemisféricas.

Disfrutemos, todos, desse Seminário que ora se inicia. Muito obrigado!

## OPENING REMARKS

**Ms. Julissa Mantilla Falcón<sup>1</sup>**

**Presidenta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**

Muy buenos días a todas y todos. Inicio con un saludo muy cordial, agradeciendo la invitación para ser parte de la inauguración de este curso de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Me presento como presidenta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y como relatora para temas de derechos de las mujeres y para temas de memorias, verdad y justicia; además me presento como docente.

Para mí, es muy importante estar con ustedes que inician esta formación en temas de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Alguien se podría preguntar por qué estamos estudiando este tema y por qué es tan importante, sobre todo considerando la necesidad de la difusión de los estándares interamericanos, pero además del rol fundamental que ustedes juegan en ese cumplimiento en asociaciones internacionales, como vamos a ver en estos momentos.

Si hay algo que tienen en común el derecho internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, es la protección de la persona. El derecho internacional de los Derechos Humanos surge a partir de la Segunda Guerra Mundial, en 1945. Mientras que el Derecho Internacional Humanitario tiene sus orígenes desde antes y se vincula fundamentalmente a los espacios de conflictos armados sean nacionales o internacionales.

Pero, ¿Qué es lo que subyace a ambas disciplinas?, la necesidad de salvaguardar los derechos humanos y la dignidad de las personas. Como veo muchos integrantes de las Fuerzas Armadas en este auditorio, yo quería empezar un poco con esta reflexión del Derecho Internacional Humanitario. Las llamadas normas que regulan los conflictos armados parten del reconocimiento de la existencia eterna de conflictos, sean internos o internacionales, y obviamente la función de las FFAA y policiales es la protección del Estado, la protección del país; pero esa

---

<sup>1</sup> Julissa Mantilla Falcón es presidenta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Es abogada, graduada de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Cuenta con un Diploma de Género de la PUCP y un LL.M. en Derecho Internacional de los Derechos Humanos de The London School of Economics and Political Science de la Universidad de Londres. Trabajó en la Defensoría del Pueblo del Perú y fue la Encargada de la Línea de Género de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú. Fue Asesora Internacional en Justicia Transicional para ONU Mujeres. Es docente del Departamento de Derecho y de la Maestría de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica de Perú, así como de la Academia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Washington College of Law the American University.



protección debe tener los límites enmarcados en los Derechos Humanos y la dignidad de las personas.

Desde la relatoría de los derechos de la mujer yo les quiero plantear un par de temas importantes para después pasar al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y es el tema de la situación de las mujeres dentro de la población civil. Si ustedes revisan los convenios de Ginebra de 1949, van a encontrar solo una breve referencia a la prevención de la violencia sexual contra las mujeres, como un atentado al honor o al pudor. Sin embargo, sabemos ahora que la violación sexual como una forma de violencia sexual, es una violación de los Derechos Humanos que implica la integridad, la libertad, la integridad sexual y no el pudor ni el honor.

Pero esta fijación en los convenios de Ginebra y luego en los protocolos adicionales que ustedes van a estudiar, llevó a que muchos de estos hechos de violencia fueran ignorados también en el Derecho Penal Internacional. Si ustedes revisan la historia del Derecho Penal Internacional, cuando se da la carta Nuremberg luego de la Segunda Guerra Mundial, no se incluye en la carta ningún hecho de violencia sexual, lo que se incluye es el genocidio, las afectaciones a la paz, las aprensiones, etc. Sin embargo, si revisamos la historia, una gran abogada norteamericana hizo un estudio de lo que fueron los juicios de Nuremberg y encontró en estos juicios declaraciones de mujeres que habían sido víctimas de violencia por parte de personas de las Fuerzas Armadas.

Entonces, fíjense que cuando se condena el genocidio quienes iban a ser condenados eran los nazis, pero si se incluía la violencia sexual en la carta de Nuremberg a la cárcel hubieran ido, los nazis y los aliados, porque lo cierto es que la violencia sexual contra las mujeres fue generalizada durante la segunda guerra mundial y no fue visibilizada sino hasta 1993 y 1994 por los tribunales de Ruanda y luego por la Corte Penal Internacional, ¿por qué planteo esto del Derecho Internacional Humanitario?

Porque tengo ante mí, integrantes de las Fuerzas Armadas y es importante que en su formación conozcan estos avances, pero también los desafíos. Entonces, estoy visualizando solamente el tema de la violencia sexual; pero, si este tema no es incluido en la educación que se tiene en las Fuerzas Armadas, en la fuerza policial, no se visibiliza como una violación a los Derechos Humanos, pero tampoco se visibiliza como algo en pleno cumplimiento de los deberes de función que tienen las fuerzas estatales.

Fíjense entonces, como hay una deuda en el caso concreto del Derecho Internacional Humanitario, pero hay un fundamento que está en el Art. 3 común a los cuatro convenios de Ginebra, que es la protección de la vida.

En paralelo, me voy a referir ahora al Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Como les digo, ambas son disciplinas diferentes pero relacionadas, porque el derecho internacional de los derechos humanos, surge fundamentalmente como les decía, luego de la Segunda Guerra Mundial. Precisamente, cuando los Estados verifican, las atrocidades de reacciones nazi y verifican además que los Estados que, deberían proteger a sus nacionales también los pueden exterminar. Ahí es cuando se da la Carta de Naciones Unidas en 1945 y todos los pactos internacionales de 1966 de Derechos Civiles y Políticos, Derechos Económicos, Sociales, Culturales y en adelante los demás casos.

Pero, me detengo un momento entre la Carta de Naciones Unidas y los pactos, en el año 1948. Cuando se da la declaración universal de Derechos Humanos, ¿Que dice la declaración universal? Que todos los seres humanos nacen libres e iguales en derechos y libertades, esa es la esencia de la formación que ustedes están desarrollando. Conforme sigue evolucionando este sistema universal, se va visibilizando y se van incluyendo nuevos elementos en las convenciones internacionales.

La Convención Internacional sobre la tortura, la Convención contra la discriminación contra las mujeres, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad; y en este marco de naciones unidas, sabemos que está el Consejo de Seguridad y sobre todo aquí, para el tema de las Fuerzas Armadas hay una seria resolución desde el Consejo de Seguridad, con la resolución 1325 del año 2000 y la resolución 1820 del 2008 en adelante. Estas resoluciones, buscan al momento de analizar la guerra, visibilizar los hechos de violencia sexual cometidos por los actores armados de todos los bandos, y que deben ser considerados según lo dice ya, la Corte Penal Internacional como crimen de lesa humanidad.

Entonces, este es el ámbito del Derecho Internacional Humanitario, y Derechos Humanos a nivel universal, lo que es Naciones Unidas. Me centro ahora, en lo que es el Sistema Regional, el Sistema Interamericano que está compuesto por la Comisión y la Corte Interamericana. Un punto importante, es recordar que la comisión interamericana es un órgano principal de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

En 1969 cuando se da la Convención Americana, a esta comisión se le dan más funciones y se crea la Corte Interamericana. De acuerdo a esto, tenemos un sistema universal y un sistema regional, y en el caso de la Comisión Interamericana que tengo el honor de presidir, quería comentarles sobre algunos aspectos de nuestro trabajo. La Comisión Interamericana tiene las funciones establecidas en la Convención Americana, artículo 41, ¿Cuál es nuestra función

principal? promover y observar la defensa de los Derechos Humanos en la región y para desarrollar esta labor, tenemos una serie de funciones en camino.

Un primer mecanismo es, el mecanismo de monitoreo, esto significa que la comisión verifica y monitorea la situación de todos los países de la región incluyendo el caribe, y aquí quiero hacer un punto importante porque ustedes están en Estados Unidos y la importancia de la Comisión Interamericana. Los Estados Unidos como Canadá, por ejemplo, no ha participado de la Comisión Americana y, sin embargo, la comisión como es un órgano principal de la OEA tiene funciones de monitoreo sobre los hechos que suceden en Estados Unidos y en Canadá, algo que la corte no puede hacer. La Corte solamente puede recibir casos de los países que la han aceptado y ese no es un tema menor.

Este es un tema importante, porque eso nos permite entender cuál es el rol de la Comisión y porque es tan esencial en la región y el Caribe. Entonces, tenemos esta función de monitoreo y en este trabajo de monitoreo cada comisionado y comisionada, que somos siete y asumimos relatorías de país y relatorías temáticas. Yo, por ejemplo, soy relatora para Brasil y El Salvador, tengo dos relatorías temáticas que son memoria de la paz y justicia y derechos para las mujeres.

Pero, cada una de estas relatorías temáticas que los comisionados tenemos buscan visibilizar la situación particular de ciertas personas que están en situación de vulnerabilidad. La relatoría de defensa de Derechos Humanos; la relatoría de personas privadas de la libertad; y en paralelo tenemos un sistema de peticiones y casos. Nosotros recibimos denuncias una vez que se agotan los recursos internos. Recibimos denuncias, las evaluamos, si son admisibles, si cumplen ciertos requisitos y, luego de esta evaluación la comisión inicia un proceso, soluciones amistosas y eventualmente, el caso puede terminar ante la Corte Interamericana. Es decir, nuestra labor es bastante amplia, bastante general, que recibimos incluso a países que no han ratificado la Comisión Americana.

Entonces, todo esto era para mencionarles la importancia del trabajo de la Comisión Interamericana, que parte de dos elementos fundamentales, primero hay un consentimiento de los Estados. Algunas veces se dice por que la Comisión, por qué la Corte superior, porque el Sistema Interamericano. Porque los Estados aceptaron esto, al ser parte de la OEA; cuando son parte de la OEA aceptan que la comisión interamericana es un órgano principal de la OEA, según el Artículo 106 de la OEA. Entonces, hay tema principal de consentimiento de los Estados que implica el ceder su soberanía parcialmente; y, por otro lado,

la subsidiaridad implica que el Sistema Interamericano es subsidiario al sistema interno. En este camino y aquí, sé que lo van a desarrollar, pero, yo aprovecho para comentarles que cuando revisen la carta, el art. 1 y art. 2 son esenciales. Porque estos artículos, establecen cual es la responsabilidad internacional de los Estados, y dice, los Estados que son parte de la convención americana se comprometen a respetar y garantizar los derechos y las libertades de las personas sin discriminación de ningún tipo. Es decir, son tres obligaciones: respetar y garantizar, sin discriminación.

Este, es el rol fundamental que tienen representantes del Estado; sean las fuerzas armadas, sea las fuerzas policiales, sean los jueces y juezas, sean las personas de puestos administrativos, etc. Cuando un representante del Estado en cualquier ámbito, comete una violación de Derechos Humanos que no encuentra justicia a nivel interno, el caso puede llegar al Sistema Interamericano y se pueden establecer procesos de responsabilidad internacional de los Estados. Pero, yo quisiera que dieran la vuelta por que en este proceso están los Estados que pueden cometer violaciones a los derechos humanos y las víctimas.

Las personas cuyos derechos son vulnerados, y aquí yo me permito hacer un par de reflexiones en este sentido. Recordar algunos espacios del desarrollo del derecho internacional de los Derechos Humanos, que me parecen que son importantes para estos momentos. Quiero recordar un caso, que es el caso Quispialaya contra Perú ante la Corte Interamericana.

El señor Quispialaya era un soldado, estaba haciendo su servicio militar obligatorio en el Perú y en esa práctica el cometía errores; lo que sucedía es que su superior lo golpeo con el rifle en la cara, en el ojo, que el señor empezó a ver mal y perdió la visión de uno de sus ojos. Cuando él intenta reclamar a nivel interno tratan de pasar este hecho por los tribunales y los procesos militares. Ustedes ya saben que la violación a los Derechos Humanos, una cosa es la justicia militar para ciertos hechos vinculados a los actos de servicio y otro lo que tiene que ver con situaciones como este caso una lesión.

Es un caso bastante complejo, pero yo les invito a revisarlo, es muy interesante. Se hace todo lo posible para cubrir las responsabilidades del superior y el señor Quispialaya con el apoyo de su madre, llegan ante el sistema interamericano. El testimonio del señor Quispialaya quien ustedes pueden ver en internet, es un caso desgarrador porque era una persona muy joven y ustedes saben que estos procesos son muy largos, había perdido la vista de uno de sus ojos y el otro ojo ya estaba en riesgo.

Debido al stress y debido a toda la afectación, había desarrollado rosácea en la piel, prácticamente le había desfigurado una parte de la cara. Su sueño era ser militar, cada uno de ustedes que son de las Fuerzas Armadas, habrán tenido sus objetivos al ingresar a la Fuerzas Armadas, pero en países como en Perú, ingresar a las Fuerzas Armadas era la oportunidad de tener un desarrollo profesional, porque la educación no es igual para todo el mundo, no todo el mundo tiene posibilidades de estudiar, de tener un trabajo, de tener una pensión.

Él quería ser militar y su sueño se ve frustrado por este hecho. Al momento de la audiencia, él cuenta como, para mantener a sus hijos él estaba trabajando como un cobrador de un autobús y además había desarrollado depresión porque no solo no podía trabajar, la deformidad de su rostro hacía que no le dieran trabajo, este caso lleva ante la corte interamericana. La corte falla por violación y derecho de integridad, pero además establece que las personas que están bajo la jurisdicción del Estado, caso las Fuerzas Armadas, hay una responsabilidad extra de parte del Estado y ¿porque les cuento este caso? .

Porque este, es el caso de una persona integrante de las Fuerzas Armadas y eso implica también conocer como el sistema de protección de Derechos Humanos, funciona para civiles, pero también para integrantes de las Fuerzas Armadas. En el desarrollo de los Derechos Humanos, la comisión ha tenido casos que han pasado de la corte. Referidos a violencia sexual en conflicto armado, a estereotipos de género en la investigación judicial, a la protección particular que deben recibir las mujeres periodistas y así por el estilo, con todos estos desarrollos de la corte interamericana y de la comisión interamericana, se van construyendo los estándares. Estándares que los estados deben dar por cumplido. Yo fui relatora para personas migrantes en la comisión y tuve ocasión de tener audiencia, nosotros en la comisión invitamos a los Estados a las audiencias, y tuvimos la participación importante de los Estados Unidos para el tema de las migraciones, yo me permito comentar y ya con esto termino.

Tuvimos la ocasión, por algunas denuncias de tratos inapropiados en centros de detención migratoria. Tuvimos oportunidad de atender a representantes de los Estados, representantes de las víctimas, mujeres que habían sufrido afectaciones y esterilizaciones. Afectaciones a su salud sexual reproductiva en centros migratorios y tuvimos la ocasión de conversar en esa audiencia, acerca de cuales habían sido las políticas para mejorar las situaciones de las personas en migración. Sin decir que todo se ha solucionado, sin decir que todo es maravilloso ahora, por qué no lo es; pero ese espacio, que la Comisión y el Sistema le da a las víctimas de dialogar con

los Estados puede ser mucho más sanador, en aquellos casos en que no se puede resolver en la Corte interamericana.

La comisión en su informe anual, no solamente hace un monitoreo general, de lo que pasa en la región y en el Caribe. Hay un capítulo, el capítulo 4B que identifica aquellos Estados con situación crítica de violación a los Derechos Humanos. El año pasado pusimos a Guatemala, Venezuela, Cuba y Nicaragua. Muchas veces en foros formales e informales, algunas personas se nos acercan o comentan al interior del sistema, para que tener en este informe a Cuba, para que tener a Venezuela, a Nicaragua, si no nos están haciendo caso, y saben ¿por qué?

Por las víctimas, porque las personas cubanas, de Venezuela, de Nicaragua, ven en la Comisión Interamericana, en las audiencias, en ese informe anual una posibilidad de que sus voces sean escuchadas. Por eso, es que valoro tanto ese espacio en formación; por eso es que les felicito y les insto a seguir aprendiendo, porque el rol de cada uno, de cada una, tiene no solo la representación del Estado. Es también, la promoción y la defensa de los Derechos Humanos de muchísimas personas que quizá nunca lleguen a conocer, pero que tienen una expectativa en el Sistema Interamericano y en sus propios Estados que han ratificado sus tratados para hacer parte de este sistema.

¡Muchas gracias!



# KEY CHALLENGES RELATED TO HUMAN RIGHTS AND INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW IN THE AMERICAS

**Robert K. Goldman<sup>1</sup>**  
**American University**

I want to thank General Taylor for his invitation to speak to you today about some key challenges related to Human Rights (HR) and International Humanitarian Law (IHL) facing the Americas today. Before doing so, I think it useful to briefly highlight basic features of HR and IHL and particularly how these two branches of International Law diverge and interrelate in situations of armed conflict.

Let me say that while I have been teaching HR and IHL for over 46 years, these are not areas of academic interest only for me. I helped introduce IHL into human rights reporting in the early 1980s while I was a member of various boards at Human Rights Watch and thereafter during my eight years as a member of the Inter-American Commission on Human Rights. I have monitored, traveled to and prepared reports on the armed conflicts in Colombia, El Salvador, Guatemala, Peru, and Nagorno Karabagh in the Caucauses.

## **Human Rights Law**

Human Rights law is relatively new- its origins can be traced to the United Nations Charter, which made respect for human rights one of its fundamental purposes. However, the Charter did not define or enumerate these rights. This was done in 1948 with the adoption by the UN of the Universal Declaration of Human Rights which proclaims certain basic civil and political rights, as

---

<sup>1</sup> Robert K. Goldman is Professor of Law and Louis C. James Scholar at American University Washington College of Law (WCL). He is also Faculty Director of the War Crimes Research Office and Co-Director of WCL's Center for Human Rights and Humanitarian Law. A member of WCL's faculty since 1971, Professor Goldman was the law school's Acting Dean from 1979-1980. He was instrumental in founding and was the first Faculty Director of WCL's International Legal Studies Program. He practiced international trade law at Arnold & Porter from 1974-1976. Professor Goldman teaches, practices, and writes in the areas of International Law, Human Rights Law, Terrorism, and International Humanitarian Law. In 1993, he chaired the Commission of International Jurists on the Administration of Justice in Peru, jointly tasked by the US and Peruvian governments to evaluate Peru's anti-terrorist legislation. From 1994-1996, he helped develop the normative framework for internally displaced persons and was a principal author of The Guiding Principles on Internal Displacement. He was a member of the Inter-American Commission on Human Rights from 1995 to 2004 and was that body's president in 1999-2000. From July 2004 to August 2005, Professor Goldman was the former UN Human Rights Commission's Independent Expert on the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism. In 2008, he was elected a Commissioner and member of the Executive Committee of the International Commission of Jurists (ICJ) and since 2014 was its Vice President. In July 2018, Professor Goldman was elected President of ICJ. Prior to his election to the Inter-American Commission, he was a member of the Policy Committee of Human Rights Watch and the Advisory Boards of Americas Watch, Helsinki Watch and Middle East Watch. Professor Goldman is currently a member of the Diplomatic Reception Room's Fine Arts Committee of the State Department.

well as economic, social and cultural rights. While not binding at the time, many of the Declaration's civil and political rights have become customary International Law binding on all states.

Thereafter, in 1966 the UN General Assembly approved the International Covenant on Civil and Political Rights and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. As treaties, their provisions are binding on States Parties who should bring their domestic law in compliance with these instruments. The Universal Declaration and these two treaties are frequently referred to as the International Bill of Rights.

Apart from the UN system, there are treaty-based human rights systems in Europe, the Americas, Africa and an incipient one in Asia. Under the UN and these regional systems, State Parties are obliged to respect and ensure the free exercise of these rights to its nationals and all other persons subject to their jurisdiction. I should note that virtually all Organization of American State members are either parties to the American Convention on Human Rights or are bound by the American Declaration of the Rights and Duties of Man.

Human Rights law essentially seeks to restrain arbitrary acts by the State acting through its agents and organs, which include the armed forces and police. In the event these State agents violate protected rights, the State must provide the victim(s) with an effective remedy, which normally entails a duty to seriously investigate, identify and prosecute the offender(s) and compensate the victim(s).

Thus, HR law is in principle concerned only with acts or omissions committed by State agents who violate protected rights. As such, it is not concerned with the conduct of non-State actor which would include private individuals and groups, mobs or armed opposition groups in Non International Armed Conflicts.

While the State has a duty to seriously investigate violations of rights by these persons or groups, it is not internationally responsible for them, and thus victims of their criminal conduct cannot lodge complaints against these private actors with human rights treaty bodies, such as the Inter-American Commission on Human Rights.

However, where a State instigates, condones, acquiesces, or tolerates the illicit acts of private groups, the State may be responsible for them. For example, the Inter-American Commission and Court of Human Rights have found on various occasions Colombia responsible for the acts of paramilitary groups and other states responsible for death

squad activities based on this theory. In these cases, the petition or complaint has not been filed against the private group, but against the State concerned.

Just as many rights under domestic law are not absolute, the same holds true for many human rights. Human rights treaties generally permit States when confronting a genuine emergency such as armed conflict or imminent terrorist violence- to derogate, ie., suspend certain rights.

However, States may never suspend for any reason a core of preferred rights, including the right to life, freedom from torture and slavery, and freedom from retroactive penal laws. Moreover, human rights jurisprudence indicates that derogations are exceptional and temporary measures which must be lifted once the emergency no longer exists.

It is also important to understand that virtually every HR treaty body has found its respective instrument applies not only within national territory, but also extraterritorially, even in situations governed by IHL. Such extraterritorial jurisdiction generally attaches where the State exercises effective authority or control over persons or territory.

## **International Humanitarian Law**

International Humanitarian Law is that body of International Law that governs the conduct of armed conflicts and seeks to limit the effects of hostilities on civilians and those no longer in the fight.

International Humanitarian Law is largely the product of centuries of warfare from which rules and customs governing the conduct of hostilities have developed and crystalized. This development has been principally stimulated and supported by members of the military who have recognized that violence and destruction which are superfluous to obtaining a military advantage are not only immoral and wasteful of scarce resources, but are also utterly counterproductive to the attainment of the objectives for which military force is used.

Experienced military planners have long recognized that among those measures not permitted by military necessity are any acts of hostility that make the return to peace unnecessarily difficult. Thus, in the 4th Century BC, Sun Tzu in his classic work, the Art of War, admonished against committing atrocities as they infuriated the enemy, stiffened their resistance and increased their fighting ability, rather than paralyzing them fear.

The principal sources of IHL are the four 1949 Geneva Conventions, their two Additional Protocols of 1977, the Hague Conventions of 1899 and 1907 and their annexed regulations, as well as certain weapons conventions.

There are two branches of IHL- the oldest is Hague Law which governs the conduct of warfare (the so- called jus in bello) and the other is Geneva Law, which seeks to protect victims of armed conflicts. Both branches were merged in the two 1977 Additional Protocols.

Other than a duty to disseminate the law in peacetime, IHL applies only during recognized situations of armed conflict. It does not apply to so-called situations of internal tensions and disturbances, such as unorganized violence, riots and mass demonstrations, which are governed by domestic law and HR law.

It is important to understand that contemporary IHL is NOT concerned with the legality of or the reasons for the resort to war (the old jus ad bellum). This today is governed by the UN Charter and State practice thereunder, and is a matter essentially to be sorted out by a competent judicial body, such as the International Court of Justice or the International Criminal Court.

International Humanitarian Law rather artificially distinguishes between two kinds of armed conflicts, International armed conflicts (IAC) and Non-International armed conflicts (NIAC). IACs entail hostilities between two or more States. NIACs, which are far more common, involve hostilities between a State and one or more organized armed opposition groups (frequently known as non-State actors) or between such groups generally within the territory of the State concerned.

While there are important differences between and far more treaty-based rules for IACs than NIACs, the reality today in terms of the conduct of hostilities is that methods and means of warfare prohibited in IACs would similarly be prohibited in any NIAC.

For example, HR law contains no rules defining or distinguishing civilians from combatants or civilian objects from military objectives. Additionally, HR law is also silent on when civilians may lose immunity from direct attack or when a civilian object becomes a lawful target of attack. This is properly viewed the province of IHL.

So how do these two bodies of law interrelate during armed conflicts? You need to know that human rights treaty bodies have no common approach on this subject, which is still a work in progress. The Inter-American Commission on Human Rights (CIDH) has been the most innovative treaty body in its use of IHL.

While noting that HR law is not displaced by IHL during armed conflict, the CIDH has recognized that the test for evaluating a particular right during armed conflict might be

different from that in peacetime. It has looked to IHL as the *lex specialis* in interpreting claimed violations of human rights by state agents in combat situations.

Let me give an example - it concerns the CIDH's 1997 decision in the Abella or Tablada case lodged against Argentina. That case involved, inter alia, an attack by 42 heavily armed civilians against the Tablada military base in the Province of Buenos Aires, Argentina. What followed was a violent confrontation between the attackers and Argentine military that lasted 30 hours which resulted in the deaths of 29 of the attackers and several soldiers.

Applying internal armed conflict rules to the attack and ensuing violence, the CIDH found that the civilians who died while attacking the base had assumed the role of combatants and thus under IHL rules were lawful targets of attack by the Argentine military. Accordingly, their combat related deaths did not constitute violations of the right to life under the American Convention on Human Rights.

### **The Challenge of Using the Military to Support or Replace the Police**

Experience shows that when the military in this Hemisphere and indeed around the world get directly involved in quelling civil unrest not amounting to armed conflict it frequently results in disastrous consequences for all concerned.

Just look what happened in recent years in Chile, Nicaragua, Venezuela, Hong Kong and during the Arab Spring in Egypt and Syria where excessive force was sometimes used by State agents, including the military, against largely peaceful protestors.

It is important to recognize that the military and civilian police have fundamentally different roles and missions in a democracy governed by the rule of law.

Bluntly put, the military are trained for warfare and more particularly to identify, target and kill the enemy. In contrast, the police are charged with maintaining law and order to protect their fellow citizens and should operate under very strict rules concerning the use of lethal force.

The police generally have training and expertise in crowd and riot control, enforcing curfews, and deescalating potentially dangerous situations. The military simply do not have this training or expertise.

That said, under International Law whenever the military support or replace the civilian police in performing normal police functions in situations not entailing armed conflict, they must operate

under the same restrictive rules concerning the use of lethal force as the police and, in principle, should not use weapons of war.

The situation might be different during armed conflicts occurring within national territory, or in situations of belligerent occupation. However, even in these situations, if the military engage in normal law enforcement activities, they must follow in principle normal law enforcement rules. If they engage or are attacked by enemy combatants, then war rules would clearly apply.

### **The Continuing Threat of Terrorist Violence**

The continuing threat of terrorist violence is another key challenge facing this hemisphere. As you well know, the Americas is no stranger to terrorist violence.

Terrorism presents a very serious threat to human rights, and under HR law States have both a right and duty to protect its citizens from terrorist violence.

Since the September 2001, many States, including the United States, have regrettably adopted counter-terrorism policies and practices that flagrantly violate their international legal obligations. And, in some other hemispheric States, the post-September 11 climate of fear and insecurity have been exploited to justify human rights violations undertaken in the name of national security.

It is worth noting in this regard that the UN Security Council has mandated that in adopting counter-terrorism measures all States must strictly adhere to the rule of law and their obligations under HR law and where applicable IHL and Refugee law.

Properly viewed, there is no conflict between the duty of States to protect their citizens from terrorism and the obligation to respect human rights. On the contrary, as the International Commission of Jurists has affirmed, “safeguarding persons from terrorist acts and respecting human rights both form part of a seamless web of protection incumbent upon the State.”

As previously noted, HR and IHL both allow States a reasonably wide margin of flexibility to vigorously combat terrorism without violating their International legal obligations.

That said, it is abundantly clear that the counterterrorism policies and practices of certain hemispheric countries have blurred the lines between armed conflict and terrorism with adverse effects on both IHL and HR law.

As the International Committee of the Red Cross (ICRC) has stated, there appears to be a growing tendency among states to consider any act of violence perpetrated by non-state armed groups in an armed conflict as being terrorist by definition, even when such acts are lawful under



IHL. This could result in a denial that such groups, designated as terrorist, may be a party to a NIAC under IHL.

It is therefore worthwhile to look at the relationship between the legal frameworks governing terrorism and IHL.

The legal regimes governing IHL and terrorism are fundamentally distinct - they simply have different objectives, structures and rationales.

One basic difference is that IHL recognizes that certain acts of violence in armed conflicts are lawful and others unlawful, while any act designated as terrorist is always unlawful.

Specifically, IHL permits the parties to an armed conflict to directly attack the enemy and other lawful military targets. Such attacks are lawful, regardless whether done by state armed forces or a non-state armed group.

In contrast, attacks directed against civilians and civilian objects are unlawful under IHL. Thus, IHL regulates both lawful and unlawful acts of violence.

There is no such dichotomy in norms governing acts of terrorism. As the ICRC notes, the defining feature of any act legally defined as terrorist under international or domestic law is that such acts are always criminal and subject to prosecution.

It is also important to remember that under IHL there are only two categories of persons, civilians and combatants. There is no third category of terrorist.

In this regard, both civilians and combatants can commit in any armed conflict acts recognized as terrorist and constituting war crimes under IHL, such as intentional attacks against protected persons and objects.

Another difference between these legal frameworks is that the parties to all armed conflicts, state and non-state actors alike, have the same rights and obligations under IHL. This principle of equality of the warring parties is not found in the framework governing terrorism.

As noted, this principle in no ways confers legitimacy on the causes espoused by the non-state actors in a NIAC as is made clear in both Common Article 3 and Additional Protocol II. Accordingly, in a NIAC, the government can try under its criminal law members of non-state armed groups for all their violent acts, even if those acts complied with IHL.

Thus, acts that are not prohibited under IHL, such as attacks against lawful military targets, should not be labeled as terrorist under either domestic or international law.

To do so would create conflicting legal obligations for states and be contrary to the purposes and realities of warfare and the rationale of IHL, which does not prohibit attacks against lawful targets.

Moreover, criminalizing acts as terrorist that are lawful under IHL might well discourage the willingness of non-state armed groups in a NIAC to comply with IHL, which in turn could intensify and prolong the hostilities needlessly and thereby delay and complicate a peaceful settlement of the conflict.

### **The Threat Posed by Authoritarian Regimes**

Finally, I would like to briefly say a few words about the serious threat that self-styled populist leaders on the left and right of the political spectrum with authoritarian agendas pose to human rights in various hemispheric countries and elsewhere in the world.

Emblematic practices of these leaders' regimes include, inter alia, attacks on human rights defenders and civil society organizations, attacks on the civilian judiciary, attacks on the media, attacks on and arrest of opposition politicians, the use of counter-terrorism laws against peaceful protestors and the use at times of military or ad hoc courts to try them, and the use of live ammunition by State agents to quell legitimate protests.

All of these practices are exquisitely antithetical to and destructive of democracy, the rule of law and human rights norms.

More particularly, we have heard the voices of those who recall with nostalgia and publically praise the policies of the de facto military regimes that held sway in many OAS member States during the late 1960 through the 1980s. These are the same regimes that helped unleash "dirty wars" which resulted in tens of thousands murdered, tortured and disappeared.

To be blunt, these persons simply have not learned the lessons of the past. It is one thing to want order and stability, quite another to seek a return to the dark and tragic past.

We, and especially you, the next generation of military leaders in the hemisphere, should never forget what these military regimes did to their fellow citizens in the name of a discredited doctrine of national security.

# DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO EN LAS AMÉRICAS, REFLEXIONES CRÍTICAS.

**Maestra Ana Luisa Cinta Narváez<sup>1</sup>**  
**Comité Internacional de la Cruz Roja**

El Comité Internacional de la Cruz Roja agradece nuevamente al Colegio Interamericano de Defensa la invitación que realiza cada año a nuestra institución para participar en el Seminario sobre Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

En esta ocasión se nos ha invitado a participar en el Panel que da título a esta Ponencia “Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en las Américas. Reflexiones críticas y análisis comparativo.”

Más que una sesión académica sobre los Derechos Humanos (DDHH) y el Derecho Internacional Humanitario (DIH), intentaremos reflexionar y analizar esos temas desde las realidades operativas en las que desempeñan sus tareas las Fuerzas Armadas y de Seguridad del Hemisferio; ¿dónde están los DDHH y el DIH en los servicios, operaciones, misiones y funciones que llevan a cabo las policías y fuerzas armadas en el continente americano?, en las que necesariamente se ven involucradas las comunidades, instituciones del estado, organismos protectores de derechos humanos, la sociedad civil en general, y otros muchos y diversos actores.

Más que hablar sobre cómo están los DDHH y el DIH, o de dialogar sobre la implementación de instrumentos internacionales y funcionamiento de los sistemas de protección, conversaremos sobre el entorno, realidades y retos operacionales en que desempeñan su misión los actores responsables de hacerlos valer, específicamente en este continente.

Antes de comenzar, me permito tomar unos minutos para recordar brevemente la naturaleza, mandato y principios que rigen al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). El CICR es una organización imparcial, neutral e independiente, que tiene la misión exclusivamente humanitaria de proteger la vida y la dignidad de las víctimas de los conflictos armados y de otras situaciones de violencia, así como de prestarles asistencia. Desde su fundación en 1863, el CICR

---

<sup>1</sup> La Maestra Ana Luisa Cinta es Coordinadora interina del Programa ante las Fuerzas Armadas y de Seguridad de la Delegación para México y América Central del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Realizó un Máster en Derechos Humanos y Democratización. Cuenta con una Especialización en Derechos Humanos y otra en Antropología. Es licenciada en Derecho. Ha trabajado en la Suprema Corte de Justicia, el Congreso de la Unión y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México. Ingresó al CICR en 2017 y desde entonces realiza actividades con policías, militares y otras autoridades de Belice, Costa Rica, Cuba, Guatemala, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua y República Dominicana. En 2022 recibió la Condecoración "Medalla de Plata" por parte de la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC).

se esfuerza asimismo en prevenir el sufrimiento, mediante la promoción y el fortalecimiento del derecho y de los principios humanitarios universales.

El CICR es miembro fundador del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Movimiento), integrado también por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) y las Sociedades Nacionales de cada país. Como saben, la labor de estas tres instituciones está regida por siete principios: Humanidad, Imparcialidad, Neutralidad, Independencia, Voluntariado, Unidad y Universalidad.

Actualmente, el CICR trabaja en más de 100 países. En los contextos en los que está presente, el CICR es testigo de los retos relacionados con la observancia, respeto y aplicación de los DDHH y del DIH, ya que al igual que las Fuerzas Armadas y de Seguridad, estamos entre los primeros en llegar y los primeros en irse.

En América, el CICR cuenta con ocho oficinas regionales (Brasil, Colombia, México, Nueva York, Panamá, Perú, Venezuela y Washington), desde donde se coordinan actividades en prácticamente todos los países del continente. Cimentado en el derecho de iniciativa previsto en los Estatutos del Movimiento, e inspirado en la necesidad de atender a las víctimas de la violencia armada, el CICR trabaja en América Latina para atender las consecuencias humanitarias que afectan a tantas personas: falta de acceso a servicios básicos; personas desaparecidas; falta de acceso a la educación; violencia sexual; personas y familias desplazadas, y afectaciones contra los servicios de salud, entre otros.

A excepción del caso colombiano, en donde convergen el DIH y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), es claro que el marco jurídico aplicable en el hemisferio es el DIDH.

En Colombia, al igual que en el resto de los países en los que existe un conflicto armado, las realidades operacionales actuales en torno al DIH incluyen mayores afectaciones a la población civil, un aumento en las consecuencias humanitarias, la existencia de operaciones combate de larga escala y/o duración, la proliferación de grupos armados y el consecuente incremento de número de conflictos armados, así como los retos que conlleva el uso de nuevas tecnologías.

En 2018, el CICR publicó el documento “El Origen de las restricciones en la guerra”, en el que indicó que en este siglo únicamente una tercera parte de los conflictos contemporáneos se libra entre dos partes beligerantes: en el 44% de esos conflictos hay entre tres y nueve fuerzas rivales, y en el 22% de ellos participan más de diez. En esa publicación, el CICR mostró que entre 2001 y

2016, el número de conflictos armados en todo el mundo había pasado de menos de 30, a más de 70.

Además, expresó que actualmente los conflictos armados se libran principalmente en las ciudades, causando numerosas víctimas civiles y la destrucción de infraestructuras vitales, con un serio impacto en los servicios básicos, las estructuras de salud, redes eléctricas, fuentes de agua y redes comunicación; y que cuando las operaciones de combate son de larga escala o duración, generan consecuencias quizá no visibles al corto plazo, pero que causan graves daños de largo plazo en la sociedad.

El uso de nuevas tecnologías como medios o métodos de combate conlleva retos éticos y jurídicos es otra realidad que no pueden dejarse de lado. La utilización de drones, robots, armas autónomas, y los ataques cibernéticos, incapaces de distinguir con precisión a personas civiles de un combatiente, son realidades operacionales que no solamente implican un peligro directo a la vida, sino que suponen el riesgo de afectar -hasta su destrucción- fuentes de suministro (por ejemplo, de agua y electricidad) que resultan fundamentales para la supervivencia humana.

En un contexto de DIH, las Fuerzas Armadas y de Seguridad deben tener en cuenta estas realidades operacionales en todas las fases; desde la etapa de planeación (el “antes”) hasta la ejecución de operaciones para el cumplimiento de la misión (el “durante”), sin olvidar la responsabilidad al momento de rendir cuentas (el “después”) o de reflexionar sobre las lecciones aprendidas.

Por otro lado, en los escenarios de situaciones de violencia distintos a conflictos armados - el panorama imperante en América Latina-, regidos por el paradigma del DIDH, las realidades y retos operacionales en que desempeñan sus tareas las Fuerzas Armadas y de Seguridad comprenden factores que van desde la dinamicidad del contexto, hasta el aumento desmesurado de violencia en zonas urbanas y el mayor número de consecuencias humanitarias que afectan a las comunidades, y la multiplicidad de tareas encomendadas a las Fuerzas Armadas y de Seguridad, sin contar con una claridad en la definición de sus roles o del alcance y/o límites de su actuación.

En 2022, la dinamicidad del contexto se vio reflejada en los sucesos entorno a las elecciones el Brasil, el plebiscito constitucional en Chile, los cambios de autoridades y mandos realizados por el nuevo gobierno en Colombia, el estado de excepción con el que Perú arrancó el año, el estado de emergencia decretado en Ecuador, y el régimen de excepción vigente en El Salvador, por citar algunos ejemplos.

El aumento de la violencia en zonas urbanas lo vimos también en algunos países de América Latina, con sus implicaciones humanitarias visibles como los heridos, detenidos y fallecidos; aquellas otras que no necesariamente se perciben, como las amenazas, extorsiones y abusos; y unas más que pueden ser del todo invisibles como los daños psicológicos de corta, mediana o larga duración; afectaciones todas que trastocan la vida diaria de miles de personas y familias de nuestro continente.

Asimismo, la multiplicidad de tareas asignadas a policías y militares es un tema que no puede obviarse al reflexionar y analizar el tema de los DDHH y del DIH en el hemisferio, pues en muchos casos la falta de claridad legal en su rol o en el alcance/límite de su misión y operaciones ha traído implicaciones en detrimento de su seguridad física y/o jurídica. Ya desde la pandemia, las Fuerzas Armadas y de Seguridad desempeñaron tareas más allá de las que les son asignadas ordinariamente; pero actualmente, en algunos lugares estas tareas se han expandido hasta verlos presentes en aduanas, aeropuertos, prestando apoyo al control migratorio, administrando aerolíneas, y en la labor continuada de apoyo a la seguridad pública que han otorgado los militares a las policías en varios países de América Latina.

A manera de ejemplo, en relación con la facultad del Uso de la Fuerza, en el continente son pocos y contados los casos en que existe una legislación de alcance nacional sobre el tema. Colombia, Ecuador, México y Perú cuentan con una ley específica que regula esa facultad; pero en algunos países la regulación es de alcance institucional, está en evolución, es incipiente, o incluso nula. Y aunque sabemos que la existencia de un marco jurídico no implica necesariamente un cambio significativo en el comportamiento, si otorga una herramienta sólida a quienes diariamente salen a las calles a atender y hacer frente a realidades que pueden tornarse volátiles de un segundo a otro.

Todas y cada una de estas realidades operacionales plantean desafíos importantes para las instituciones cuya misión y razón de ser es el respetar, servir y proteger a la población. A lo largo de su historia y en las últimas décadas, las policías y militares han tenido que realizar cambios para adaptarse a esas nuevas realidades. Y todo indica que será necesario seguir haciéndolo. Los marcos legales, el entrenamiento, el equipamiento, las reglas operacionales y procedimientos operativos, los códigos éticos o de conducta, han de seguir evolucionando para adecuarse a esos contextos en los que el marco legal (DIH o DIDH) sigue siendo el cimiento básico y punto medular.

Antes de terminar, me permito animarlos a que el análisis y reflexiones de sobre la situación del DIH y del DIDH -el eje rector de esta charla- se continúe haciendo en foros como el que ahora



nos ofrece el Colegio Interamericano de Defensa, pero también en cada uno de sus países, unidades y áreas, en cada una de sus decisiones y deliberaciones, que han de nutrirse de las experiencias del pasado, los retos del presente y las aspiraciones del futuro.

Para finalizar, me gustaría recordar a cada uno de ustedes, comandantes, mandos y tomadores de decisiones, que el DIDH y el DIH están en sus manos. Los principales responsables de garantizar los derechos de las personas no son los organismos (jurisdiccionales o no jurisdiccionales) de protección a los derechos humanos, sino ustedes, quienes muchas veces son el primer rostro con quienes se encuentran las personas afectadas por algún tipo de violencia. Las decisiones que ustedes tomen serán fundamentales para el éxito de las operaciones, pero sobre todo para el respeto de la ley, y sin duda marcarán un rumbo -quizá decisivo- en la vida de muchas personas.

¡Muchas gracias!

## LOS DERECHOS HUMANOS, LA SEGURIDAD PÚBLICA, Y LA DEFENSA

**Mr. Adam Isacson<sup>1</sup>**  
**Director, Programa de Veeduría de la Defensa,**  
**Washington Office on Latin America (WOLA)**

La historia de la transición a la democracia y ajustes en las relaciones cívico-militares empieza con un momento esperanzador. La democracia apenas existía hace cuarenta años. Casi todos los países estaban gobernados por una dictadura. Y la mayoría de las dictaduras estaban compuestas por militares uniformados. Pero luego hubo una oleada de transiciones a la democracia y de procesos de paz que pusieron fin a los conflictos armados. Una gran parte de esas transiciones fue la subordinación (o la resubordinación) de las fuerzas armadas al control de civiles elegidos.

Durante este periodo hubo muchos estudios sobre la naturaleza del control civil de los militares. En la mayoría de los países, gran parte de estas esperanzadoras transiciones democráticas consistió en la salida de fuerzas armadas de las tareas de seguridad ciudadana. La mayoría de los países no solo nombraron ministros de defensa civiles, si no que trasladaron a la policía fuera de los ministerios de defensa, creando a menudo nuevos ministerios de seguridad pública. En algunos países de Centroamérica, se crearon nuevas fuerzas policiales nacionales civiles donde antes no existía ninguna.

Pero la situación de la seguridad ciudadana no mejoró. Por el contrario, se agravó. Desde hace al menos una década, América Latina y el Caribe tienen tasas nacionales de homicidio más altas que cualquier otra región que no esté en guerra. Con el 8% de la población mundial representa el 37% de sus homicidios.

---

<sup>1</sup>Adam Isacson ha trabajado en Defensa, Seguridad y construcción de la paz en América Latina desde 1994. Ahora dirige el programa de supervisión de la Defensa de WOLA, que monitorea la cooperación de Estados Unidos con las fuerzas de seguridad de América Latina, así como otras tendencias de seguridad. Como parte del programa, Isacson rastrea el entrenamiento militar y policial de Estados Unidos, las transferencias de armas y el compromiso de seguridad y sus implicaciones para los derechos humanos y las relaciones cívico-militares en toda América. Desde 2011, Isacson también se ha centrado en la seguridad fronteriza. Junto con el programa de Seguridad Fronteriza y Migración de WOLA, Isacson ha publicado docenas de informes, memorandos y proyectos multimedia sobre el aumento de la seguridad de las agencias estadounidenses en la frontera y su impacto humano. Escritor y programador prolífico, Isacson ha realizado más de 250 publicaciones, artículos, capítulos de libros y memorandos políticos a lo largo de su carrera. Ha creado varios sitios web, desde blogs hasta aplicaciones web independientes. Presenta el podcast de WOLA, Latin America Today. Habla ante unas 20 audiencias al año, desde universidades hasta reuniones de base y agencias gubernamentales. Ha testificado ocho veces ante el Congreso de Estados Unidos. Al principio de su carrera, a mediados de los años 90, Isacson trabajó en el Programa de Desmilitarización de Centroamérica en la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano en Costa Rica. Isacson tiene un máster en Relaciones Internacionales por la Universidad de Yale y una licenciatura por el Hampshire College.

En Estados Unidos las tasas de homicidio han bajado un poco respecto a las de hace seis o siete años, pero siguen siendo persistentemente altas, sin haber cambiado en los últimos 20 o 30 años. Según la Organización Mundial de la Salud, las tasas de homicidio superiores a 10 por cada 100.000 habitantes constituyen un nivel "epidémico" de homicidio. Gran parte de la región se mantiene en un múltiplo de eso. Y sólo me refiero a los homicidios. Los datos de otros delitos violentos, y de los delitos contra la calidad de vida, son menos completos, pero las líneas de tendencia siguen siendo altas y preocupantes. Por ello, entre las democracias de la región, la seguridad pública y la delincuencia suelen ser la principal preocupación de los ciudadanos.

¿Por qué la inseguridad sigue siendo persistentemente alta? Se puede encontrar gente que culpa a la retirada de los militares de la seguridad ciudadana durante el periodo de transición democrática. Pero creo que las causas son más complicadas. Puedo señalar tres cosas: niveles muy altos de impunidad; muchos territorios que permanecen sin Gobierno; y sectores de seguridad muy desequilibrados.

Los sistemas de justicia tienen un pobre historial de castigo de los delitos. América Latina sigue estando por debajo de otras regiones a la hora de condenar a los autores de homicidios sólo en una cuarta parte de los casos. Si usted comete un asesinato, tiene una probabilidad de 3 entre 4 de salir impune.

Mientras tanto, hay muchas zonas con una presencia estatal casi nula. En Colombia la coca se cultiva en zonas muy remotas. Cuando se mira el país por la noche, parecen estar lejos de la red eléctrica. En las zonas rurales también es fácil encontrar barriadas urbanas con muy poca presencia estatal.

Y eso no es todo: cuando el sistema de justicia está rezagado y la impunidad sigue siendo alta, traer la presencia del Estado conlleva un riesgo de corrupción o de abuso de los derechos humanos porque los representantes del Estado tienen poco que temer. La ausencia del Estado y la impunidad no pueden abordarse por separado.

Y, por último, vemos con demasiada frecuencia que el sector de la seguridad -las partes del Estado y de la sociedad que garantizan la protección de los ciudadanos- está desequilibrado (Los Estados Unidos también tienen este problema).

Con demasiada frecuencia, cuando pensamos en "el sector de la seguridad", pensamos en los que llevan uniforme, los que están autorizados a utilizar el poder coercitivo. Pero los soldados, la policía y las agencias de inteligencia no son suficientes por sí solos. El siguiente nivel es el

sistema de justicia. Tiene que haber alguien que investigue los delitos y que persiga y juzgue a los autores. Se necesita un sistema penitenciario eficaz. Dentro del poder ejecutivo, necesita responsables políticos civiles que entiendan la gestión de la defensa, el uso de los recursos, la planificación y la evaluación de las amenazas. Necesita inspectores generales independientes que puedan investigar las irregularidades. En otras ramas del gobierno, se necesitan personas que puedan llevar a cabo investigaciones y supervisiones. Esto incluye a los representantes del pueblo en la legislatura. E incluso fuera del gobierno, se necesitan voces independientes que tengan acceso a información diferente y que estén fuera de la cadena de mando de cualquiera. Organizaciones de la sociedad civil, grupos de derechos humanos creíbles, una prensa libre. Expertos y grupos de investigación independientes.

Sin embargo, en su mayor parte, eso no es lo que la América Latina ha intentado en respuesta al aumento de la delincuencia. Los esfuerzos para abordar la presencia del Estado, la impunidad y las debilidades del sector de la seguridad han sido demasiado escasos. En su lugar, hemos visto "Estrategias de mano dura" que se endurecen contra la delincuencia, normalmente durante un breve periodo de tiempo, mediante el aumento de las fuerzas de seguridad en zonas específicas. A menudo esto viene acompañado de un cierto recorte de las libertades civiles. No siempre, pero a menudo, viene acompañado de un aumento de los asesinatos de presuntos autores o transeúntes. Esta rara vez se investigan y los seres queridos de los muertos tienen pocos remedios.

Las estrategias de mano dura suelen ir acompañadas de un fuerte aumento de las detenciones. Estas suelen ser masivas. El Salvador supera ya los 54.000 arrestos en poco más de seis meses. Eso es casi el 1% de la población. Eso llena las prisiones, que a menudo están infra financiadas, y la debilidad del sistema judicial ha dejado a un gran porcentaje de la población a la espera de juicio. A menudo, los grupos criminales y las bandas controlan los bloques de celdas, y las prisiones sirven como centros de reclutamiento de facto.

Uno de los aspectos de las políticas de "mano dura contra la delincuencia" que más vemos es cuando los dirigentes civiles elegidos dan un gran paso atrás respecto a las reformas de hace 20 o 30 años, y empiezan a poner a las fuerzas armadas de nuevo en la calle para luchar contra la delincuencia. A veces se requiere que los militares trabajen conjuntamente, en apoyo de la policía. A veces, pueden operar por su cuenta, arrestando, deteniendo e interrogando a la gente. A veces,

es sólo durante un "estado de emergencia" temporal, que a menudo se renueva. A veces, es permanente.

La participación militar en la seguridad ciudadana se produce casi siempre a instancias de los dirigentes civiles. No es una toma de poder militar. Y suele ser bastante popular. En toda la región, cuando se pregunta a los ciudadanos si confían en los militares y se les pregunta si confían en el gobierno en general, los militares salen muchos puntos porcentuales por delante del Gobierno. Lo mismo ocurre con la confianza en los militares frente a la confianza en la policía. Y vemos que la participación de las fuerzas armadas en la seguridad ciudadana aumenta en casi todas partes.

En Brasil, especialmente en las fronteras y en las favelas. En Chile, el estado de emergencia en una zona de conflicto con los grupos indígenas mapuches sigue renovándose. En Colombia, los militares se encargan de la mayor parte de la vigilancia rural y son llamados a menudo para respaldar a la policía en la lucha contra la delincuencia urbana y en el control de multitudes. Los ecuatorianos votarán pronto en un plebiscito que busca utilizar a los militares en la lucha contra el crimen sin tener que declarar primero el estado de emergencia. Las fuerzas armadas están muy involucradas en la actual ofensiva contra las pandillas de El Salvador.

México acaba de incorporar a las fuerzas armadas su nueva Guardia Nacional, una nueva fuerza policial móvil nacional, como una nueva rama del ejército. También está ampliando el papel de los militares en la lucha directa contra el crimen en las calles hasta 2028. Durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, México es el país que más ha hecho en los últimos tiempos para aumentar las funciones no relacionadas con la defensa de los militares en todos los ámbitos. A las fuerzas armadas se les ha dado el control de los puertos marítimos, han construido y están administrando el nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, están construyendo el proyecto turístico "Tren Maya", y docenas de otras funciones, incluyendo un mayor papel en el control de la migración. En Nicaragua, la policía y los paramilitares desempeñan un papel más importante en la represión actual, pero las fuerzas armadas también participan. Y hacen la mayor parte de la seguridad rural. Argentina, y probablemente también Uruguay, siguen siendo reacios a aumentar el papel de seguridad ciudadana de las fuerzas armadas. Sin embargo, eso siempre podría cambiar: en Argentina, la oposición propone abiertamente volver a poner soldados en las calles.

Pero las estrategias de "mano dura" casi nunca reducen la inseguridad durante mucho tiempo. Una de las razones es que el crimen organizado se adapta muy fácilmente a los enfoques

de "mano dura", especialmente cuando hay mucha impunidad y un sector de la seguridad incompleto. El crimen organizado es incluso más difícil de combatir que las insurgencias que buscan tomar el poder político.

Pienso en las FARC, que fue un enemigo difícil de enfrentar para Colombia. Pero después de muchos años de combate, las FARC fueron llevadas a la mesa de negociaciones por la fuerza, especialmente a través de bombardeos aéreos que sacudieron su moral y mataron a los principales líderes. Yo diría que los grupos de delincuencia organizada son más difíciles de combatir que las FARC. Se puede detener a sus líderes e incluso obligar a los grupos a cambiar de nombre y adoptar otras formas. Pero los territorios que controlan permanecen sistemáticamente bajo control criminal. Y no ha habido una reducción sostenida ni de la violencia ni del narcotráfico. ¿Por qué? Por un lado, detener a los principales líderes o incluso hacer desaparecer un cártel o una banda no significa realmente que sus miembros abandonen la vida delictiva.

Hemos asistido a una notable fragmentación de los grupos criminales en respuesta a las estrategias de "focalización de alto valor". Donde un grupo era dominante en una región, ahora puede haber varios, operando en varias subregiones. Pero los indicadores de violencia siguen siendo elevados y no hay cambios en la cantidad de droga que se transporta. Es algo que hemos visto en México y también en Colombia, donde ahora es realmente difícil contar el número de estructuras armadas que ahora tienen más de 100 o 200 miembros.

Además de la fragmentación, una gran razón por la que el crimen organizado es más difícil de combatir que una insurgencia es que el crimen organizado prefiere no luchar contra el Estado. Confía más en su capacidad para corromper, subyugar y penetrar en las instituciones estatales, a nivel local pero también nacional. Y también en su capacidad para amenazar a funcionarios individuales. Eso puede hacer que el Estado sea a menudo inútil en la lucha contra el crimen organizado: no sabe si sus colegas están luchando de su lado o no.

La mayoría de los grupos de delincuencia organizada cuentan con unos pocos cientos de miembros, pero con grandes redes que penetran en el Estado. Luchar contra el Estado sería un suicidio para ellos. Pero, además su relación con el Estado es necesaria para su supervivencia. La corrupción es el oxígeno que respiran. Por eso son tan esenciales las partes del sector de la seguridad destinadas a luchar contra la corrupción.

Otro reto es que -a diferencia del momento de la transición a la democracia de hace 30 años- las fuerzas armadas están siendo llamadas a desempeñar muchas funciones no defensivas



ahora, mucho más allá de “servir como policía”. Se está llamando a los soldados para que sirvan como guardabosques, como funcionarios de control fronterizo y de migración, como guardias de prisiones y muchas otras cosas. (Ya hablé de esto en el caso de México).

Los oficiales en servicio activo de algunos países están siendo llamados a dirigir ministerios del gobierno que no son de defensa. Esto era necesario porque se trataba de una emergencia, pero la pandemia amplió enormemente las funciones militares en todo el territorio nacional durante años, en formas cuyos efectos aún no comprendemos.

Y en el periodo de 2018 a 2020, vimos cómo los presidentes civiles utilizaban a los oficiales como propósito político, posando con ellos en fotos preparadas para las redes sociales cada vez que anunciaban una represión o incluso adoptaban una posición políticamente impopular. Esto era algo que no habíamos visto tan a menudo en años. Obviamente, esto plantea retos para la democracia. Pero también plantea retos para la institución militar. ¿Reduce la preparación para la misión principal de preparar la guerra y defender el país? ¿Confunde la planificación para los años futuros? ¿Deja menos claro cómo mide la institución el éxito, e incluso qué responsabilidades conducen a medallas y ascensos?

El panorama político se complica aún más en un momento en que los países están eligiendo líderes civiles que se resisten a los controles y equilibrios democráticos. Los líderes populistas de derecha, izquierda y centro están erosionando las normas democráticas. La ola de transiciones democráticas de los años ochenta y noventa hace tiempo que terminó. Y mi organización cree que ahora se encuentra en un grave retroceso.

Todavía hay elecciones en la mayoría de los países. Pero el poder del poder ejecutivo es mucho mayor de lo que solía ser, y en muchos países con líderes elegidos, las libertades básicas están desapareciendo. Se podrían añadir absolutamente otros países a este mapa. ¿De verdad? Debería haber incluido a Estados Unidos. No se trata de un fenómeno de derecha-izquierda. Hay populistas autoritarios en todo el espectro político, aunque los líderes que se declaran de izquierdas (Cuba, Venezuela y Nicaragua) son los que más han desmantelado la democracia. Entonces, ¿cuál es la respuesta? ¿Cómo podemos volver a ese momento esperanzador del periodo de transición democrática? Ya lo insinué cuando hablé de la presencia del Estado, la impunidad y el sector de la seguridad. Sin embargo, permítanme desgranar un poco eso. Como ya dije, la corrupción es el oxígeno que respira el crimen organizado, y perseguirla le quita ese oxígeno.

La experiencia de la Comisión de la ONU contra la Impunidad en Guatemala, la CICIG, apunta a una mejor manera de hacerlo. Un organismo internacional que pueda realmente hacer investigaciones sobre la corrupción y apoyar a los fiscales. Pero también hay mucho que se puede hacer para mejorar la vigilancia y aumentar la confianza de los ciudadanos en la policía como una fuerza que realmente puede protegerlos.

Los suburbios de Virginia tuvieron un problema con la MS-13 en la década de 2000. Lo redujeron a niveles manejables mediante un trabajo policial inteligente y una estrecha colaboración con la comunidad, junto con programas para jóvenes. No es una estrategia de mano dura. Otra estrategia policial inteligente es la vigilancia de los puntos calientes basada en datos. Sabemos que sólo un pequeño porcentaje de delincuentes es responsable de la mayoría de los delitos. Y que se concentran en unas pocas zonas. Es una locura no averiguar dónde están esas zonas y concentrar allí la presencia policial.

Hacer de la policía una profesión. Con trayectorias profesionales, salarios decentes, academias bien dotadas. La vasta mayoría de los delitos graves se cometen cuando no hay un agente del estado presente. Solo el policía o el ministerio público puede hacer el trabajo complicado de detective, reuniendo evidencias para encontrar a los autores de los delitos graves.

Seguir los flujos financieros puede llevarle de vuelta al mismo estado u otros centros de poder político o económico. Puede ser peligroso. Eso requiere un entrenamiento muy cuidadoso. Hay mejores prácticas para el control de multitudes.

Cómo desescalar. Pero el entrenamiento militar se centra más en el uso de la fuerza contra un enemigo en combate. El riesgo de abusos es mayor. Más allá de los que llevan uniforme o los operadores judiciales, centrarse en el más del 30% de los 15-25 años que son "ni-nis".

Otra vez, hay que balancear el sector de seguridad. Todas las partes necesitan la independencia y los recursos necesarios para funcionar y aportar. El sector de seguridad es un edificio con muchos pilares.

Mi temor es que, en demasiados países de la región hoy en día, se está enfocando de manera abrumadora en un solo pilar, que son las fuerzas armadas y a veces la policía. Y ningún edificio puede apoyarse así. Estas reformas duran muchos años para madurarse. Una generación entera, quizás. Mientras tanto, la "mano dura" puede ganar tiempo. Una misión temporal para los militares. También se puede ganar tiempo con una aplicación selectiva de la ley, por ejemplo,

tolerando formas de delincuencia organizada menos violentas y persiguiendo sólo a las violentas, aunque se siga traficando con drogas, por ejemplo.

Estas estrategias sólo tienen sentido si son temporales y si existe un plan integral con buenos recursos para construir la presencia estatal, la capacidad judicial y los elementos del sector de la seguridad que faltan. Sin ese plan, las consecuencias de estas medidas a corto plazo son nefastas. Por ejemplo, se envían a los militares a controlar el desbordamiento de la violencia en todo país que tiene ejército. Se hizo por ejemplo después de los motines de Los Ángeles de mil novecientos noventa y dos. Pero el papel siempre debe ser temporal. La salida debe ser siempre inminente. Idealmente con una fecha límite.

¿Y si no hay ningún plan? ¿Y si se pide a los militares que sirvan de policía y que desempeñen cada vez más funciones no relacionadas con la defensa y la política, sin una fecha de finalización previsible? ¿Cómo va a cambiar eso sus instituciones? ¿Cómo va a cambiar eso sus democracias? No preveo una vuelta a los gobiernos militares de los años 60 o 70. Pero quizás algo intermedio.

Una posibilidad puede ser una proliferación de “democracias tuteladas.” El término viene de Adam Przeworski. Con los civiles con margen limitada, ¿con políticas que no pueden perseguir sin la aprobación tácita o expresa de los altos mandos? Por qué no — si los civiles han fracasado tanto y son tan desorganizados, muchos tal vez estarían de acuerdo en que necesitan cierto nivel de tutela.

Por ahora, tenemos que vigilar esto y estudiarlo. Va a ser un tema importante en los próximos años. Me gustaría escuchar SU opinión sobre hacia dónde se dirige esto. Si no es temporal, si hacer operaciones de seguridad interna resulta ser un papel semipermanente, ¿qué pasará? Las fuerzas armadas perderán su naturaleza como fuerza militar; o pueden seguir llamándose “ejército” o “fuerza armada,” pero de hecho se convierte paulatinamente en policía ambulante. Una especie de constabulario, gendarmería, o carabinero (ok, quizás eso es lo que el país necesita—pero llamemos las cosas por sus nombres).

Otra vez, mil gracias por haberme invitado a participar en esta discusión. Es un privilegio estar con ustedes, y espero un buen intercambio.

# ARMED FORCES, PUBLIC SECURITY, AND RULE OF LAW IN LATIN AMERICA

**Dr. William Godnick**<sup>1</sup>  
**William Perry Center**

## **Introduction**

Increasingly, Latin America's military forces have been called upon to carry out missions related to public security and combating organized crime. Much of the 1990s and early 2000s was dedicated to separating military institutions from internal policing functions after years of internal armed conflict and military regimes. However, the combination of persistent citizen insecurity and social discontent, surges in irregular migration, growing levels of lethality of the actions of illegal armed actors and the onset of the COVID-19 pandemic have drawn militaries further into these areas through decisions made at the political level. One of the key challenges is determining the duration of such missions in time and space.

Countries like Argentina and Chile have traditionally filled these spaces of potential insecurity with intermediate forces such the Gendarmerie and the Carabineros respectively.<sup>2</sup> More recently, Mexico has tried to fill the void between national defense and public security with the activation of the National Guard.<sup>3</sup>

Most other countries in the Western Hemisphere do not have or have not explored the options of creating intermediate-level forces, and must make do by augmenting the capacity of police forces or drawing on the capabilities of military institutions.

---

<sup>1</sup> Dr. William 'Bill' Godnick joined the Perry Center for Hemispheric Defense Studies as Professor of Practice in September 2016 after a career as Public Security Program Coordinator for the United Nations Regional Centre for Peace, Disarmament and Development in Latin America and the Caribbean. Prior to that, Dr. Godnick worked as a Senior Policy Advisor for Latin America with the British organization International Alert. Bill holds a BS in International Business from San Francisco State University (1992) and an MA in International Policy Studies from the Middlebury Institute of International Studies at Monterey (1997). In 2010, he completed his PhD from the Department of Peace Studies at the University of Bradford in the United Kingdom. Dr. Godnick is currently an adjunct professorial lecturer at the American University School of International Service and has taught graduate and undergraduate courses in global and Latin American politics at the Middlebury Institute of International Studies at Monterey, California State University Monterey Bay and Barry University in Miami, Florida. Dr. Godnick currently leads the Perry Center's academic offerings in Human Rights and the Rule of Law and Caribbean Defense and Security and provides support to the Strategy and Defense Policy and the Countering Transnational Threat Networks courses. He has lived in the Bahamas, Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras and Peru and worked in more than 20 countries in the Western Hemisphere.

<sup>2</sup> Alejandro Jaskinski, 'Apuntes sobre los Origenes de la Gendarmería en Argentina: entre fronteras seguras y el orden productivo,' Cuadernos de Marte, 13: 22, January – June 2022.

<sup>3</sup> Marco Leofrigio, 'The Mexican National Guard: A Solution to Ensure Security or a Strong Escalation in the Process of Militarization,' Small Wars Journal: 9 October 2022.

The militarization of public security functions is not an ideal move in democratic societies under normal conditions. However, militarization is just the extreme form of securitization, which consists of labeling a matter of public interest as an existential threat or challenge and in this way justifying the taking of emergency measures outside of the norms of daily politics and/or the regular order of the public policy process.<sup>4</sup> Militarization and/or securitization are not by definition authoritarian or nefarious processes. Most countries militarized multiple aspects of the COVID-19 pandemic response out of necessity due in large part to their logistical capabilities. The important questions are: Under what conditions does militarization make sense? Where? For how long? What does success look like? What is the exit strategy for the non-traditional mission?

Complicating these missions is the fact that most of these missions take place in situations the International Committee of the Red Cross refers to as situations of violence below the threshold of armed conflict.<sup>5</sup> In these situations where military forces are deployed to missions where there is not an enemy to defeat but contexts to be secured and individuals to be engaged and detained while only resorting to lethal violence as a last resort governments are asking commanders and soldiers to reorient their training and doctrine in important ways. It is one thing if these are isolated emergencies, but quite another when these interventions take place on a permanent and/or continuing basis.

The next section outlines some examples of the complexities of these military deployments for purposes of public security followed by the highlighting of some key conclusions.

### **Examples from Latin America**

In the United States, the National Guard is a force that falls under the dual control of state governors in times of peace and federal control under the President and Secretary of Defense in times of national mobilization.<sup>6</sup> Similar to the use of intermediate forces in Latin America the U.S. National Guard is often used to respond to Other Situations of Violence, but these interventions are generally limited to very specific jurisdictions and times. However, it is important to note that when the National Guard is deployed in the United State the average citizen sees a soldier and not an intermediate force.

---

<sup>4</sup> Michael C. Williams, 'Words, images, enemies: securitization and international politics,' *International Studies Quarterly*, No. 47, 2003.

<sup>5</sup> International Committee of the Red Cross, 'The International Committee of the Red Cross' role in situations of violence below the threshold of armed conflict,' *International Review of the Red Cross*, February 2014.

<sup>6</sup> Lawrence Kapp, *Defense Primer: Reserve Forces*, Washington, D.C., Congressional Research Service 21 December 2021.

In **México**, the National Guard that was once under a mixed civilian-military command structure has been re-located by law within the Secretariat for National Defense.<sup>7</sup> The force has replaced the now dissolved Federal Police and has been used to patrol cities and rural areas as well as in border control duties. While it is much too early to pass judgment on the effectiveness of the National Guard there are serious questions about the organization's relationship with state and local police forces as well as its capabilities in the areas of criminal investigations. However, if successful the National Guard may be able to reduce the footprint of the Army and Marines in public security and internal order.

In **Honduras**, after almost a decade of growing militarization of security functions in one of the most violent countries in the world the government of Xiomara Castro has taken moves to demilitarize some key components of national governance and public security. For a number of years the Military Police for Public Order and the National Institutional Inter-Agency Security Force had taken on greater roles in the wake of distrust of the National Police, to the degree that the Military Police had taken control over the more than two dozen federal penitentiaries.<sup>8</sup> However, if moves towards demilitarization are not accompanied by sustainable efforts to strengthen the police and prison security there is a high likelihood that the military will be called in once again.

In **Colombia**, the long-standing configuration of the public forces, both the police and the military, under the Ministry of Defense has long been seen as a positive factor in addressing illegal armed groups in the country. The election of the country's first left of center President with a new vision towards illegal armed groups in a broader context of peacebuilding and negotiations and the clashes involving special units of the police using potentially excessive, protesters and violent instigators during the height of the pandemic have created both challenges to existing frameworks and opportunities for new ones to emerge, including proposals to separate the police from the defense ministry.<sup>9</sup> There are also major outstanding issues as to how, even under a more peaceful and consolidated national framework, rule of law and policing can be extended to Colombia's remote rural regions.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Associated Press, 'México: Cámara aprueba pase de la Guardia Nacional a Sedena, Los Angeles Times, 3 September 2022.

<sup>8</sup> Washington Office on Latin America, The Role of the Armed Forces in Public Security in Honduras, Washington, D.C., WOLA, August 2020.

<sup>9</sup> Human Rights Watch, Colombia: Police Reform Urgently Needed to Prevent Future Violations, Washington, D.C. HRW, 9 June 2021.

<sup>10</sup> Nicolas Devia-Valbuena et al, Colombia Police Reform: The Critical Need to Include Rural Forces, Washington, D.C., U.S. Institute of Peace, 10 January 2022.

In **Brazil**, the armed forces have been called upon repeatedly to address out of control gang violence in favelas and provide security for large mega-events such as World Cup Soccer and the Olympic games. This is seen often as a necessity, but also as an impediment to advancing broader public security and police reforms in an already complex federal system. As the new government of Luiz Ignacio da Silva settles in there will be big questions about addressing public insecurity and organized crime in a context that is less favorable than previous Worker's Party administrations.<sup>11</sup>

In **Ecuador**, for the past several years large-scale prisons riots have resulted in the deaths of hundreds of prisoners.<sup>12</sup> These riots illustrate the duality of the nefarious criminal activity taking place in the contested zones of governance within the country's prisons and the underlying human rights vulnerability of the prison system itself. The Ecuadorean military has been called on to provide perimeter security, secure firearms found in the prisons, undertake aerial transfers of high-value prisoners and a host of other non-traditional military missions. While perhaps necessary in specific contexts, the need for military intervention should be seen in the context of intensifying criminal activity both within the prisons and the country as a whole and the need for longer-term solutions at the level of police and prevention.<sup>13</sup>

In **Paraguay**, the country's economic progress even in the context of pandemic has been impacted by the activities of organized crime and terrorism on the tri-border area with Brazil and Argentina as well as a small insurgency known as the People's Popular Army that has committed high-profile kidnappings has forced the creation of joint military-police patrols in certain parts of country. Neither the military nor the police appear prepared for the intensity of the potential threats they face.<sup>14</sup>

In **Chile**, the 2019 protests and social violence that caused death and even more destruction of property put the Carabineros to the ultimate test in terms of physical capabilities and legal authorities. Debates about keeping the armed forces out of internal security matters that were once taboo and absolute have now evolved the point that the military is now engaged in missions to counter drug trafficking, support border control and has been called to support a state of emergency

---

<sup>11</sup> Carolina Ricardo, 'Militarisation of public security,' *Peace in Progress*, No. 40, May 2022.

<sup>12</sup> Alexandria Valencia, 'Human rights concerns grow over prison riots.' Reuters, 6 October 2022. Available at: <https://www.reuters.com/world/americas/human-rights-concerns-grow-over-ecuador-prison-riots-un-officials-2022-10-06/>

<sup>13</sup> Johanna Espin et al, *La urgencia de la crisis penitenciaria en Ecuador y el imperativo de las políticas públicas*, Quito, Instituto de Altos Estudios Nacionales, agosto 2022.

<sup>14</sup> Juan Beittel, *Paraguay: An Overview*, Washington, D.C., Congressional Research Service, 6 September 2022.

in parts of southern Chile where social and criminal conflicts have grown out of control with and within the Mapuche indigenous community.<sup>15</sup> Such decisions present important doctrinal and legal channels to ensure that soldiers deployed to such missions are properly trained and operate under sound legal authority.

## Conclusions

The topics described in this essay relate to the ability of governments to provide governance and stability in those contexts that can be referred to as Other Situations of Violence (OSV). Governments must increasingly prepare for these contexts where governance and legitimacy is contested in specific geographies or among specific groups. In this light, the author of this essay puts forth the following six reflections.

1. In many cases, where soldiers and police operate under conditions of pressure, stress and incomplete intelligence it is difficult to differentiate peaceful protesters from instigators of violence. Policy and legal frameworks need to support operators with better intelligence when deployed to OSV contexts, and take these factors into account when death and injuries result from military interventions in public security.
2. Now that OSV is persistent and commonplace throughout Latin America it is incumbent on governments to adopt policies that either recognize the need for intermediate forces or provide the appropriate use of force legal authorities, doctrine, equipment, capabilities and training to the police and/or armed forces. There are no longer excuses for being caught off guard in this space.
3. Regardless of decisions taken in this space, it is imperative that the region as a whole and individual governments retake the police reform agenda to situate it in the proper contemporary context and not allow it to be derailed by the emergencies of the day.
4. When reforms and institutional re-configurations are taking place to facilitate military participation in public security functions it is vital to ensure that tasks related to criminal investigations and the pursuit of justice such as the treatment of prisoners and witness and

---

<sup>15</sup> Cristian Torres, 'El gobierno de Chile tiene un plan para prorrogar la militarización en la zona de conflicto mapuche por periodos más largos', Infobae, 22 November 2022. Available at: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2022/11/22/el-gobierno-de-chile-tiene-un-plan-para-prorrogar-la-militarizacion-en-la-zona-del-conflicto-mapuche-por-periodos-mas-largos/>



the chain of custody of physical and digital evidence are not allowed to fall through the cracks and facilitate impunity and undermine actions taken to address security.

5. Importantly, governments need to establish data driven exit strategies that provide clear guidance on when security has returned to a more normal level and military and intermediate forces can be withdrawn. The influence of political and emotional factors needs to be reduced in such decisions.
6. Finally, governments and their defense and security institutions need to focus on developing respect for human rights as both a tool for generating social license to operate on behalf of the citizenry and a virtuous cycle that also creates increased public respect for those in uniform.

# DERECHOS HUMANOS Y FUERZAS ARMADAS EN LA REPÚBLICA DE ARGENTINA

**Dr. Jorge Szeinfeld<sup>1</sup>**  
**Universidad Nacional de La Plata**

## **Introducción**

Hace casi 74 años, exactamente el 10 de diciembre de 1948, es adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 217 A (III), la Declaración Universal de los Derechos Humanos, misma que hasta el día de hoy se considera el instrumento internacional más destacado en la historia de la humanidad. Y son varias las razones por las que merece la pena refrendar el compromiso por hacer una realidad los principios y el articulado de dicha Declaración.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos concentra los derechos y libertades fundamentales que cada persona tiene por el simple hecho de haber nacido como un ser humano, siendo su principal sustento la dignidad de todos y cada uno de los seres humanos. Su articulado comprende 30 derechos y libertades que, sin duda, no pueden jerarquizarse por orden de importancia.

De esta manera, y a lo largo del siglo XX y XXI se fueron forjando una verdadera Cultura de Derechos Humanos, en Argentina su instrumentación logró a partir de la Reforma Constitucional de 1994, status constitucional.

## **Las Fuerzas Armadas y los Derechos Humanos**

Sólo conceptualmente se puede separar la política interna de la externa, y ambas de la defensa nacional, por lo tanto, la defensa es unos de los fines de la política arquitectónica Está definido en nuestro Preámbulo de la Constitución Nacional: “proveer a la defensa común”).

---

<sup>1</sup> Dr Jorge Szeinfeld es abogado, Especialista en ciencia política, Magister en Inteligencia Estratégica. Doctorado en seguridad. Se desempeña como docente en la Universidad Nacional de La Plata, en la Facultad de Periodismo y Comunicación Social y en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Catedrático de Derecho Político, Relaciones Internacionales y Derechos Humanos. Es director de la Especialización en Seguridad Ciudadana y de la Maestría en Inteligencia Estratégica Nacional Siglo XXI. Director del Programa Defensa y Seguridad de la Universidad Nacional de La Plata; Coordinador del Programa de Fortalecimiento de Posgrados Brasil – Argentina y Director del Programa de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Universidad de la Defensa, UNDEF Ha publicado más de 10 libros como autor y como colaborador, asimismo en diferentes revistas especializadas a sus temas de Defensa, seguridad y de derechos Humanos.

Desde el comienzo del Constitucionalismo se las ha subordinado al Poder Civil y se les asignó la función de defender las fronteras. La Constitución Nacional nombra al Presidente Comandante en Jefe de todas las FFAA; y le compete al Presidente más el ministro respectivo, con acuerdo del Senado cuando son oficiales superiores proveer los empleos militares y organizarlas. También le compete al Presidente, con autorización del Congreso declarar la paz y la guerra.

Durante gran parte del siglo XX y parte del actual, en África, Asia y América latina, las FFAA han actuado no solo como factores de poder, sino que han desplazado y reemplazado a los ocupantes de los cargos o roles del gobierno.

En América Latina la sucesión de Golpes de Estado por parte de las Fuerzas Armadas, generaron una opción autoritaria que se instaló durante casi todo el siglo XX. A partir de la década del 80, comienza a sucederse procesos de democratización en la mayoría de los países de la región, Argentina lo logra en 1983, luego del fracaso económico y la derrota en la guerra de Malvinas, sin condicionamiento pactista, como ocurrió en los demás países de la región.

De esta manera se abrió un nuevo capítulo en las relaciones civiles – militares, donde el rol de las Fuerzas Armadas pasó a subordinarse al poder civil, con alarmas importantes como las asonadas militares que tuvieron lugar en el gobierno de Alfonsín, culminando con la última de Seineldín en el inicio del gobierno de Menem.

La reforma de la Constitución en 1994, estableció una Defensa al orden Democrático, reza su artículo 36 que: “Esta Constitución mantendrá su imperio aun cuando se interrumpiere por actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático. Estos actos serán insanablemente nulos.”

Sus autores serán pasibles de la sanción prevista en el artículo 29, inhabilitados a perpetuidad para ocupar cargos públicos y excluidos de los beneficios del indulto y la conmutación de penas.

Lo que declara el artículo expresamente es la Supremacía constitucional, aun al poder ser interrumpido alterando el orden institucional, se trata de superar por medio de una disposición legal lo que en forma reiterada ocurrió en nuestro país con los Golpes de Estado. En este período de 1930 a 1983, la Argentina sufrió 6 golpes de estado que impusieron gobiernos de facto. La norma establece que las ineficacias jurídicas de los actos de fuerza ejecutados durante la inobservancia de las disposiciones de la Constitución serán castigadas con la pena de infames traidores de la Patria (art. 29). Se sancionó en 1988 la Ley de Defensa de la Nación, 23554 en las

que se definió en su artículo 1° “La presente ley establece las bases políticas, orgánicas y funcionales fundamentales para la preparación, ejecución y control de la defensa nacional.”

El art. 2° define a la Defensa: “La defensa nacional es la integración y acción desarrollada de todas las fuerzas de la nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva para enfrentar agresiones de origen externo. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y su capacidad de autodeterminación y proteger la vida y la libertad de sus habitantes.”

El art. 3° señala: “La defensa nacional se concreta en un conjunto de planes y acciones tendientes a prevenir o superar los conflictos que esas agresiones generen, tanto en tiempo de paz como de guerra, conducir todos los aspectos de la vida de la nación durante el hecho bélico, así como consolidar la paz, concluida la contienda.”

Finalmente, el art. 4°: “Para dilucidar las cuestiones atinentes a la defensa nacional, se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la defensa nacional de la seguridad interior. La seguridad interior será regida por una ley especial.”

“Se trató entonces, como surge claramente de la lectura de la Ley y del repaso del diario de sesiones del Congreso Nacional, de impedir cualquier nueva intervención de las Fuerzas Armadas en los conflictos internos de nuestro país. Esta fue la preocupación central de los legisladores que esta Ley, la más importante del sistema, transcribe con meridiana claridad no dejando lugar a dobles interpretaciones. En la actualidad el principal objetivo de la defensa sigue siendo el de garantizar la soberanía y la integridad de la Nación, preservando sus intereses vitales. En ese contexto, la seguridad internacional no se concibe como un sustituto de la seguridad nacional, sino como un complemento posible y necesario. Se destaca la participación en Misiones de Paz, Cooperación con países de la región en forma de cooperación y por desarrollar su presencia y despliegue ante catástrofes naturales.” (Jorge Szeinfeld, 2002:251)

Dentro de la función esencial, entendida en el sentido más amplio, de protección y promoción de los derechos humanos que cumple, es posible identificar un conjunto de acciones tendientes a la construcción de una cultura de respeto a los derechos humanos en Argentina y a la prevención de las violaciones a los mismos. Esta clase de medidas forman parte de la labor preventiva que vino realizando la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional

Humanitario del Ministerio de Defensa, a través de la divulgación, promoción, investigación y estudio de los derechos humanos;

- De manera específica, a través de la Dirección Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Defensa, se encargó de diseñar y ejecutar programas de capacitación continua en materia de derechos humanos.
- Todas las áreas integrantes de la Dirección, propician espacios de discusión y análisis sobre los derechos humanos, a través de sus distintos programas.
- Con respecto a la capacitación de las Fuerzas, el Ministerio de Defensa, a través de su Dirección Nacional de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario estableció ejes de gestión para su mejor cumplimiento de las políticas a implementar.

### **Derecho Internacional Humanitario**

La Agenda 2030 aprobó las 17 nuevas metas para el desarrollo sostenible. Estas metas dan los lineamientos sobre los cuales los Estados enfocarse con el objeto de lograr un desarrollo armonioso en el sistema internacional, para sus pueblos y para el planeta.

Esta agenda pretende prosperidad para todas y cada una de las sociedades al abordar retos fundamentales como la pobreza, la desigualdad y la violencia contra las mujeres y para ello, la “paz” es una condición previa hacer realidad la implementación ágil y efectiva de esta agenda, frente a un mundo con desigualdades, violencia extrema, cambio climático y desplazamiento masivo de poblaciones, en definitiva, problemas humanitarios.

Su cumplimiento conllevará el reforzar las perspectivas para una paz duradera, que solo se logrará con desarrollo sustentable que procure la erradicación de la pobreza y generación de acciones esenciales que permitan alcanzar la prosperidad en el planeta. El eje transversal de esta agenda es la paz que solo será posible con la cooperación entre Estados de modo tal de constituir sociedades justas, inclusivas, que estén libres de violencia y protegidas del crimen organizado. Construir y desarrollar una alianza mundial para el desarrollo sostenible.

Como Dirección Nacional se tomaron en esta Agenda un rol activo en la instrumentación y difusión de las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario que indefectiblemente coadyuvará al objetivo de afianzar el respeto y protección de los derechos esenciales de las personas, tanto en tiempos de paz como de conflicto.

Los objetivos fundamentales desde la perspectiva de la paz son reducir, de manera sustancial, todas las formas de violencia y las tasas de mortalidad vinculadas a ella, procurar poner fin al maltrato, la explotación, la trata, la tortura y toda forma de violencia contra los grupos vulnerables.

Alcanzar la paz significa reducir y buscar la eliminación de las corrientes financieras, ilícitas, así como el tráfico de armas a nivel nacional, internacional, regional. La lucha en contra de la corrupción es fundamental en todos los campos, pero posee particular gravitación para recuperar bienes robados, especialmente los bienes culturales que son objeto de la delincuencia organizada.

La realización de la paz solo es posible en el marco de un Estado Social de Derecho en el que no sólo existan normas para regular la actividad de los gobernantes, sino que, además, tales normas están orientadas a salvaguardar como fin último y supremo, la dignidad de la persona humana.

Con respecto a Seminarios, Cursos y Jornadas, detallamos las siguientes en materia de Capacitación:

a. SEMINARIO INTENSIVO DE DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

Durante los días 2 de febrero al 2 de marzo de 2018, se desarrolló en las sedes de la Universidad Nacional de La Plata (Facultad de Cs. Jurídicas) y la Escuela Naval Militar Río Santiago, un seminario intensivo de capacitación. El objetivo se encontraba dirigido a fortalecer los conocimientos de DIH, contando entre los cursantes a estudiantes de grado de la carrera de derecho y cadetes de la Escuela Naval. Se contó con la participación de Diego Rojas Coronel (representante en Argentina del Comité Internacional de la Cruz Roja), Dr. Ángel Tello y otros docentes destacados.

b. WORKSHOP DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

El día 16 de febrero de 2017, se realizó en el Ministerio de Defensa un workshop encaminado a receptor proyectos de investigación o ideas innovadoras en materia de desarrollo sustentable. Dirigido a jóvenes profesionales con aptitud de competir en el fuero internacional en la plataforma denominada “ideas for action”, con el auspicio del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Participaron en el evento la Universidad Nacional de La Plata (laboratorio de investigación), la Universidad de Buenos Aires (UBA), el Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa del Ministerio de Defensa de la Nación Argentina, la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Se presentaron en su totalidad siete (7) proyectos de investigación.

c. CONGRESO LATINOAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS Y HUMANITARIO

Personal de la Dirección Nacional asistió durante los días 18 de abril a 21 de abril de 2018, se celebró el primer congreso latinoamericano en materia de Derechos Humanos y Humanitario, en la provincia de Santiago del Estero, en la localidad de Termas de Río Hondo. Fueron abordados diversos tópicos de derechos humanos (económicos, sociales, culturales, civiles y políticos), por disertantes de diferentes estados mediante la modalidad de exposiciones orales con utilización de recursos informáticos.

d. CURSO DE DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Durante los días 7 a 16 de mayo de 2018, se llevó adelante en Uruguay la capacitación de Naciones Unidas a la Tte. Coronel Marisa Juárez, a la Capitán de Corbeta Ruth Cabral y a la Dra. Romina Lis Garmendia de la República Argentina como “oficiales Nacionales de investigación” con el objetivo de responder e investigar con mayor eficacia la presunta mala conducta del personal de los contingentes en las operaciones de mantenimiento de la paz, en particular explotación y abuso sexual.

e. JORNADAS DE DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

Durante los días 7 y 14 de septiembre de 2018, se desarrolló una Jornadas de Capacitación en la sede de capacitación del Instituto de Estudios Judiciales de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

La actividad consistió en dos clases expositivas y análisis de casos prácticos sobre la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, teniendo en cuenta al género como categoría de análisis. Participaron miembros de las fuerzas junto a funcionarios de Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires.

f. ARTICULO ACADEMICO SOBRE DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO CON PERSPECTIVA DE GENERO

En el marco de la actividad desarrollada en el Instituto de Estudios Judiciales de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires durante el mes de septiembre, las expositoras redactaron un artículo académico. La pieza final se encuentra dirigida a integrar el manual de capacitación de las Fuerzas Armadas en materia de Derecho Internacional Humanitario.

g. SEMINARIO DE JURISPRUDENCIA INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Durante el mes de septiembre se desarrolló en el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de La Plata, un seminario de Jurisprudencia Interamericana de Derechos Humanos. Personal de la Dirección asistió a la capacitación durante el transcurso del mes de septiembre de 2018.

h. SEMINARIO SOBRE DISCAPACIDAD Y DERECHOS HUMANOS

Durante el mes de septiembre se desarrolló en el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de La Plata, un seminario de Jurisprudencia Interamericana de Derechos Humanos. Personal de la Dirección asistió a la capacitación durante el transcurso del mes de agosto del corriente año. Estas actividades, se fueron repitiendo año tras año durante la gestión 2016/2019.

### **Defensa de Los Derechos Humanas del personal de las Fuerzas**

Dirección de Programas específicos de defensa de los DDHH procedió a fijar las siguientes pautas para la recepción de cualquier tipo de denuncias, en:

a. Denuncias

- Recepción y tramitación de denuncias en jurisdicción militar por violación de Derechos Humanos.

b. Investigaciones judiciales

- Recepción y tramitación de oficios judiciales relacionados con los juicios de lesa humanidad, gestionando las respuestas a los mismos a través de las Fuerzas y de los equipos de relevamiento.



- Reuniones y comunicaciones con funcionarios del Ministerio Público Fiscal y Fiscales provinciales y con los distintos Juzgados.
  - Atención a abogados defensores y familiares de detenidos.
- c. Tramitaciones vinculadas con Asuntos Militares
- Ascensos, comisiones al exterior, proyectos de decretos, etc.
- d. Requerimientos
- Informes a Organismos internacionales
  - Informes a Organismos gubernamentales y No gubernamentales
  - Requerimientos de particulares

Tomando como referencia uno de los instrumentos de protección universal más importantes en materia de derechos humanos, es decir, la Declaración Universal de los Derechos Humanos afirmamos, “una concepción común de estos derechos y libertades a todos los seres humanos” a fin de asegurar a todas las personas, incluidas las fuerzas armadas, el respeto y garantía de los derechos allí contemplados, independientemente de cualquier tipo de determinaciones: lugar de nacimiento, sexo, profesión, posición económica, entre otras.

El paradigma de los derechos humanos nos brinda un amplio espectro de protección, permitiéndonos analizar y modificar prácticas institucionales, en particular las llevadas adelante hacia el interior de la fuerza. Ello nos permite afirmar que gozan de los derechos en igualdad de condiciones que el resto de los ciudadanos.

En siguientes párrafos se proponen analizar algunos casos que muestran una faceta de la profesión militar desconocida para muchos, en donde se producen vulneraciones a sus Derechos.

Luego de entrevistar a hombre y mujeres de la fuerza, se elaboró la siguiente lista con un elenco de derechos considerados vulnerados. El orden obedece a la cantidad de menciones o estadística de la encuesta.

Entre algunas de las cuestiones que las FFAA expresan como violación de derechos dentro de la profesión militar se encuentran las siguientes (2019):

- Afectación al Proyecto de Vida: Unidad Familiar.
- Falta de reconocimiento social de la labor que ellos desarrollan.
- Falta de Transparencia a la hora de designar los ascensos.
- Abuso de autoridad hacia el interior de la institución.

- Violencia institucional.

A partir de estas evaluaciones se comenzaron a estudiar diferentes prácticas, para que no sucedan en el futuro y prevenir cualquier tipo de violación a los derechos humanos.

## **Políticas de Género**

Se priorizaron las siguientes:

a. POLÍTICAS DE CORRESPONSABILIDAD DEL CUIDADO

- Jardines maternos.

- Lactancia materna.

b. ERRADICACIÓN DE VIOLENCIAS

- Compromiso por incrementar las estadísticas públicas.

- Violencia intrafamiliar.

- Violencia de Género.

- Recepción de denuncias por vulneración de derechos en virtud de género.

- Participación en mesas de coordinación.

c. APLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN 1325 de las OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

- Alertas Tempranas.

- Seguimiento de la efectiva ejecución Resolución 1325.

- Enlaces de Género en OMP.

d. SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA

- Plan Educación Sexual Integral para Liceos Militares.

- Acceso a métodos anticonceptivos.

- Protocolo de aborto no punible en situaciones de violación.

e. GÉNEROS Y DIVERSIDAD

- Participación en mesa de Diversidad sexual de la Secretaría de DDHH y Consejo Nacional de Mujeres.

- Incorporación en la Diplomatura de Género de la temática.

- Sensibilización de diversidad sexual e identidad de género.

- Adecuación de reglamentos y formularios de las FFAA a la Ley de Matrimonio Igualitario y al nuevo código civil y comercial.

f. OTRAS ACTIVIDADES

- Capacitación y Formación.
- Difusión de actividades.
- Transversalización en la perspectiva de género.

Por último, y de acuerdo a lo solicitado, estudiaremos tres casos de violencia institucional, que se presentaron en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y en la Corte Internacional de Derechos Humanos.

## CASOS

### **CASO VÉLEZ LOOR Vs PANAMÁ**

Se menciona brevemente los hechos más relevantes que dieron lugar a la intervención de la Comisión Americana de DDHH y/o de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

1. El 10 de noviembre de 2002, Jesús Tranquilino Vélez Loor, ciudadano de nacionalidad ecuatoriana, de profesión comerciante y traductor, se encontraba de tránsito en Panamá sin la visa correspondiente e indocumentado cuando fue arrestado por la Policía fronteriza en la población de Nueva Esperanza, de la Provincia de Darién. Después de una semana fue trasladado al centro de detención de La Palma en la Provincia del Darién. Durante el arresto y su estancia en la Policía fue objeto de tortura y tratos crueles. El 6 de diciembre de 2002 el señor Vélez Loor fue condenado por el Director de la Dirección Nacional de Migración, de conformidad con el Decreto Ley N° 16, artículos 67 y 85, a dos años de prisión por la violación de los términos de sus órdenes de deportación anteriores en 1996 y enero de 2002.
2. El señor Vélez Loor no tuvo acceso a un abogado suministrado por el Estado, no pudo consultar con su propio abogado y no se le brindó la oportunidad de ponerse en contacto con el consulado ecuatoriano. La víctima no tuvo una audiencia ante autoridad judicial ni tuvo oportunidad procesal para ser escuchado en su defensa sobre los cargos formulados en su contra.

3. El 18 de diciembre del 2002 el señor Vélez Loor fue transferido, por vía terrestre, a la Cárcel La Joyita, pabellón 6, donde recibió tratos crueles y tortura. Nunca tuvo acceso a comunicarse con sus familiares o con el Consulado ecuatoriano. Solamente a través de un teléfono ilegal en la cárcel pudo comunicarse el señor Vélez Loor con el consulado y solicitó que se informara de su detención a su familia.
4. Durante su estancia en la Cárcel La Joyita, fue objeto de maltrato psicológico, tratos crueles y torturas en varias ocasiones, además se le negaba la atención médica y se le proporcionó medicamentos vencidos.
5. El 29 julio de 2003 al señor Vélez Loor se le negó la solicitud de deportación, debido a que la ley de migración en Panamá señala que todo migrante indocumentado que viola los términos de una orden anterior de deportación e intenta volver a ingresar ilegalmente al país, debe cumplir una condena de dos años de prisión o proporcionar los medios financieros para que el Estado pueda deportarlo.
6. El 10 de septiembre de 2003, después que el señor Vélez Loor se pusiera en contacto con la Embajada del Ecuador y recibiera tres visitas de sus representantes, los funcionarios ecuatorianos en Panamá pudieron reunir los fondos para su deportación.

**Línea de Tiempo del procedimiento ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, después de presentada la demanda del señor Vélez Loor:**

- Fecha de presentación de la petición: 10 de febrero de 2004
- Fecha de informe de admisibilidad (95/06): 21 de octubre de 2006
- Fecha de informe de fondo (37/09): 27 de marzo de 2009
- Fecha de remisión del caso a la Corte IDH: 8 de octubre de 2009
- Fecha de 23 de noviembre de 2010. La Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró responsable internacionalmente al Estado de Panamá. Esta sentencia concluye el proceso contra el Estado Panameño presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 10 de febrero de 2004 y registrado bajo el N° P-92/04 y admitido por dicha Corte en junio de 2009.

- Fecha de 6 de junio de 2022. La Corte Interamericana de Derechos Humanos levantó las medidas provisionales impuestas a la República de Panamá y archivó el expediente referido al caso Vélez Loo VS Panamá.

**Decisión de La Corte Interamericana de Derechos Humanos para resarcir los daños al señor Vélez Loo:**

- El Estado debe pagar \$ 7.500 dólares por concepto de tratamiento y atención médica y psicológica especializada, así como medicamentos y otros gastos futuros relacionados, dentro de un plazo de seis meses.
- El Estado debe publicar por una sola vez, en el Diario Oficial de Panamá, la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costos, con los respectivos títulos y subtítulos, sin las notas al pie de página, así como la parte resolutive de la misma. Asimismo, el Estado debe publicar en un diario de amplia circulación en Panamá y otro de Ecuador, el resumen oficial de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costos elaborado por la Corte.
- El Estado debe continuar eficazmente y conducir con la mayor diligencia y dentro de un plazo razonable, la investigación penal iniciada en relación con los hechos denunciados por el señor Vélez Loo, con el fin de determinar las correspondientes responsabilidades penales y aplicar, en su caso, las sanciones y demás consecuencias que la ley prevea.
- El Estado debe, en un plazo razonable, adoptar las medidas necesarias para disponer de establecimientos con capacidad suficiente para alojar a las personas cuya detención es necesaria y proporcionada en el caso en concreto por cuestiones migratorias, específicamente adecuados para tales propósitos, que ofrezcan condiciones materiales y un régimen acorde para migrantes, y cuyo personal sea civil y esté debidamente calificado y capacitado.
- El Estado debe implementar, en un plazo razonable, un programa de formación y capacitación para el personal del Servicio Nacional de Migración y Naturalización, así como para otros funcionarios que por motivo de su competencia tengan trato con personas

migrantes, en cuanto a los estándares internacionales relativos a los derechos humanos de los migrantes, las garantías del debido proceso y el derecho a la asistencia consular.

- El Estado debe implementar, en un plazo razonable, programas de capacitación sobre la obligación de iniciar investigaciones de oficio siempre que exista denuncia o razón fundada para creer que se ha cometido un hecho de tortura bajo su jurisdicción, destinados a integrantes del Ministerio Público, del Poder Judicial, de la Policía Nacional, así como a personal del sector salud con competencia en este tipo de casos y que por motivo de sus funciones sean los primeros llamados a atender a víctimas de tortura.
- El Estado debe pagar \$27,500 dólares por indemnización y \$24,000 por concepto de gastos.
- La Corte supervisará el cumplimiento íntegro de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costos, en ejercicio de sus atribuciones y en cumplimiento de sus deberes conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y dará por concluido el presente caso una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en la misma. Dentro del plazo de un año a partir de la notificación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costos el Estado deberá rendir al Tribunal un informe sobre las medidas adoptadas para darle cumplimiento.

### **Derechos que se encuentran vulnerados.**

- I. Convención Americana de los Derechos Humanos:
  - Artículo 1. Obligación de respetar los derechos.
  - Artículo 2. Deber de adoptar disposiciones de derecho interno.
  - Artículo 24. Igualdad ante la ley.
  - Artículo 25. Protección Judicial.
  - Artículo 5. Derecho a la Integridad Personal.
  - Artículo 8. Garantías Judiciales.
  - Artículo 9. Principio de legalidad y de retroactividad.
- II. Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.
- III. Otros Instrumentos:

- Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión – Naciones Unidas.
- Convención de Viena sobre Relaciones Consulares – Naciones Unidas.
- Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convención Europea de Derechos Humanos) – Consejo de Europa.
- Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos – Naciones Unidas.

### **Pretensiones esgrimidas a la luz de las normas internacionales**

Considero que los reclamos a la instancia internacional son válidos, debido a que el aparato del Estado debe ser robusto, debe contar con mecanismo, herramientas y controles necesarios que aseguren permanentemente que no se cometan arbitrariedades, violaciones, abusos contra las personas. Además, debe preservar el estado de derecho, hacer cumplir, respetar y garantizar los acuerdos, convenios y tratados en materia de derechos humanos. Así como las normativas legales internas para evitar Estados totalitarios, arbitrario o dictaduras y que nunca más ocurran atrocidades contra los seres humanos.

### **Decisión del órgano internacional**

Si la considero la situación fue adecuada porque el Estado fue negligente e incompetente el resolver una situación doméstica y tomar las medidas necesarias y aplicar las sanciones a los funcionarios que no cumplieron con sus obligaciones. Desde el inicio de la detención del señor Vélez Loo se cometieron muchos errores e ilegalidades procedimentales y violatoria normas nacionales e internacionales: falta administrativa que terminó con una sanción excesiva, con alojamiento del señor Vélez Loo en una prisión con personas que cometieron delitos y no faltas, y violación del debido proceso, asistencia judicial entre muchas ilegalidades y concurso de violaciones de derechos. Es por ellos, que el Estado debió hacer las investigaciones necesarias y aplicar las sanciones correspondientes.

El alegato presentado por el Estado panameño fue acertada, coherente y con sustento legal. Sin embargo, considero que el Estado pierde esta disputa porque le faltó incorporar al aparato del estado mejores controles y fortalecer algunas capacidades:

- Control eficaz debido proceso: ser más diligente.
- Determinar responsabilidades internas y tomar las medidas correspondientes.
- Contar con infraestructuras propias con capacidad para alojar migrantes.
- Contar con funcionarios con competencias y especializados en migración.
- Brindar capacitación permanente en temas migratorios, procedimental y derechos humanos.
- Implementar una Oficina de Asuntos Internos a fin de mantener la transparencia y atender infracciones a la ley.

### **CASO BENITO TIDE MÉNDEZ Y OTROS -REPUBLICA DOMINICANA**

Luego de leer y analizar detenidamente el caso contencioso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, desarrollar en forma abarcativa, los siguientes puntos:

#### Desarrollo

Los hechos relevantes que dieron lugar a la intervención a la instancia Interamericana, para el caso Benito Tide Méndez y otros - Republica dominicana son los siguientes:

- a. Violación de los derechos consagrados en la Convención Interamericana de Derechos Humanos.
- b. Detención arbitraria sin orden de una autoridad competente o aplicación del proceso administrativo. Sin sustento legal.
- c. Expulsión de facto. Sin cumplimiento del debido proceso a nacionales dominicanos y extranjeros desde Rep. Dominicana hacia Haití (incluidos residentes legales).
- d. Discriminación por características fenotípicas y color de piel.

#### El hecho

El 12 de noviembre de 1999, “la Comisión Interamericana” (CIDH), recibió una petición presentada por la Clínica de Derechos Humanos de la Escuela de Derecho de la Universidad de Berkeley, California (Boalt Hall), el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y la Coalición Nacional para los Derechos de los Haitianos (NCHR) (en adelante “los peticionarios”), contra la República Dominicana (en adelante “el Estado”, “la República Dominicana” o “el Estado dominicano”) por la violación de los derechos establecidos en los artículos 3, 5, 7, 8, 17, 19, 20, 22, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos



(en adelante “la Convención Americana”, “la Convención” o “la CADH”), en relación con las obligaciones establecidas en el artículo 1.1 del mismo instrumento.

En la petición original se solicitó a la CIDH que otorgara medidas cautelares porque cientos de miles de personas estaban siendo expulsadas de República Dominicana. Posteriormente, en el trámite de la petición, los peticionarios individualizaron como presuntas víctimas del caso a Benito Tide Méndez, William Medina Ferreras, Lilia Jean Pierre, Jeanty Fils-Aime, Janise Midi, Ana Virginia Nolasco, Andrea Alezy, Rafaelito Pérez Charles, Víctor Jean, Marlene Mesidor y a los niños y niñas nacidos en República Dominicana Wilda Medina, Luis Ney Medina, Carolina Isabel Medina, Nene Fils-Aime, Diane Fils-Aime, Antonio Fils-Aime, Marilobi Fils-Aime, Endry Fils-Aime, Andren Fils-Aime, Juan Fils-Aime, Berson Gelin, Ana Lidia Sensión, Reyita Antonia, Victoria Jean, Miguel Jean y Nathalie Jean.

Los peticionarios alegaron que las presuntas víctimas fueron detenidas y, en menos de 24 horas, expulsadas arbitrariamente de la República Dominicana hacia Haití, sin previo aviso, audiencia u oportunidad de recoger sus pertenencias o contactar a sus familias, situación que les provocó graves perjuicios, que incluyeron pérdidas materiales y un intenso sufrimiento personal. Agregaron que las expulsiones se realizaron sin garantías de debido proceso, no se adoptaron medidas para proteger el interés superior de los niños y niñas, y no existió un recurso judicial efectivo en el derecho interno que les permitiera impugnar la decisión de las autoridades dominicanas de expulsarlos o cuestionar la ilegalidad de su detención. También argumentaron que estas expulsiones forman parte de una práctica del Estado dominicano de sistemática y colectiva deportación de personas que se presumen de origen haitiano, práctica que se lleva a cabo utilizando “perfiles raciales basados en la presunta nacionalidad de la víctima” y es, por lo tanto, discriminatoria.

Asimismo, sostuvieron que las autoridades dominicanas mantienen a los dominicanos de origen haitiano y a los haitianos que residen en República Dominicana indocumentados, circunstancia que los coloca en una situación de riesgo ante posibles expulsiones.

Por su parte, el Estado reafirmó que la repatriación de extranjeros que se encuentran ilegalmente en territorio dominicano es un derecho irrenunciable e innegociable del Estado dominicano, pues constituye uno de los atributos fundamentales de su soberanía y ello no viola ningún tratado o convención del cual el Estado sea parte. Asimismo, negó que se estuvieran produciendo repatriaciones colectivas e informó que existe un procedimiento de repatriación

fundamentado en la ley e implementado por la Dirección General de Migración que garantiza el debido proceso de las personas objeto de repatriación, así como el tratamiento individualizado de estos casos.

En cuanto a la situación específica de las presuntas víctimas, rechazó los alegatos de los peticionarios, por cuanto argumentó que, en el proceso de detención, las personas tienen el pleno derecho y la facilidad de presentar cualquier tipo de documento que legalice su estatus migratorio en la República Dominicana. Además, manifestó que no consta que los peticionarios hayan recurrido ante cualquier tribunal, corte o instancia de la República Dominicana en búsqueda de amparo legal a favor de las personas cuyos derechos supuestamente fueron violados.

El 13 de octubre de 2005, la Comisión aprobó el Informe No. 68/05, concluyó que era competente para conocer la petición y decidió que era admisible por la presunta violación de los derechos consagrados en los artículos 3, 5, 7, 8, 17, 19, 20, 22, 24 y 25 de la Convención Americana, en relación con las obligaciones establecidas en el artículo 1.1 del mismo instrumento y el artículo 7 de la Convención de Belém do Pará. Informe CIDH.

#### Análisis

La situación ante estos hechos y luego de haber analizado las pruebas, argumentos de las víctimas, la CIDH determinó que el Estado Dominicano es responsable de la violación de los derechos a la personalidad jurídica, a la integridad personal, a la libertad personal, a las garantías judiciales, a la protección de la familia, a los derechos del niño, a la nacionalidad, a la propiedad, a la circulación y residencia, a la igualdad y no discriminación, y a la protección judicial.

La CIDH ubica su análisis en el marco de un patrón sistemático de expulsiones -mediante actos colectivos o procedimientos que no implicaban un análisis individualizado- de haitianos y personas de ascendencia haitiana, que responde a una concepción discriminatoria, y que existía en los años 90.

La CIDH analiza los derechos a la nacionalidad y a la igualdad ante la ley en relación con el deber estatal de prevenir y evitar la apátrida; así como las garantías mínimas que deben regir los procedimientos migratorios.

## **Conclusiones**

La CIDH (Corte) concluyó que el estado dominicano llevó a cabo dichas expulsiones violando los siguientes derechos:

- al reconocimiento de la personalidad jurídica
- a la integridad personal
- a la libertad personal
- a la protección de la honra y la dignidad
- a la protección de la familia
- a la nacionalidad
- a los derechos del niño y el debido proceso.

La Comisión concluyó que la expulsión de las víctimas implicó la pérdida automática y de facto de todos aquellos efectos que quedaron en territorio dominicano, lo que constituyó una privación ilegal de sus bienes, que, además, no tuvo ninguna indemnización adecuada.

Recordando que la República Dominicana ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos el 19 de abril de 1978 y aceptó la jurisdicción contenciosa de la Corte el 25 de marzo de 1999. La Comisión Interamericana sometió a la jurisdicción de la Corte los hechos y violaciones de derechos humanos en que ha incurrido el Estado y que han continuado desde la aceptación de la competencia contenciosa del Tribunal, esto es, la situación de impunidad en la que permanecen la violación de este caso, la detención arbitraria y expulsión sumaria de las personas mencionadas arriba.

Por otro lado, el estado adujo que la Dirección General de Migración ha invitado pública y reiteradamente a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y a cualquier otra institución de la sociedad civil, para que participaran como observadoras en los procesos de repatriación, procurando darles la mayor transparencia posible a estos procesos.

## **CASO ESTEBAN BRAULIO BRAVO CON ESTADO ARGENTINO**

### Desarrollo

- I. Hechos relevantes que dieron lugar a la intervención a la instancia Interamericana
  - a. Hechos que dan lugar al reclamo

El 21 de febrero de 1997 en la Unidad 6 del Instituto de Seguridad y Resocialización del Servicio Penitenciario Federal de la ciudad de Rawson se produjo un amotinamiento de reclusos armados con elementos punzocortantes y tomaron a varios agentes de rehenes y que entre estos últimos se encontraba el actor, quien se desempeñaba como Suboficial de 3ra y fue privado de la libertad, golpeado y amenazado de muerte. A raíz de ello, Bravo recibió una gran cantidad de perdigones de goma y diversas contusiones provocadas por los internos rebeldes, lo cual le aparejó el padecimiento del síndrome de "stress post-traumático severo con reacción paranoide respecto del S.P.F.", dichas lesiones fueron calificadas "en servicio" y aquél fue pasado a retiro obligatorio con ascenso al grado inmediato superior (art. 112 de la ley 20.416) y, por aplicación de la ley 20.774, le otorgaron, con posterioridad, dos grados más.<sup>2</sup>

b. Fundamentos del fallo de primera instancia

Como consecuencia de la discapacidad mental y el retiro del Sr. Bravo, la demandante interpuso una demanda por daños y perjuicios contra el Ministerio de Justicia – Servicio Penitenciario Federal, en el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil y Comercial Federal.

Si bien no hemos podido acceder al fallo del 22 de agosto de 2007 del Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil y Comercial Federal, deducimos que al declarar parcialmente el pago de la indemnización solicitada por la parte demandante, hubo una equiparación con la normativa laboral tradicional de accidentes de trabajo en cuanto al acceso a una reparación del daño recibido de carácter pecuniario. Pero esa declaración parcial de pago a su vez lo que hizo fue reconocer en parte el carácter indemnizatorio de los ascensos post-retiro dispuestos por el Servicio Penitenciario Federal y los consecuentes retiros jubilatorios.

c. Fundamentos del fallo de segunda instancia

No obstante, mediante sentencia de 19 de marzo de 2009, los Jueces de la Sala 2 de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal, revocaron la sentencia sustanciando la resolución bajo la doctrina de los casos “Azzetti” y “Aragon”, según la cual, el derecho común no resulta aplicable cuando la lesión es el resultado de una mera consecuencia del cumplimiento de misiones específicas por parte de elementos de la fuerza de seguridad del Estado.

---

<sup>2</sup> Hechos reconstruidos a partir del Dictamen de la Procuradora Laura Monti – Ministerio Público Fiscal y del Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos N° 44/21. Disponibles en:  
[https://www.mpf.gov.ar/dictamenes/2010/monti/junio/bravo\\_esteban\\_b\\_545\\_1\\_xlv.pdf](https://www.mpf.gov.ar/dictamenes/2010/monti/junio/bravo_esteban_b_545_1_xlv.pdf)  
<https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2021/ARAD1522-11ES.pdf>

d. Fundamentos del fallo (en disidencia) de la Corte Suprema de Justicia

1. Fundamentos de los Jueces Petracchi, Lorenzetti y Argibay (Mayoría).
2. Vistos los autos: “Bravo, Esteban Braulio c/ Estado Nacional - Ministerio de Justicia - Servicio Penitenciario Federal s/ daños y perjuicios”.

Considerando:

Que las cuestiones planteadas en este juicio resultan sustancialmente análogas a las resueltas por el Tribunal en la causa “Leston, Juan Carlos c/ Estado Nacional – Ministerio del Interior – Policía Federal Argentina s/ daños y perjuicios”, fallo del 18 de diciembre de 2007, a cuyos fundamentos y conclusiones corresponde remitir —en lo pertinente— en razón de brevedad.

En "Azzetti" se sostuvo que, a diferencia de los casos en que la lesión reconoce un origen típicamente accidental, las normas del derecho común no resultan aplicables cuando la lesión es el resultado de una acción bélica, esto es, una mera consecuencia del cumplimiento de misiones específicas de las fuerzas armadas o de seguridad, características del servicio público de defensa (voto del juez Petracchi, Fallos: 321:3363, 3383).

El mismo criterio se había expuesto en "Mengual" (Fallos: 318: 1959, 1965, voto de los jueces Nazareno, Petracchi y Bossert) y "Román" (Fallos: 312:989, voto del juez Petracchi).

Considerando:

Que las cuestiones traídas a conocimiento de esta Corte encuentran adecuada respuesta en el pronunciamiento dictado en la causa “Aragón, Raúl Enrique c/ Estado Nacional”, disidencia de los jueces Highton de Nolasco y Zaffaroni (Fallos: 330:5205), a cuyos fundamentos corresponde remitir.

En tal sentido, tanto los jueces Elena Highton de Nolasco como Eugenio Raúl Zaffaroni basaron su postura a partir del fundamento de la mayoría comparte la doctrina “Azzetti”-, circunscripta al particular ámbito para el cual se elaboró; esto es, el de las acciones "bélicas" en un sentido estricto, en tanto fue la guerra del Atlántico Sur el marco que le dio fundamento (Fallos: 321:3363, según el voto de los jueces Belluscio, Boggiano y López), por lo tanto, “...cabe subrayar que el rechazo de la pretensión indemnizatoria encontró allí específica justificación-entre otras razones-, en que "...la responsabilidad por acto bélico tiene reglas propias, pues al asimilarse la guerra a una situación calamitosa y de catástrofe nacional que repercute sobre toda la sociedad - aun cuando pudiera causar mayores daños al sector encargado de la defensa de la patria-, no puede subsumirse -en principio- en los supuestos de responsabilidad del Estado por acto ilegítimo...”,

destacándose también que "...los daños producidos por el hecho de guerra que recaen sobre un sector de la colectividad -el militar de carrera- y no en una persona o grupo limitado, no configuran un supuesto de sacrificio especial ni su reparación se podría sustentar en el equilibrio en el reparto de las cargas públicas..."; y que, finalmente, como "...la cantidad de sujetos eventualmente dañados por el hecho de guerra es extensa, ello determina que una posible compensación sólo pueda ser dispuesta, con fundamentos en la solidaridad, por el Poder Legislativo..." (conf. considerandos 7º, 10 y 11, del voto aludido)". Es por ello que corresponde concluir que "...el argumento invocado por la alzada no es idóneo para desestimar el reclamo del actor fundado en las normas del derecho común".<sup>3</sup>

e. Análisis crítico de las pretensiones del peticionante

La parte peticionante se presentó ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y planteó la vulneración de los siguientes derechos consagrados en la Convención Interamericana de Derechos Humanos:

- Derecho a la integridad personal (Art. 5º)
- Derecho a garantías judiciales (Art. 8º)
- Derecho a la protección de la honra y la dignidad (Art. 11º)
- Derecho a la protección a la familia (Art. 17º)
- Derecho de igualdad ante la Ley (Art. 24º)
- Derecho a la protección judicial (Art. 25º)
- Suspensión de garantías (Art. 27º)

De los hechos acontecidos en la Unidad 6 del Instituto de Seguridad y Resocialización de Rawson y de la evolución del reclamo de Bravo a lo largo de las distintas instancias procesales hasta llegar a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, pareciera que las pretensiones del peticionante fueron un tanto excesivas en virtud de una interpretación muy extrema de lo efectivamente ocurrido y acreditado en los diversos foros, incluso en el de la Comisión Interamericana.

Así, en un recurso contra el Estado argentino, hacer un reclamo por violación al derecho a la protección de la honra y la dignidad o al derecho a la protección a la familia, no pareciera que estuvieran en juego como derivados siquiera del centro de la demanda de Bravo, cual es la del

---

<sup>3</sup>Aragón, Raúl Enrique c/ Estado Nacional - Ministerio del Interior- Gendarmería Nacional s/ daños y perjuicios.

reconocimiento pleno a un resarcimiento por daños y perjuicios como consecuencia de haber sido rehén de los internos amotinados de la mencionada unidad penitenciaria.

En cambio, entra dentro de lo previsible: 1) el reclamo por violación al derecho a la integridad personal; 2) la evidente exposición -como expresa parte de la doctrina y jurisprudencia argentina- de violación al derecho de igualdad ante la Ley al negársele el derecho a una reparación de carácter pecuniario a un miembro de las fuerzas de seguridad como consecuencia de riesgos propios de su actividad (a diferencia de cualquier otro trabajador); 3) la consecuente violación al derecho a una adecuada protección judicial; y 4) entra en discusión una discutible violación a las garantías judiciales, ya que el peticionante ha gozado de las mismas durante todo el proceso.

Por último, cabe señalar la improcedente pretensión de acusar al Estado argentino de suspender garantías en los términos del Art. 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, realmente no se condice con una situación de excepción descrita en el artículo referido, ni con una situación de suspensión de garantías.

f. Derechos vulnerados y Análisis de la decisión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en cuanto a la admisibilidad de la petición

En resumen, la Comisión Interamericana ha declarado admisible, de la petición de Bravo, en relación con los artículos 5 (derecho a la integridad personal), 8 (derecho a garantías judiciales), 24 (derecho de igualdad ante la Ley) y 25 (derecho a la protección judicial) de la Convención Americana. Esto no quiere decir que la Comisión Interamericana le ha dado la razón al peticionante, tan sólo ha declara “admisible” el reclamo presentado en virtud de los alegatos de las partes; por lo cual, de ahora en más se reciben nuevas presentaciones de las partes y “la Comisión” intenta llegar a una solución amistosa entre las Partes.

En virtud de haber sido rehén en el motín de la Unidad 6 del Instituto de Seguridad y Resocialización de Rawson y la denegación del acceso a la indemnización a través de las sentencias de los Jueces de la Sala 2 de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal y de la Corte Suprema de Justicia (en fallo dividido), hay una interpretación de que pueden haber sido vulnerados los derechos de integridad personal, de garantías judiciales, de igualdad ante la Ley y de protección judicial. Repasemos uno a uno cada uno de las peticiones admitidas por la Comisión.

- Derecho a la integridad personal: De todos los supuestos previstos en el Art. 5 de la Convención Americana<sup>4</sup> cabría el supuesto del numeral 1, “Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.” En este caso la Comisión Interamericana tendrá que evaluar en qué grado la denegación de la indemnización como medida reparatoria de los daños y perjuicios acreditados durante el proceso judicial realizado en la Argentina.
- Derecho a garantías judiciales: El Art. 8, inc. I de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”<sup>5</sup>. Resulta muy difícil pensar que en los términos del presente artículo tales derechos hayan sido vulnerados, toda vez que el peticionante fue oída en un proceso judicial, tuvo su derecho a la defensa y las garantías procesales debidas y hasta un fallo judicial (de primera instancia) y parte de la jurisprudencia (voto de la minoría en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia) a su favor. Quizás el único término del que pueda sustentarse la Comisión Interamericana para declarar admisible esta petición es “...dentro de un plazo razonable...”, aspecto discutible porque son los plazos (no los ideales, claro) establecidos por el Código Procesal Civil y Comercial para todos los procesos judiciales en esta materia.
- Derecho de igualdad ante la ley: El Art. 24 de la Convención establece que “*Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley*”.<sup>6</sup> En principio, este sería el punto más fuerte de la petición de Bravo, ya que el centro de la demanda del peticionante gravita sobre el derecho a percibir una indemnización sobre los daños y perjuicios derivados de los hechos descriptos en la página 1 en el marco de los riesgos propios de su condición de agente de seguridad del Servicio Penitenciario Federal. Así, tanto en la sentencia de segunda instancia como en el voto de la mayoría de la Corte Suprema de Justicia de la Nación predominó la postura jurisprudencial basados en los Casos “Azzetti” y “Aragón” (fallos 321:3363 y 330:5205),

---

<sup>4</sup><http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/28152/norma.htm>

<sup>5</sup>*Ibidem.*

<sup>6</sup>*Ibidem.*



en donde se fija la posición “... en virtud de los cuales ningún afectado ‘en y por actos de servicio’ tiene aptitud jurídica para reclamar el resarcimiento del derecho civil, a no ser que su lesión o minusvalía tengan origen en un ‘acto típicamente accidental’”.<sup>7</sup> Otro criterio importante seguido por la sentencia de segunda instancia siguiendo la jurisprudencia de la Corte (casos “Leston” y “Aragón”) es que “...establece una diferencia entre los daños de origen accidental y los daños que son mera consecuencia del cumplimiento de misiones específicas de las fuerzas armadas o de seguridad, declarando con relación a esta última categoría que no resultan aplicables las normas de derecho común.”<sup>8</sup>

- Derecho a protección judicial: Como consecuencia directa del derecho de igualdad ante la Ley, la Convención Americana consagra en su Art. 25 el derecho a una adecuada protección judicial con el objeto de que se amparen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y por las leyes.

Es importante mencionar que el presente no es el único caso de agentes de cuerpos de seguridad de la Argentina que han llegado a la instancia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. También han sido admitidos:

- Zizzetta, Vicente (Informe 173/21 – Petición 1365-09)<sup>9</sup> (P.F.A.)
- Perlo, Carlos Alberto (Informe 354/21 – Petición 1310-14)<sup>10</sup> (P.F.A.)
- Farías, Gustavo Ángel (Informe 271/20 – Petición 1619-13)<sup>11</sup> (P.F.A.)
- Ibarbuden, Hugo Eduardo (Informe 76/19 – Petición 1495-08)<sup>12</sup> (G.N.A.)
- Álvarez, Jorge Osvaldo y Andrada, Alberto Miguel (Informe 32/18 – Petición 355-08)<sup>13</sup> (P.F.A.)

Es de destacar, que, en todos los casos, aun cuando los peticionantes no lo incluyera en su reclamo inicial ante la Comisión Interamericana (como en los casos de Zizzetta, Perlo e Ibarbuden), ésta aprobó la admisibilidad de la posible violación a los Arts. 5, 8, 24 y 25, al igual que en el caso Bravo y denegó el resto de las peticiones solicitadas.

---

<sup>7</sup>Dictamen de la Procuradora Laura Monti sobre el caso “Bravo, Esteban Braulio c/ Estado Nacional – Ministerio de Justicia – Servicio Penitenciario Federal s/ daños y perjuicios”, Ministerio Público Fiscal. Buenos Aires, 2 de Junio de 2010. Accedido el 24 de agosto de 2022 en: [https://www.mpf.gov.ar/dictámenes/2010/monti/junio/bravo\\_esteban\\_b\\_545\\_1\\_xlv.pdf](https://www.mpf.gov.ar/dictámenes/2010/monti/junio/bravo_esteban_b_545_1_xlv.pdf)

<sup>8</sup>*Ibidem*. Disponible en: [https://www.mpf.gov.ar/dictámenes/2010/monti/junio/bravo\\_esteban\\_b\\_545\\_1\\_xlv.pdf](https://www.mpf.gov.ar/dictámenes/2010/monti/junio/bravo_esteban_b_545_1_xlv.pdf)

<sup>9</sup><http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2021/ARAD1365-09ES.pdf>

<sup>10</sup><https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2021/arad1310-14es.pdf>

<sup>11</sup><https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2020/arad1619-13es.pdf>

<sup>12</sup><https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2019/ARAD1495-08ES.pdf>

<sup>13</sup><https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2018/ARAD355-08ES.pdf>

Es muy probable que la Comisión Interamericana, admitiendo peticiones sobre la misma problemática contra la Argentina, esté sumando “masa crítica” de casos para preparar una recomendación para nuestro país en donde solicite un cambio de legislación que iguale derechos de los integrantes de sus miembros de las Fuerzas de Seguridad y Policías.

a. Conclusiones de la casuística:

- Reiteramos que el criterio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre los casos de agentes de Fuerzas de Seguridad y Policiales que reclaman en esta instancia ante el Estado argentino es único y no ha variado, ni en el Caso Bravo, ni en los otros casos admitidos.
- Esto obedece a una visión sobre el problema que entra en colisión con la interpretación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.
- En el caso de la visión de la Comisión, hay una proposición más amplia o universal en el sentido de que todas las personas (sin distinción de oficio en este caso) merecen tener acceso a una indemnización justa ante un daño o un perjuicio.
- En el caso de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, las diferentes respuestas ante los daños y perjuicios no son denegatorios de derechos. Como explica el Ministro Carlos Rosenkrantz, “...quien decide incorporarse a la Policía Federal asume en forma voluntaria los riesgos que caracterizan a la actividad policial...,”<sup>14</sup> siguiendo la línea del caso “Azzetti”.
- En el caso Goyenechea, mencionando al mismo ministro, sostiene que “...no es ocioso recordar aquí que en materia de responsabilidad civil el legislador puede optar por diversos sistemas de reparación de daños, siempre que se mantengan dentro del límite general impuesto por el art. 28 de la CN. El principio de reparación integral tal como fuera reconocido por esta Corte no es incompatible con sistemas que establezcan una indemnización razonable en favor de quien resulte dañado por causa de otro (Fallos: 327:3677, 3753; 335:2333; entre otros). El Congreso de la Nación, en lo que en este caso importa, ha ejercido esa opción creando un sistema especial por el que concede al personal policial derechos pecuniarios de carácter resarcitorio...”<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup>Goyenechea, Raquel F. y otros c. Estado Nacional Ministerio del Interior - Policía Federal s/ accidente en el ámbito militar y Fuerzas de Seguridad. • 26/09/2017 - <http://biblioteca.camdp.org.ar/cgi-bin/koha/opac-retrieve-file.pl?id=83e6e11553f57e61110976bb5db85146>

<sup>15</sup>*Ibidem* - <http://biblioteca.camdp.org.ar/cgi-bin/koha/opac-retrieve-file.pl?id=83e6e11553f57e61110976bb5db85146>

- Lo que intenta establecer aquí el Juez Rosenkrantz, es que por un lado la diferencia de respuestas del tipo de reparación, no deja de ser indemnizatorio. Por otro lado, que hay facultades que son del Congreso Nacional en cuanto a decidir o no la uniformidad o la especificidad de regímenes reparatorios o indemnizatorios en virtud de las características laborales de cada actividad laboral.
- a. Conclusiones:
  - El caso en cuestión podría dirimirse de diversas maneras posibles, pero además de posibles, y no habría cuestionamientos muy severos que pudiesen sugerir arbitrariedad manifiesta para ninguna de las partes, y sin doblegar preceptos que surgen de nuestro ordenamiento jurídico interno. Veamos ambas posibles resoluciones a las que podría llegar la “Comisión” (a modo de Recomendación), o incluso la “Corte”, si es que, de la instancia previa, si no surgiese acuerdo alguno.
  - En lo que al Estado nacional respecta (en representación del Servicio Penitenciario Federal) se acoge a una normativa (precedentemente citada), que le permite “resarcir” a sus agentes, de manera diferenciada del resto de la inmensa mayoría los ciudadanos, que se ven amparados por lo legislado en la Ley de Contrato de Trabajo. No transgrede en principio ninguna normativa legal.
  - El peticionante por su parte, exige un resarcimiento “integral” a través de una indemnización pecuniaria ordinaria, acorde a dichos “cánones de normalidad” que ostenta la inmensa mayoría de ciudadanos que habitan nuestro suelo y que no se encuentran justamente alcanzados por leyes especiales.
  - La Comisión podrían recomendarle, (o la Corte resolver), que el Estado nacional defina el estatus de constitucionalidad o Inconstitucionalidad, de estas leyes especiales que rigen a una minúscula porción de ciudadanos, (ley 20.416 y la ley 20.774) y una vez que dichos preceptos fuesen derogados o modificados por ley posterior y se hiciesen leyes vigentes, adecuar sus intenciones reparatorias hacia la persona del peticionante.
  - Esta aparente encrucijada jurídica, o estas dos posiciones posibles, a nuestro entender debería resolverse de manera que no se modificase el destino ni las pretensiones del peticionante, ni en lo inmediato ni mucho menos en forma directa, pero si, dejando abierta una “ventana”, para que la Comisión “Recomendase” al Estado argentino, reparar a futuro, aquellos casos similares o asimilables por analogía. Para ello (y utilizando los mecanismos

procedimentales que dicta nuestra Carta Magna) deberá modificar estas leyes (mediante ley del Congreso) que en la actualidad ya no sólo son obsoletas, sino que, además, emanan un cierto y fuerte aroma a “inconstitucionalidad”, por vulnerar derechos protegidos por aquella.

- El Estado nacional deberá comprometerse a cumplir dicha recomendación, obligándose a derogar dichas leyes, y modificarlas por una legislación acorde a los tiempos que corren, en materia de DD. HH.
- Para que se entienda mejor, el conflicto de intereses enfrentados por los derechos hasta aquí enunciados en disputa, parece no dar la razón de forma absoluta, ni al Estado Nacional, ya que en el corto plazo, debería modificar su normativa interna que por años viene sosteniendo, pero menos aún se los concede al peticionante cuya reparación que pretendía sea integral, será solo hasta el límite de lo ya obtenido en las resoluciones de los tribunales internos, puesto que en este momento las leyes que se atacan, poseen rango de legalidad y no fueron tachadas de inconstitucionales por ningún estrado nacional.
- Hasta tanto no haya una clara voluntad política de reformar la legislación vigente (y posiblemente a derogación), en el corto o mediano plazo (de las leyes 20.416 y la 20.774) hoy por hoy son leyes vigentes y deben ser respetadas como tal.
- De darse esta forma de “reparación”, Esteban Braulio Bravo será sin dudas un caso emblemático, que se utilizará en los años venideros, como caso jurisprudencial, y será seguramente para defender aquellos casos donde se intente vulnerar derechos humanos consagrados como protegidos por nuestra Constitución, ante todo la igualdad ante la ley.
- Lamentablemente a él, le tocará solamente conformarse con una reparación parcial, que contemple el cumplimiento de la ley vigente al momento de los hechos y a la de la actualidad normativa, esgrimida por parte de la defensa del estado argentino.
- Deberá aceptarse que, en lo que respecta a sus pretensiones de “reparación integral”, probablemente nada cambie a lo ya dictaminado por nuestro máximo tribunal, el cual contempló una reparación parcial, procedente de las leyes aplicadas (suba en las categorías o rango, y con su consiguiente jubilación por retiro, y con dichas leyes como marco regulatorio del canon a percibir).

## COMBATING HUMAN TRAFFICKING IN THE AMERICAS WITH A FOCUS ON THE CARIBBEAN: 2022 TIP REPORT FINDINGS<sup>1</sup>

Lecture delivered by Dr. Kathleen M. Vogel<sup>2</sup>  
Arizona State University

Good morning! My name is Kathleen Vogel and I am glad to have some time to share with you today about what the 2022 Trafficking in Persons (TIP) Report found with trafficking trends in the Caribbean region and hope it can be informative and helpful to you. I have previously served in the U.S. Department of State's Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, working primarily on the Caribbean portfolio, as well as with some countries in Central, South, and North America. I have continued to follow how COVID-19 has impacted the region—will share some of that information with you today and how we might think about moving forward with combating trafficking in the Caribbean region in a now post-COVID environment.

The purpose of my talk today is to give you some background on the crime of human trafficking. Human trafficking is a global crime, and its definition is the use of force, fraud, or coercion to exploit a person for profit; it involves both sex and labor trafficking. Estimates of the prevalence of this crime vary because it is largely a hidden crime. In 2000 the Palermo Protocol was passed, which was the first international treaty to define and focus on human trafficking as a crime. Currently, there are 178 parties to the Protocol. I also would like to share with you background on the annual TIP Report, which includes an assessment of anti-trafficking trends and efforts across the Caribbean, and also share what have been the opportunities and challenges with combating trafficking in the region over the past year.

The U.S. government established the Trafficking Victims Protection Act (TVPA) in 2000, which created the State Department's Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, which was also mandated by the U.S. law to create and release the annual TIP Report. This report assesses country efforts around the world to combat trafficking. One of the unique features about the *TIP Report* is that the United States is also assessed as one of the 188 countries. This involves not only listing its accomplishments, but also pointing out the various areas where the United States needs to improve in its efforts to combat human trafficking. In the *TIP Report*, countries are ranked and

---

<sup>1</sup> Information in this summary is taken from the 2022 TIP Report: <https://www.state.gov/reports/2022-trafficking-in-persons-report/>.

<sup>2</sup> Kathleen M. Vogel, Ph.D., is Professor in the School for the Future of Innovation in Society at Arizona State University in Tempe, AZ. From 2016-2018, she served in the U.S. Department of State as a Jefferson Science Fellow in the Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons; she then continued on serving as an expert consultant for the office until March 2021.

placed on one of four Tiers (Tier 1, Tier 2, Tier 2 Watch List, and Tier 3). These tier assessments are based on standards listed in the U.S. Trafficking law (TVPA), but these are also embodied in the Palermo Protocol, so countries that have signed up to the Palermo Protocol should see the assessments as being based on what they have agreed to do as a state party to Palermo. The *TIP Report* does not compare countries against one another; it compares them against their own efforts from the previous year. Moreover, countries are expected to show increasing efforts from year to year.

Briefly, Tier 1 means the country meets minimum standards under the TVPA—not that the country has no trafficking problem. The United States is ranked Tier 1, but the U.S. narrative in the TIP Report lists many areas that need continued work and attention. Tier 2 means countries are not meeting the minimum standards but are trying to meet them and there is tangible evidence of them doing so. Tier 2 Watch List means that countries are not meeting the minimum standards and either the absolute number of victims is very significant or significantly increasing and/or there is a failure to provide evidence of increasing efforts to combat trafficking. Tier 3 means that countries are not trying/not working on the problem. The Tier 3 ranking comes with a stick—foreign aid restrictions—not providing U.S. government humanitarian, nontrade-related foreign assistance. In addition, the U.S. President may determine to withhold funding for government official or employee participation in educational and cultural exchange programs for certain Tier 3 countries. The U.S. President may also determine to instruct the U.S. Executive Director of each multilateral development bank and the International Monetary Fund to vote against and use his or her best efforts to deny any loans or other uses of the institutions' funds to a designated Tier 3 country for most purposes (except for humanitarian, trade-related, and certain development-related assistance). It is possible to get a waiver for these aid restrictions, but the President of the United States has to sign off on the waiver and there is a lengthy bureaucratic process to obtain a waiver.

Here we see a map of the 2022 TIP Report country rankings for the Western Hemisphere region. Green =Tier 1; Yellow=Tier 2; Orange =Tier 2 Watch List; Red=Tier 3. The reporting year for the 2022 report is from April 1, 2021 to March 31, 2022. In the Americas region, most countries are ranked as either Tier 1 or Tier 2, with fewer countries ranked Tier 2 Watch List or Tier 3.

In our next table, we can look at the statistics of the data on prosecutions, convictions and victims identified during the period 2015-2022 (a seven-year period) in the Western Hemisphere Region. Overall, over time, you can see a general trend of an increase in prosecutions, convictions,

and victims identified across the region as reported from data provided by foreign governments; however, it is useful to note that all of these numbers dropped in the 2020-2021 reporting period likely due to the effects of the pandemic. I will discuss this more later.

Before we get into the Caribbean region and also COVID-specific impacts on anti-trafficking efforts, it is useful to look at some key trends that have been present in the Americas over the past five years: (1) Human traffickers exploit domestic and foreign victims in sex and labor trafficking [note: trafficking is not necessarily a crime of movement, but can occur within towns, cities, and households]; (2) vulnerable groups include women, men, children, indigenous persons, LGBTI persons (especially transgender individuals), persons with disabilities, and migrants (documented and undocumented); (3) observers reported an increase in the number of Venezuelan migrants identified as trafficking victims and concerns about migrants in general as a vulnerable population; (4) vulnerability of individuals from Central and South America, particularly El Salvador, Guatemala, Honduras, and Venezuela; traffickers exploited some of these victims along Mexico's southern border; border regions in other parts of the Americas are also vulnerable to high instances of trafficking.

We also see the additional trends in the Americas of: (1) Communities near mining areas were vulnerable to sex and labor trafficking; (2) the United Nations (UN), international organizations, NGOs, and the media reported increased participation by organized criminal groups in trafficking; forced criminality involving drug production and trafficking, robbery, extortion, murder, and other acts of violence also evident in some countries; (3) family members facilitate the trafficking of young women and children; (4) child sex tourism remains a problem and continues to expand, especially in tourist areas, with child sex tourists arriving mostly from the United States, Canada, and Europe. Now that we have seen some general trafficking-related trends in the Americas, it is useful to discuss how the COVID-19 pandemic has created new or additional burdens on combatting human trafficking in the region.

In general, across the region, there has been observed more people experiencing economic and social vulnerabilities from the pandemic that has likely increased the potentials risks of human trafficking, particularly for vulnerable and marginalized populations. Some key issues that have been observed include the following: (1) survivors of trafficking faced an increased risk of potential re-victimization due to financial and emotional hardships during the crisis; (2) COVID-19 mitigation efforts, such as stay-at-home orders and travel limitations, increased rates of gender-

based violence and substance abuse, both of which put individuals at a higher risk of human traffickers exploiting them; (3) low-wage and migrant workers and those in the informal economy faced riskier employment conditions, including restricted movement, minimal oversight mechanisms, withheld wages, and increasing debts—all indicators or flags for human trafficking; (4) traffickers targeted families experiencing financial difficulties and offered false promises and fraudulent job offers to recruit their children, while other families exploited or sold their children to traffickers to financially support themselves; (5) traffickers capitalized on the reduced capacity and shifting priorities of law enforcement resulting in greater anonymity and impunity to pursue their crimes. These issues have been noted across the various country narratives for the Americas in the TIP Report.

The COVID-19 pandemic has also impact anti-trafficking efforts by creating pressures of competing priorities, and reduced capacity and resources to identify, combat, and manage cases of human trafficking across the region. For example, some key items identified in the TIP Report country narratives: (1) Governments faced the predicament of shifting priorities to focus on growing health and economic concerns, which drew attention and resources away from anti-trafficking efforts; (2) Stay-at-home orders and travel restrictions made it more difficult for front-line officials to protect individuals through proper identification and screening techniques, leaving officials to rely on victims to self-identify during the pandemic, which already occurs rarely; (3) NGOs reported significant funding cuts due to COVID-19, which forced some to halt all assistance or cancel certain victim-support services; (4) Victims and survivors faced obstacles accessing assistance and support as lockdowns, social distancing protocols, and a lack of resources caused service providers to close shelters and reduce services.

Another significant area of impact from COVID-19 has been in the prosecution arena. Many governments across the Americas struggled to keep their law enforcement and courts systems operational during the pandemic. COVID-19 has led to the following impacts: (1) Criminal justice systems often delayed and suspended overall prosecution efforts while law enforcement officials worked to manage COVID-19 outbreaks; (2) Law enforcement officers were unable to conduct proper investigations and interviews with individuals to obtain the necessary evidence to prosecute human trafficking cases; (3) Court closures at the onset of the pandemic also delayed prosecutions, contributing significantly to judicial systems' backlog of cases. All of these issues that I have raised about the impacts of COVID-19 will continue to have repercussions on government's anti-



trafficking efforts in the region for years to come. I'd like to now present to you data from the Caribbean region for the 2022 TIP Report so that you can get a sense of trends in the Caribbean region.

Here you can see a clearer break out of the rankings for the Caribbean region; highlighted in yellow are those countries which changed rankings over the past year. I wanted to point out a few countries. For Tier 1 countries, Guyana is ranked as a Tier 1 country since 2017. And it has not necessarily been because of large government investments in anti-trafficking efforts. Rather, political will from the top has been key—the former President was a strong advocate for combating trafficking and this commitment has continued through a change in government. The government has put dedicated resources and personnel to combatting trafficking, particularly in the areas of investigations, prosecutions, and convictions. Guyana is a useful example for other Caribbean countries who have limited resources—that they too can achieve a Tier 1 ranking. One point to note, however, is that it is difficult to stay as a Tier 1 country because a country needs to show increasing efforts to combat trafficking each year. So, although it is good to aspire to achieve a Tier 1 ranking, it is more realistic that countries will be able to achieve and maintain a Tier 2 ranking. And a Tier 2 ranking is a fine ranking—it means that a country is working on the problem of trafficking.

In terms of some of the other rankings, the yellow highlighted colors are those countries that changed rankings from 2021. Barbados was upgraded to Tier 1 in 2022 because they increased investigations and initiated two prosecutions (which was the first time since 2013). Barbados also identified a trafficking victim for the first time since 2016. For Tier 2 Watch List, Antigua and Barbuda and St. Lucia were both downgraded from last year's Tier 2 ranking. This is because of problems in the areas of law enforcement and victim protection. In Antigua and Barbuda, the government did not identify any victims for the second consecutive year, nor did it initiate any prosecutions for the second consecutive year, nor convict any traffickers for the third consecutive year. In St. Lucia, the government has not initiated a trafficking prosecution since 2015 and has never convicted a trafficker. The government also did not identify any victims for the second consecutive year or report providing any services to victims.

In the Tier 3 category, Cuba maintained its ranking, while St. Maarten and Curacao were both downgraded from last year's Tier 2 Watch List ranking. Ongoing concerns (and lack of government attention) about state-sponsored forced labor in Cuba's foreign medical missions

program were the primary reason for its continued Tier 3 ranking. St. Maarten and Curacao have struggled for several years to make progress on anti-trafficking efforts. St. Maarten has been in a downward trend since 2017; Curacao has been in a downward trend since 2018. In St. Maarten, the government did not report prosecuting or convicting any traffickers or identifying any trafficking victims for the second consecutive year. Further, the government was not equipped to provide services to trafficking victims; it did not have shelters, did not allocate funding for victims, and did not have formal arrangements with service providers. The government did not update its national action plan which expired in 2018, and interagency coordination was severely lacking. Curacao had similar problems: the government did not convict any traffickers, it did not identify any victims, and it continued to condition foreign victims' assistance, including residency, on cooperation with law enforcement in cases against traffickers. Lack of government funding remained a primary obstacle to robust anti-trafficking efforts in Curacao.

As noted earlier, there remain ongoing concerns about forced labor in Cuba's foreign medical missions program, which is managed by the Unidad Central de Cooperación Médica and the Cuban Ministry of Health. These concerns have increased since the pandemic because, starting in early 2020, the Cuban government sent more medical professionals to assist countries to respond to the global COVID-19 pandemic under unclear financial arrangements. Countries in the Caribbean that have received Cuban medical missions teams during the pandemic include: Antigua and Barbuda, The Bahamas, Barbados, Dominican Republic, Guyana, Haiti, Jamaica, St. Lucia, St. Vincent and the Grenadines, Suriname, Trinidad and Tobago. To date, there has been inadequate screening in these countries for trafficking indicators among these Cuban medical missions workers.

It would be useful next to discuss some general trafficking trends in the Caribbean over the past few years. Trafficking convictions remained down in nearly all countries due to backlogs causing judicial delays; the slow pace at which cases moved through the courts hampered efforts to hold traffickers criminally accountable, deterred victims from serving as witnesses and led to many dropped prosecutions. The COVID-19 pandemic caused a suspension of activity in some judicial courts. There were several cases of foreign nationals arrested, charged, and convicted for child sex trafficking. Many countries did not have formal procedures to identify forced labor victims. Corruption and official complicity in trafficking crimes remained significant concerns, inhibiting law enforcement action, creating an environment of impunity, and decreasing the likelihood of victim reporting. In addition, governments also struggled with victim identification.

Although most governments had standard operating procedures and training for front line officials, concerns remained on the effectiveness of their implementation and application, especially with vulnerable populations, such as migrants and adults in commercial sex. This was also due to turnover of front line personnel and the need to retrain.

In looking to the future, there are additional contextual factors that raise concerns regarding trafficking in the Caribbean. The first is the role of climate change. Flooding, extreme weather conditions, heat waves, and environmental degradation create displaced populations. Vulnerable migrants, indigenous communities, women and children, and minority populations are more likely to experience its impacts and are likely to become even more vulnerable to exploitation. Thus, there is a need for governments in the Caribbean to increase preparedness efforts and develop programs for those displaced by climate change and advocate for rights of those marginalized and most vulnerable to climate change and exploitation. Another area of concern is the role of China in the region, and, in particular its Belt-Road Initiative. Since 2013, China has been implementing the Belt and Road Initiative (BRI)—a trillion-dollar infrastructure development and economic integration strategy involving a multitude of countries around the world (including those in the Caribbean). Most BRI projects employ Chinese nationals and are managed by Chinese-owned enterprises. In the Caribbean, there have been noted forced labor cases involving Chinese nationals since 2013. Forced labor cases involving the BRI include indicators such as: deceptive recruitment into debt bondage, arbitrary wage garnishing or withholding, contract irregularities, confiscation of travel and identity documentation, forced overtime, and resignation penalties, as well as intimidation and threats, physical violence, denial of access to urgent medical care, poor working and living conditions, restricted freedom of movement and communication, and retaliation for reported abuses. One main concern is that Chinese authorities have not exercised sufficient oversight of these local development projects to prevent forced labor. As these BRI projects continue, there is a need for host governments in the Caribbean to be vigilant about scrutinizing recruitment channels and contracts to ensure that individuals are not lured to work in BRI projects under false pretenses and exploited. Governments in the Caribbean should increase their inspection of BRI worksites to monitor working conditions and screen for forced labor indicators; this will involve more capacity building in the Caribbean to screen for forced labor. There is also a need for greater outreach and awareness raising in key BRI project areas and training for immigration

authorities. If forced labor is detected, countries in the Caribbean must be prepared to receive and protect victims.

To end, I'd like to highlight that in spite of these many challenges to combat trafficking, it is also important to recognize that within many countries across the Caribbean, anti-trafficking efforts by governments or by NGOs did not stop during the pandemic or in the recovery period. And there were several notable accomplishments to tout in the region as noted in the 2022 TIP Report. For example, in the prosecution category, the Bahamas convicted a female sex trafficker for the sex trafficking of two girl victims. There has been an emerging trend in the region of female sex traffickers and so it is important to see governments addressing this issue. In the Dominican Republic, their courts convicted 10 traffickers, compared with four traffickers in 2020. The government also enhanced their cooperation with four foreign governments on trafficking investigations, such that 10 new or ongoing investigations and one conviction resulted from this international cooperation, as well as the identification of at least six trafficking victims. In Suriname, the Maritime Authority, the military, the maritime police, and the Coast Guard increased inspections of vessels entering the country, to identify suspicious activities, including trafficking.

In the Protection area, Guyana significantly increased its screening of potential victims and its identification of victims. The government screened 288 potential victims and identified 216 victims; this compared with the identification of 199 victims by the government in 2020. In Haiti, even under very difficult political and security conditions, the government identified 190 Haitian victims of child labor trafficking. In Barbados, the government identified one child sex trafficking victim; the government had not identified a victim since 2016. Finally, in the area of Prevention, most governments provided public awareness campaigns that were virtual or in media formats. So, as you can see, many governments exerted the political will and maintained resources and personnel to combat human trafficking in the Caribbean region—even if there were many challenges that were present during the pandemic and the recovery period. It is useful to consider the resiliency of many governments to persevere and innovate during this difficult time period.

With that, I will conclude—I welcome your questions and comments. This ends the summary of trafficking trends in the Caribbean region as reflected in the 2022 TIP Report.

## REFUGEE AND MIGRATION FLOW IN THE AMERICAS: HUMAN RIGHTS AND HUMANITARIAN PERSPECTIVES FROM HIAS

Lecture delivered by Melanie Nezer<sup>1</sup>  
The Hebrew Inmigrant Aid Society

There have never been more people seeking safety and so few places willing to welcome and protect them. More than 100 million people around the world have been displaced from their homes by persecution and conflict.<sup>2</sup> More than half are still living in their own countries. The rest have fled to neighboring countries or have traveled far from home seeking safety.

The displaced population in the Americas is constantly changing, with major shifts over the past twenty years but even just over the course of few months. Twenty years ago, thousands of Colombian refugees fled to Ecuador, Panama, and Venezuela. Today, around 7 million Venezuelans are living outside their country,<sup>3</sup> about the same number of people displaced from Ukraine and surpassing Syria for the first time.<sup>4</sup> This is 25% of the Venezuelan population. About 6 million are in Latin America. Colombia hosts 2.4 million Venezuelans, making it the country hosting the second largest number of displaced people in the world, after Turkey.<sup>5</sup> At the same time, over 5.6 million Colombians remain internally displaced in Colombia.<sup>6</sup>

Also at the same time, according to the Panamanian government, approximately 134,000 people crossed the Darien Gap on their way to the United States in 2021, up from just hundreds a year only a decade ago. Nearly 30,000 were children. The majority were from Cuba, Haiti, and Venezuela but some were from as far away as Angola, Bangladesh, and Uzbekistan.<sup>7</sup> From what HIAS staff is seeing in Necocli, where we have staff, many arrive with little or no belongings, and many are traveling with children and babies. A former U.S. government

---

<sup>1</sup> Melanie Nezer is Senior Vice President, Global Public Affairs for HIAS, the international Jewish humanitarian organization. HIAS provides services to displaced people in 20 countries, including Peru, Ecuador, Colombia, Venezuela, Guyana, Aruba, Panama, Costa Rica, and Mexico. Melanie and her team are responsible for presenting HIAS to the world and creating powerful and sustained public support for our work and for refugees, with the goal of achieving just and humane global refugee and asylum policies and ensuring that people receive the support they need to rebuild their lives. Melanie is an immigration attorney and has provided pro bono legal assistance to detained asylum seekers at the US-Mexico border, and has visited many refugee communities around the world. Her 2019 Ted Talk, "The Fundamental Right to Seek Asylum," has been viewed nearly 2 million times.

<sup>2</sup> <https://www.unhcr.org/en-us/globaltrends.html>

<sup>3</sup> <https://www.r4v.info/en/refugeeandmigrants>

<sup>4</sup> <https://www.washingtonpost.com/world/2022/09/04/venezuela-refugee-crisis-ukraine-syria/>

<sup>5</sup> <https://www.dhs.gov/news/2022/10/12/dhs-announces-new-migration-enforcement-process-venezuelans#:~:text=There%20are%20currently%202.4%20million,population%20has%20left%20the%20country>

<sup>6</sup> <https://story.internal-displacement.org/colombia-urban/index.html#>

<sup>7</sup> <https://www.cfr.org/article/crossing-darien-gap-migrants-risk-death-journey-us>

official observed, “When one of the most impenetrable stretches of jungle in the world is no longer stopping people, it underscores that political borders, however enforced, won’t either.”<sup>8</sup>

At the US-Mexico border, some policies to block asylum seekers put in place by the prior administration remain in place today, including closing the border to asylum seekers for public health reasons, which the Biden Administration has continued. HIAS is concerned about the Biden administration’s new program offering humanitarian parole to a limited number of Venezuelan refugees. This is modeled on a similar program for Ukrainians. Only Venezuelans who have U.S. sponsors are eligible, the rest will be expelled at the border under an emergency public health law invoked at the beginning of the pandemic in March 2020. The policy, known as Title 42, allows the U.S. to block people from seeking asylum as long as Mexico agrees to take them and has led to 2 million expulsions under both the Biden and Trump administrations.

While we recognize the complex challenges at the U.S. southern border and the enormous dangers of making the journey north from Venezuela by land, and we support any steps toward an orderly process allowing Venezuelans to enter the U.S., this program is limited and seems designed to mostly to keep asylum seekers out. We are also concerned that these nationality specific programs arbitrarily pick and choose among asylum seekers according to U.S. government needs and political considerations. We also find it disturbing that the Biden administration is no longer citing any public health rationale for Title 42 and is effectively establishing these expulsions as a feature of U.S. immigration policy.<sup>9</sup>

We are worried that in the Americas and around the world, too many governments are taking a deterrent approach to asylum seekers – which as seen by the huge increase in refugee numbers has failed to keep people home – and are failing to uphold the right to seek asylum, which is a legal right under international and most domestic laws in the region. Even in the countries where protections do exist, asylum seekers often must navigate complex bureaucratic and legal systems alone to secure basic rights for themselves and their families. Legal status is critical; it ensures the government won't return those who have fled to the country where they face persecution. It provides a sense of safety and permanence, and opens access to healthcare, shelter, work, and education.

---

<sup>8</sup> <https://www.nytimes.com/2021/10/02/world/americas/haitian-migrants-mexican-border.html>

<sup>9</sup> <https://www.hias.org/news/press-releases/hias-says-biden-plan-combining-parole-and-expulsions-venezuelans-riddled-flaws>

Many migrants need urgent services such as food, emergency cash or vouchers, medical care, water, and sanitation. And they also need long-term support systems, like education, economic support, legal aid, and psychosocial care to gain greater stability and rebuild their lives.

Host communities also need support. For example, Necocli is a major transit point for migrants seeking to enter Panama. While the number of migrants crossing the border slowed at the start of the COVID-19 pandemic, the relaxation of travel restrictions across the region has seen thousands of migrants flood the small town. According to Necocli's mayor, the sudden influx has fueled a public-health emergency that began in August 2021: the town's health-care system has collapsed, and there is a continuous shortage of food and water.<sup>10</sup>

Governments and NGO partners are taking important steps to help asylum seekers and migrants in the Americas. Together, NGOs assisted 3 million displaced Venezuelans in 2021.<sup>11</sup> Since Fiscal Year 2017, the United States has provided nearly \$2.7 billion in total humanitarian, development, economic, and health assistance for the Venezuela regional crisis, including over \$2.3 billion in humanitarian assistance and approximately \$356 million in development assistance for those in need inside Venezuela and across the region.<sup>12</sup> The governments of Colombia and Peru continue efforts to formalize the legal status of Venezuelan migrants.<sup>13</sup> In Colombia, municipalities have opened reception centers and have supported the efforts of NGOs.

At HIAS, we provide services to refugees in the United States and 19 other countries, mostly in the Americas, and advocate for the rights of forcibly displaced people. We provide legal services and support, including free legal representation for asylum seekers so they can obtain legal status. We work to end gender-based violence by reducing risk; helping survivors find healthcare and safety; and changing beliefs that perpetuate violence so they can live safely. Our community-based mental health programs promote the well-being of individuals, families, and communities. Through our economic inclusion work, we enable refugees to meet their basic needs and work toward financial independence.

---

<sup>10</sup> <https://www.nytimes.com/2021/10/02/world/americas/haitian-migrants-mexican-border.html>

<sup>11</sup> <https://www.r4v.info/en/regional>

<sup>12</sup> <https://www.usaid.gov/news-information/press-releases/sep-22-2022-the-us-announces-nearly-376-million-additional-humanitarian-assistance-for-people-affected-by-ongoing-crisis-in-venezuela>

<sup>13</sup> <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/andes/colombia-venezuela/hard-times-safe-haven-protecting-venezuelan#:~:text=Close%20to%202.5%20million%20Venezuelans,few%20resources%20to%20sustain%20themselves;https://www.refugeesinternational.org/peru>

This type of cooperation and support, while vital, is only part of an effective regional response. More resources are urgently needed. But while the numbers of displaced people from Venezuela and Ukraine are similar, the financial support for them has been disparate, the advocacy group Refugees International said, noting that the \$1.79 billion Venezuelan regional migrant response plan was less than 14 percent funded as of Sept. 1. Meanwhile, the \$1.85 billion regional response plan for Ukraine was 62 percent funded as of Aug. 25.<sup>14</sup>

The 17 countries of Latin America and the Caribbean that are covered by what's known as the Regional Refugee and Migrant Response Plan (RMRP 2022) are hosting an estimated 84 percent of all refugees and migrants from Venezuela, amounting to over 5 million people. The RMRP 2022 brings together 192 organizations – including 23 refugee- and migrant-led diaspora organizations – as well as UN agencies, international and national NGOs, members of the Red Cross movement, academia and faith-based organizations, working together with host governments, local communities, donors and refugees and migrants themselves to strengthen protection of their rights, improve access to services, and expand integration opportunities. This plan estimates that more than \$1.8 billion is needed to meet the needs of vulnerable migrants and host communities in the region, with the largest need for resources in Colombia and Peru but with all countries in South America up to Costa Rica needing support, as well as Mexico and some countries in the Caribbean.<sup>15</sup>

Throughout the Americas, leadership is critical. Elected officials and other influential public figures should do all they can to explain why people migrate and remind the public that migrants are human beings in need. Fanning the flames of fear for political gain is irresponsible and does nothing to make people safer. Misperceptions should be corrected, not amplified.

For example, according to a recent report, “analysis of data from 2019 suggests that Venezuelan immigrants in Chile and Peru commit substantially fewer crimes than the native born, relative to their share in the overall population. In Colombia, this relationship holds true for violent crimes, although for crimes overall, Venezuelans were arrested at a rate higher than their share of the population. But in the regions in which Venezuelans were responsible for higher shares of crimes, Venezuelans also face higher rates of unemployment. According to the researchers, “this

---

<sup>14</sup> <https://www.washingtonpost.com/world/2022/09/04/venezuela-refugee-crisis-ukraine-syria/>

<sup>15</sup> <https://rmp.r4v.info/>



finding is consistent with the literature that suggests granting migrants and refugees formal labor market access can reduce the incidence of crime among this population.”<sup>16</sup>

According to a recent report by the International Crisis Group, preventing recruitment of migrants and refugees by armed and criminal groups is essential both to the safety of Venezuelans and the broader cause of peace and security in Colombia. Crucial steps toward this end should include strengthening migrant reception services close to the border or in big cities; improving support for all newcomers seeking safe passage to their destination; and making migrants aware of the perils of involvement with organized crime. More safe houses for sexually exploited and trafficked women and children along the border are also an acute need. But Colombia cannot do all these things by itself. Foreign partners and international bodies working on migration, conflict, gender and humanitarian emergencies should help.<sup>17</sup>

In addition to calmer, factual rhetoric, financial support for both migrants and host communities that shows at least some results quickly is critical to minimize the backlash. Imagine how much suffering we could alleviate if every country in the region quickly issued identification documents, which are needed for everything from medical care to education to housing to employment. Even accomplishing one thing that could show quick results could have a major impact on local public opinion, not to mention the migrants themselves.

In the U.S., advocates are asking the government to respect our existing asylum laws. We are asking Congress to revisit immigration and asylum laws that have not been revised in decades to respond to today’s humanitarian crises, meet U.S. employment needs, and keep families together.

Solutions that allow people to stay home are long term efforts at best. In the meantime, countries in the region should work together to keep the borders accessible to people who are fleeing persecution and cannot return home. The U.S. should restore asylum to alleviate the suffering of people waiting at the border in northern Mexico. Destination countries that have resources should share responsibility with the major host countries by providing opportunities for refugee resettlement and safe and legal migration, along with resources to ensure displaced people in the region can meet their basic human needs.

---

<sup>16</sup> <https://www.brookings.edu/research/venezuelan-migration-crime-and-misperceptions-a-review-of-data-from-colombia-peru-and-chile/>

<sup>17</sup> <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/andes/colombia-venezuela/hard-times-safe-haven-protecting-venezuelan>

The deterrence approach is simply not working. Borders close and people continue to find a way, even if it means facing extreme danger and hardship. People today all over the world can see on their phones, in the palm of their hands, how life is lived in other places. If they are living in fear because of persecution, violence, or lack opportunity to learn or work, they will take a chance. And climate change will make today's numbers of displaced look small; it is already causing mass displacement.

Migration will not stop, but a comprehensive, humane, sensible approach that includes sufficient resources for both migrants and host communities, efficient processes for legal documentation, clear and calm information from all levels of government, and respect for asylum will ensure that it is managed, and is the only way to ensure that basic human rights are respected. It may be hard to be optimistic in the short term. The politics in the U.S. and elsewhere are complicated. But long term, it's the only way.

We get there by choosing governments that are willing to negotiate and compromise. By not demonizing immigrants and refugees by fanning the flames of fear in our countries. By treating all people with basic respect. By laws, policies and practices that smartly identify security risks and aren't reflexively policies of deterrence that treat every migrant as a threat. By communicating clearly to migrants what the rules are and how and where to get identification cards, medical assistance, and other critical services. Sometimes a problem seems so big we neglect to do relatively small things that would make a big impact. By remembering, this could be any one of us if we weren't so lucky.

When you encounter one of these millions of people who are far from home, remember they left their family, friends, home, and community behind. Know that had they been safe at home, they probably would not have left. Remember that you are lucky to be in a position to show compassion and to help. In the U.S., many migrants and refugees are essential workers during this pandemic, their work has kept food on our plates and helped heal and comfort the sick. And everywhere, refugees and migrants are looking for safety for their families and just want to be able to work and survive.

## VÍNCULOS DE INTEGRACIÓN: REFLEXIONES FINALES DE LOS INVITADOS DEL U.S. SOUTHERN COMMAND

**Col, Cristian Everett<sup>1</sup>**  
**Fuerza Aérea de Perú**  
**Profesor Asistente-Facultad IADC**

El Seminario de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (DDHH y DIH) es parte de la currícula académica de la Maestría en Defensa y Seguridad Interamericana, el cual permite que los estudiantes desarrollen competencias para realizar una adecuada evaluación de las causas que ocasionan la violación de los DDHH y DIH así como su impacto sobre la seguridad hemisférica.

Este seminario contribuye a fortalecer los 4 pilares fundamentales de la Organización de Estados Americanos (OEA): Desarrollo, Democracia, Derechos Humanos y Seguridad, ya que permite la participación de representantes de los Estados miembros de manera activa durante todo su desarrollo. Tomando en cuenta que el Colegio Interamericano de Defensa (CID) es una organización que pertenece a la OEA a través de la Junta Interamericana de Defensa (JID) y junto con la ayuda del Comando Sur de los Estados Unidos de América se pueden sumar esfuerzos en favor de la formación de líderes, que contribuyan en el proceso de toma de decisiones estratégicas.

Los representantes designados por los Estados miembros de la OEA conformaron un grupo de trabajo de delegados quienes participaron en las conferencias especializadas donde se examinó los desafíos y avances en la promoción de los DDHH y DIH; también realizaron reuniones en grupo de trabajo, utilizando la plataforma zoom y dirigido por un profesor del CID, donde discutieron los reales desafíos de los países e instituciones representadas.

Estas discusiones se dieron bajo un ambiente de diálogo activo y colaborativo, permitiendo compartir experiencias y generando oportunidades para responder a los actuales retos con un

---

<sup>1</sup> El Coronel Cristian Everett Alarco nació en Lima, Perú. Ingresó a la Fuerza Aérea del Perú en marzo de 1996 y culminó exitosamente sus estudios, egresando como Licenciado en Ciencias de la Administración Espacial en la Academia de la Fuerza Aérea, en 1999. Es profesor asistente en la Facultad del Colegio Interamericano de Defensa y en su carrera militar, se ha desempeñado como asistente del Primer Ministro, asistente del Ministro de Defensa, Jefe de la Sección de Planes y Programas de un Grupo Aéreo, Comandante y Jefe de operaciones de dos Escuadrones Aéreos. Sus estudios académicos incluyen graduado con distinción en la Maestría en Ciencias en Defensa y Seguridad Interamericana del Colegio Interamericano de Defensa Clase 61, Diplomado en Gestión del Riesgo de Desastres en el Centro de Altos Estudios Nacionales, egresado de la Maestría en Gerencia Estratégica y Liderazgo en CENTRUM Graduate Business School, graduado con distinción en el Curso de Comando Conjunto y Estado Mayor en la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas y graduado con distinción en el Curso de Piloto Instructor de Vuelo por Instrumentos en la Academia Interamericana de las Fuerzas Aéreas.

abordaje de colaboración estratégica entre países y organizaciones del hemisferio americano. Este seminario incluyó diversos temas, dándole especial importancia a la gestión de los DDHH dentro de una perspectiva humanitaria en los flujos migratorios, así como en la trata y tráfico de personas; problemas muy recurrentes en el continente americano.

El grupo de trabajo de delegados estuvo conformado por siete (7) representantes de: Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá y República Dominicana, quienes pudieron distinguir entre las aplicaciones de los marcos de los DDHH y DIH. En el contexto de los conflictos sociales en las Américas; evaluaron los desafíos críticos en asuntos de DDHH y DIH que se enfrenta actualmente, tomando en cuenta los insumos de las múltiples perspectivas institucionales; también pudieron determinar cómo los DDHH influyen sobre los debates contemporáneos relacionados con los flujos de refugiados, migratorios, de tráfico de personas, amenazas no tradicionales y la relación entre los DDHH, la seguridad pública y la defensa.

Las reuniones de trabajo finalizaron con la presentación de sus conclusiones y recomendaciones al Liderazgo del CID, resaltando los siguientes puntos:

1. Es necesario legitimar la actuación de las fuerzas de defensa en el control social, con el respectivo marco legal junto con una capacitación permanente.
2. Es necesario fortalecer a las fuerzas de seguridad pública no solo con el material adecuado sino también con una capacitación permanente.
3. La JID puede brindar la asesoría que permita crear y fortalecer los mecanismos de protección legal para el personal militar en un marco de cumplimiento de los DDHH y DIH.
4. La JID y el CID pueden realizar estudios de las condiciones y situación actual de las diferentes causas que influyen en el flujo migratorio a nivel de Latinoamérica a fin de realizar programas para detener su aumento.

El seminario de DDHH y DIH del CID en su versión 2022 ha permitido que sus participantes obtengan un conocimiento profundo sobre las cuestiones y preocupaciones en relación con los DDHH y DIH, fortaleciendo las relaciones profesionales interregionales, las cuales reflejan una mayor confianza y espíritu de integración basado en experiencias, valores, intereses y objetivos compartidos.

El Colegio Interamericano de Defensa (CID) no se hace responsable de las opiniones vertidas en los artículos publicados. Las opiniones, conclusiones y recomendaciones expresadas, o que queden implicadas en sus distintos artículos, son las de sus autores y no reflejan necesariamente la política o posición oficial ni del Colegio Interamericano de Defensa, ni de la Junta Interamericana de Defensa, ni de la Organización de los Estados Americanos, ni la del país u organización representada por el autor.

Expresamos nuestro agradecimiento al Comando Sur de los Estados Unidos de América (US Southern Command) por su apoyo económico para la realización de este Seminario.

Las actas del seminario de Derechos Humanos / Derecho Internacional Humanitario 2022 se publican bajo una licencia de Creative Commons Attribution – Non Commercial 4.0 Internacional (CC BY NC). Su contenido es de distribución gratuita, los usuarios pueden leer, descargar, copiar, distribuir, imprimir o crear un enlace que dirija a esta publicación. El derecho de utilizar este material no releva al usuario de la responsabilidad de otorgar el crédito correspondiente a los autores y a la publicación proveyendo una descripción bibliográfica completa del trabajo. El usuario debe notificar a los autores y a la publicación si intenta realizar algún cambio. El CID no cobra a los autores por presentar sus ponencias y tampoco cobra por la utilización de este material. Para más información sobre esta licencia puede visitar el sitio <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/> o envíe una carta a Creative Commons, PO Box 1866, Mountain View, CA 94042, USA. Para más información sobre el CID, por favor, visite nuestra web [www.iadc.edu](http://www.iadc.edu).

Publicado en Washington, D.C. (EE. UU.).



ISBN – 978-1-7379232-1-3

