

VI Asamblea Anual

Acceso a los derechos humanos; mejorando el acceso de grupos altamente vulnerables

Guadalajara, 17-18 de Enero de 2003

LOS POBRES URBANOS: PROBLEMAS DE ACCESO A LOS DERECHOS HUMANOS

James L. Cavallaro¹

© 2003, Consejo internacional para el estudio de los derechos humanos (CIEDH)
El CIEDH solicitó la elaboración del presente documento en calidad de documento de trabajo. El CIEDH no se hace responsable de la veracidad del contenido ni de las opiniones vertidas en él, por cuanto el documento no ha sido editado por el CIEDH. El CIEDH permite el uso, la publicación, reproducción y distribución del documento, siempre que se cite debidamente la procedencia y autoría.

1. Esta ponencia tratará de proporcionar un marco teórico que nos permita considerar la pregunta de investigación planteada con respecto al acceso a los derechos humanos para los pobres de las ciudades. La principal óptica bajo la que abordaremos estas cuestiones en un estudio de casos en Brasil, en particular, de los residentes pobres de una *favela* en Río de Janeiro. El estudio de casos considera los problemas principales que enfrentan estos residentes, sus estrategias para enfrentar estas dificultades y las medidas tomadas por los grupos de la sociedad civil para responder a sus necesidades. A lo largo de la ponencia, sin embargo, haré referencia a ejemplos tomados de otras partes del mundo.

DEFINICIONES

El acceso a los derechos humanos

2. Para iniciar nuestra indagación, debemos establecer una definición operativa del concepto de acceso a los derechos humanos. Con el término derechos humanos, yo entiendo toda la gama de derechos humanos garantizados en los instrumentos internacionales. Por lo tanto, se incluyen como mínimo los derechos civiles y políticos, así como los económicos, sociales y culturales (ESC). De hecho, se incluyen también algunos derechos colectivos que están en desarrollo, como el derecho a un ambiente limpio, al desarrollo, etc. Al abordar brevemente estos derechos, me enfocaré principalmente en los dos primeros conjuntos de derechos, por separado.

Pobreza urbana

3. En esta misma línea, tendremos que definir la pobreza urbana a fin de responder a las preguntas planteadas. Debemos entender la pobreza en términos de las privaciones que implica, y no como

¹ Con la ayuda de Adrián Álvarez para la investigación

una simple medida de ingresos. Las definiciones recientes de la pobreza que han salido de las organizaciones de desarrollo, por ejemplo, han cambiado su enfoque en este sentido. Según el Banco Asiático de Desarrollo, por ejemplo, “la pobreza es una privación de los bienes y oportunidades esenciales a los que todo ser humano tiene derecho... Más allá de los ingresos y los servicios básicos, los individuos y las sociedades son pobres—y tienden a seguirlo siendo—si no están facultados a participar en la toma de las decisiones que inciden en su vida.”²

4. Con base en esta definición de la pobreza, debemos esperar que la pobreza misma — definida como la privación del acceso a ingresos y servicios — implique una falta de acceso a los derechos. Si bien resulta un tanto circular, esta concepción de la pobreza nos ayudará a comprender las limitaciones que los pobres de la ciudad enfrentan para lograr tener acceso a los derechos humanos.

Los derechos civiles y políticos vs. los económicos, sociales y culturales

5. Cuando planteamos las preguntas fundamentales de por qué las pobres a menudo están excluidas del goce pleno de sus derechos humanos, nos encontramos con que nuestras indagaciones y respuestas divergen mucho según el derecho particular, o tipo de derecho, que abordemos. Las razones por la exclusión del goce de los derechos económicos, sociales y culturales representan el punto medular de la pobreza que define a los pobres de la ciudad. En los sistemas de mercado, definir a una persona como pobre es definirla como carente de los recursos necesarios para tener acceso a ciertos beneficios económicos, sociales y culturales fundamentales. Se ha escrito mucho sobre otro tema estrechamente relacionado con el nuestro, aunque distinto, que es la reducción de la pobreza desde una perspectiva del desarrollo. Si bien me detendré en este análisis en distintos momentos, es importante que nos enfoquemos en la *negación* de los derechos como tales y no en el mantenimiento de la pobreza, por más relacionadas que estén las dos cosas en la práctica. De cualquier forma, el análisis basado en los derechos se está convirtiendo cada vez más en un elemento central del trabajo de desarrollo. Así, gran parte de lo que se ha escrito sobre el alivio de la pobreza urbana a través de la capacitación de los mismos pobres, especialmente la capacitación legal, es relevante para nuestra indagación.
6. Si bien uno puede imaginarse una sociedad en la que el estado garantiza los derechos económicos, sociales y culturales fundamentales para todos, sin importar su nivel de ingresos, estos modelos (un estado de bienestar bien estructurado o estado socialista) están desapareciendo a nivel mundial. Por otro lado, los modelos del estado de bienestar, en el grado en que han operado en el mundo desarrollado, siempre han dejado de proporcionar hasta los derechos ESC más básicos a las clases más pobres. Aun en el mundo desarrollado, se encuentra uno con que el estado de bienestar está en declive. Así que siempre ha sido una verdad evidente, *y tal vez más ahora que nunca*, que la falta de acceso a la riqueza equivale a falta de acceso a los derechos ESC, principalmente en las sociedades en desarrollo.
7. Sin embargo hay que ir más allá de esta verdad de Perogrullo para comprender la dinámica de la privación de derechos fundamentales que sufren los pobres de las ciudades. Hay que ver cuáles son las restricciones particulares que operan para facilitar y causar esta privación. En este respecto, hay dos preguntas fundamentales que debemos examinar.

² Véase Banco Asiático de Desarrollo, *Fighting Poverty in Asia and the Pacific: The Poverty Reduction Strategy of the Asian Development Bank* (R 179-99), p. 3, párr. 12 citado en Banco Asiático de Desarrollo, *Legal Empowerment: Advancing Good Governance and Poverty Reduction*, Overview Report, 2001.

¿Cuáles obstáculos externos e internos impiden que muchas personas, especialmente las que están más vulnerables a la exclusión, la pobreza y la discriminación, obtengan los derechos y beneficios que les corresponden?

8. Es probable que no haya ningún derecho humano garantizado internacionalmente cuyo acceso no se vea limitado hasta cierto punto por la pobreza. Esta ponencia examinará algunos (mas no todos) de estos derechos, enfocándose en los obstáculos externos e internos que impiden el goce pleno de los derechos humanos para las pobres urbanas. Dados los límites impuestos en esta ponencia, consideraremos sólo unos cuantos derechos humanos básicos cuyo acceso está limitado para las pobres de la ciudad.
9. Primero expondré, de manera resumida, tres derechos civiles y políticos y dos económicos, sociales y culturales, considerando los obstáculos externos e internos que impiden su goce. Luego examinaré estos temas con más detalle, enfocándome en el ejemplo de los pobres urbanos de Río de Janeiro, Brasil.
10. *Derecho a la vida* — Los obstáculos al goce del derecho a la vida incluyen la escasa seguridad pública (debido a una falta de servicios adecuados de seguridad proporcionados por el estado) así como violaciones más directas cometidas por los agentes del estado (ejecuciones sumarias cometidas por las fuerzas policíacas y de seguridad). Además, el no asegurar y respetar los derechos económicos y sociales relacionados con el derecho a la vida (como el derecho a los alimentos, el derecho a la salud, etc.), situación que sufren a menudo los pobres de la ciudad, puede tener por consecuencia una violación del derecho a la vida. En las palabras de Antonio Augusto Cançado Trindade, reconocido jurista y Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

El derecho a la vida implica no sólo la obligación negativa de no privar a nadie de la vida arbitrariamente, sino también la obligación positiva de tomar las medidas necesarias para asegurar que no sea violado aquel derecho básico. Dicha interpretación del derecho a la vida, de modo que abarque medidas positivas de protección por parte del Estado, encuentra respaldo hoy día tanto en la jurisprudencia internacional como en la doctrina. Ya no puede haber duda de que el derecho fundamental a la vida pertenece al dominio del *jus cogens*.³

11. *Derecho a la integridad física* — Además de las cuestiones de seguridad mencionadas arriba (falta de provisión de servicios por parte de las autoridades, mayor posibilidad de ser víctima de las balas de la policía), encontramos que es más fácil que los pobres sean sometidos a la tortura y otros abusos físicos a manos de la policía y fuerzas de seguridad. Por otro lado, cuando los pobres de la ciudad sufren estos abusos, es rutinario que los agentes del estado dejen de investigar (trataré este punto más adelante, con referencia a Brasil) sus alegaciones con la misma seriedad con que investigan las de otros segmentos más pudientes de la sociedad.
12. *Derechos a un procedimiento jurídico* — El derecho a la justicia: esto se refiere a las múltiples restricciones de acceso que sufren las pobres de la ciudad, desde la incapacidad total de tener acceso al sistema formal de justicia, hasta el acceso limitado y resultados menos deseables una vez que las pobres han franqueado las puertas del sistema. Cuando los pobres entran al sistema de justicia criminal como acusados, frecuentemente están sujetos a graves limitaciones de su derecho a un procedimiento jurídico, incluyendo una falta de representación adecuada.
13. *Derecho a la educación* — La falta de escuelas disponibles que no cuesten demasiado y que se encuentren a una distancia razonable de la casa; educación de calidad inferior (para los hijos de los pobres que estén matriculados); dificultades para tener acceso a las instituciones de educación

³ Serie C No. 63. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *The "Street Children" Case. (Villagrán Morales et al.)*. Fallo del 19 de noviembre de 1999, Ser. C., No. 63 (Opinión Concurrente de Jueces Cançado Trindade y Abreu), párr. 2.

superior; incapacidad para pagar las cuotas de matriculación u otros cobros; imposibilidad para estudiar (presión para ayudar con los ingresos de la familia).

14. *Derecho a la Vivienda Adecuada* — A fin de vivir cerca de las áreas donde más fácilmente puedan encontrar empleo, las pobres de la ciudad a menudo habitan viviendas deficientes, hacinadas, irregulares. Las autoridades rutinariamente dejan de proporcionar hasta los servicios mínimos a estas comunidades de pobres urbanos, aumentando sus posibilidades de sufrir problemas de salud, entre otros. Los pobres urbanos, muchos de ellos paracaidistas, también corren el riesgo del desalojo forzado sin reubicación.
15. Puesto que las pobres de la ciudad (y las pobres en general) viven en condiciones precarias, quedan más expuestas a los procesos globales como la urbanización rápida, el cambio de clima y la contaminación, y la globalización económica — todas asociadas con los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Por ejemplo, un estudio del Banco Mundial demostró que las pobres están más expuestas a la contaminación en Dhaka, Bangladesh.⁴
16. *Obstáculos Internos: ignorancia, desconfianza, miedo* — Un obstáculo fundamental al goce de los derechos humanos por parte de los pobres de la ciudad tiene que ver con la falta de una cultura de exigencia de derechos. Los pobres urbanos a menudo ignoran sus derechos y, aun cuando están conscientes de su existencia, dudan en exigir que se respeten por (i) desconfianza en los mecanismos para la defensa de los derechos y (ii) miedo de represalias. Consideraremos estos temas con más detalle en el estudio de casos de Río de Janeiro.

¿Por qué las instituciones oficiales y no oficiales siempre dejan de entregar servicios y derechos a grandes grupos de personas, aun cuando tienen la obligación reglamentaria de hacerlo?

Bajos niveles de inversión de recursos públicos

17. Una vez más encontramos aquí que los estados acostumbran a incumplir con sus obligaciones (bajo la ley internacional así como su propia ley local) de proporcionar los derechos ESC a sus ciudadanos (y a otros que estén bajo su jurisdicción al dejar de invertir los recursos adecuados para asegurar su instrumentación para comunidades pobres). Muchas veces, el estado deja de cumplir con sus deberes a consecuencia de presiones políticas de distinta índole. Típicamente, los sectores más pobres y excluidos de la sociedad son los que tienen menos peso político. Las autoridades estatales tienden a distribuir los recursos en función del poder político (el que a su vez es una función de la distribución de los recursos privados).

La influencia de los electores y cabildeos más pudientes excluye a las pobres urbanas

18. Aun donde las autoridades tienen buenas intenciones, las presiones a las que responden muchas veces relegan las necesidades de las pobres urbanas a un segundo plano. Por ejemplo, un análisis de los presupuestos para la educación en muchas sociedades — incluyendo las del mundo desarrollado — revela burdas desigualdades en los gastos *per capita* para diferentes comunidades dentro de la misma área urbana. Para muchas pobres de las ciudades, no hay ninguna escuela accesible desde su casa, las escuelas que sí existen son de baja calidad, y las cuotas escolares, aunque mínimas, representan graves obstáculos para la matrícula. Las autoridades a menudo ceden ante las presiones de los grupos de clase media, asignando recursos a sus colonias.

⁴ Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, Grupo del Banco Mundial, “Project Appraisal Document: Air Quality Management Project,” Dhaka, Bangladesh, 25 de julio de 2000.

19. En los países en vías de desarrollo, encontramos otro conjunto de cuestiones cuando consideramos la educación superior. Desgraciadamente, las universidades públicas gratuitas se han convertido en el dominio de los hijos de los más ricos. En Brasil, por ejemplo, el gobierno gasta *per capita* en la educación superior entre catorce y veinte veces lo que gasta en la educación primaria. La consecuencia es que las escuelas primarias del estado ofrecen una educación de baja calidad. Las familias pudientes suelen mandar a sus hijos a escuelas primarias particulares de alta calidad. La mayoría de los estudiantes de las mejores universidades públicas proviene de un puñado de escuelas primarias y secundarias particulares; los estudiantes de las escuelas particulares tienen dos veces más probabilidad de entrar a las universidades públicas que los estudiantes de las escuelas de gobierno.⁵ Así es que la demanda legítima de la educación superior gratuita tiene como consecuencia un subsidio educativo masivo para los más ricos.

La privatización excluye a los pobres de la ciudad y puede derivar en otras violaciones

20. Cabe señalar otra importante limitación estructural relacionada con la naturaleza de la privatización impuesta por el modelo predominante de organización económica. El afán de privatizar los negocios estatales o paraestatales muchas veces ocasiona efectos adversos directos en las comunidades urbanas más pobres. Cuando se privatizan los servicios públicos, éstos proporcionan servicios sólo a los que los pueden pagar mejor. Aquí hay poca o nada de fuerza mediadora (el estado) que garantice que estos servicios estén al alcance de los menos ricos. Por ejemplo, durante el primer verano después de la privatización del proveedor de electricidad de Río de Janeiro, Light, las áreas pobres de la periferia de la ciudad sufrieron una serie de apagones. Estos apagones se debieron a una falta de inversión por parte de la compañía recién privatizada en estas comunidades, que ofrecían un menor potencial de ganancias que las colonias de clase alta y media.
21. Otro ejemplo claro que tiene mucho que ver con los derechos a la vida y a la integridad física considerados aquí, ha sido la privatización de los servicios de seguridad. Durante las últimas dos décadas en Brasil (y en muchos otros países que han experimentado un auge similar en la delincuencia), ha habido un repentino crecimiento geométrico en la seguridad privada. Las brasileñas, tanto ciudadanas privadas como empresas, invierten muchos millones de dólares cada año en los servicios de seguridad privada. A raíz de esta privatización, ha habido una mayor polarización de los servicios de seguridad. Las colonias y empresas ricas acostumbran a depender de las fuerzas de seguridad privada, y por lo tanto se preocupan menos por la calidad de los servicios de seguridad pública.
22. Al mismo tiempo, ha habido una fuga de los mejores oficiales y comandantes de policía, quienes han abandonado sus puestos mal pagados en el servicio público para ganar más en el sector privado. Aun más directamente, muchos de los guardias de seguridad en las empresas privadas de día son oficiales de policía. En Brasil, muchas empresas de seguridad privada contratan a policías a trabajar durante su tiempo libre para evitar los reglamentos sobre armas de fuego y porque tienen “buenas relaciones dentro de los cuerpos policíacas ‘para arreglar cualquier problema serio’ (a saber, asesinatos)...”⁶ Otra consecuencia de su doble turno (en que sus puestos privados pagan mucho más que sus empleos en el sector público) ha sido un descuido de sus deberes de seguridad pública (policíacas). Esto a su vez conlleva una disminución en la calidad del servicio

⁵ Véase Comissão de Defesa da Universidade Pública, Instituto de Estudos Avançados (IEA), Universidad de São Paulo, “A Presença da Universidade Pública” http://www.geocities.com/andre_lira/ipes.htm . Los estudiantes de una tercera clase de centros educativos primarios, conocidos como escuelas técnicas federales, un pequeño grupo de institutos altamente especializados, tienen probabilidades aun más altas de entrar a las universidades públicas. La vasta mayoría de los pobres urbanos, sin embargo, tienen acceso sólo a las escuelas primarias públicas locales y estatales.

⁶ Teresa Caldeira, *City of Walls: Crime, Segregation and Citizenship in Sao Paulo* (University of California Press) 2000, p. 205.

público para los segmentos más pobres de la sociedad que no pueden pagar los servicios de seguridad privada.

23. Finalmente, lo más preocupante es que ante la falta de suficientes agentes de seguridad estatal en sus comunidades, y consternadas por la violencia desenfrenada que resulta, las comunidades urbanas pobres a menudo recurren a los vigilantes informales o escuadrones de la muerte, muchas veces con el apoyo tácito o expreso de las autoridades estatales, para procurar su seguridad. En Nigeria, por ejemplo, el crecimiento de los grupos como los OPC y los Bakassi Boys,⁷ y el apoyo oficial que las autoridades provinciales les brindan, ilustran este fenómeno, así como la proliferación en Brasil de los *grupos de exterminio*, o escuadrones de la muerte, que con amplio apoyo popular y gubernamental persiguen a pobres urbanos sospechosos de ser delincuentes.⁸

Mala fe activa por parte de las autoridades

24. No hay que descartar la posibilidad de la mala fe activa, ya sea impulsada por corrupción o desprecio por los pobres, que puede motivar las acciones de los oficiales públicos. Según la Coalición Asiática para los Derechos de Vivienda, una ONG coordinadora asiática en Tailandia, la policía en Bangladesh ha colaborado con agencias estatales de vivienda para desalojar a miles de familias asentadas en terrenos públicos mediante la intimidación y el establecimiento de límites legales. La organización informó que en enero de 2002, el Ministerio de Vivienda y Obras Públicas emitió una orden de desalojo contra los habitantes de terrenos públicos que el gobierno quería utilizar para oficinas.⁹ Ain-O-Shalish Kendra, una ONG de derechos humanos, interpuso una demanda contra la agencia, y la Corte Alta emitió una notificación de “demostrar causa” al Ministerio de Vivienda y Obras Públicas y a la policía el 9 de febrero de 2002. La corte falló que el Ministerio tenía que proporcionar asentamientos alternativos para los paracaidistas. Las autoridades de vivienda y la policía allanaron las chozas una noche, arrestando arbitrariamente a los habitantes para intimidar a las familias y sacarlas de los terrenos. La Coalición Asiática para los Derechos de Vivienda reportó que en abril de 2002 sólo quedaban unas pocas chozas en el asentamiento.¹⁰

¿Cuáles soluciones ofrece en teoría el enfoque de los derechos humanos a los problemas de acceso, y cuáles soluciones ofrece a estos problemas en la práctica?

25. Al hablar del enfoque de los derechos humanos, pienso en estrategias que se enfoquen en el ser humano y sus derechos legítimos como se definen en los instrumentos internacionales de derechos humanos, como el punto de partida y de enfoque para emprender acciones que respondan a las necesidades de las pobres urbanas. Las estrategias de desarrollo, en cambio, tienden a enfocarse en los medios para mejorar los indicadores sociales de grupos o clases de personas. Como tales, las estrategias de desarrollo no se han enfocado principalmente en *derechos* sino en bienes, beneficios o servicios (de los que las pobres, incluyendo a las pobres urbanas,

⁷ Human Rights Watch/CLEEN, *The Bakassi Boys: the Legitimization of Murder and Torture*, Volumen 14, Número 5(A), mayo de 2002.

⁸ Según Teresa Caldeira, las que no pueden pagar la seguridad privada contratan a grupos de vigilancia para controlar la delincuencia. Caldeira escribe, “Al percibir que la policía regular no las protege, y sin poder pagar otros servicios de seguridad privada, muchas personas, especialmente comerciantes de la periferia, recurren a los *justiceiros*. A veces las comerciantes locales pagan para mantener el orden en sus barrios; a veces grupos de residentes de una colonia se encargan por su cuenta de mantener el orden.” Caldeira, Teresa, *City of Walls: Crime, Segregation and Citizenship in Sao Paulo*, (Berkeley, University of California Press, 2000), p. 206.

⁹ Lankatilleke, Lalith, “Urban Cleansing in Dhaka,” *Asian Coalition for Housing Rights* sitio web, http://www.achr.net/new_page_10.htm, abril de 2002, (búsqueda en Internet el 18 de noviembre de 2002).

¹⁰ Ibid.

históricamente han sido excluidas). Aunque una diferencia de enfoque ha caracterizado la teoría y práctica del desarrollo y la de los derechos humanos, últimamente se ha cerrado la brecha entre los dos enfoques. Los teóricos y practicantes del desarrollo convencional, incluyendo las principales Instituciones Financieras Internacionales, han promovido el desarrollo con enfoques basados en los derechos humanos.¹¹ Por lo tanto, gran parte del trabajo realizado por los grupos de desarrollo puede evaluarse desde la perspectiva de los derechos humanos.

26. En nuestro contexto, tanto en la teoría como en la práctica, la gran ventaja que ofrecen las estrategias basadas en derechos en general, o comparadas con las de desarrollo, es su enfoque en los pobres urbanos como agentes de cambio. Un enfoque en los derechos humanos trata de asegurar que se respeten en la práctica los derechos individuales y colectivos de los pobres de la ciudad. En teoría, los enfoques en los derechos humanos garantizan que los mismos pobres urbanos, mediante el ejercicio de sus derechos a la expresión libre, y a la organización y asociación políticas, se conviertan en agentes de cambio para realizar permanentemente avances en los niveles de goce de los derechos humanos por parte de sus comunidades. La idea aquí es que el ejercicio mismo de los derechos humanos es un medio para garantizar los avances en el nivel de respeto de los demás derechos humanos.
27. Según SPARC, una ONG india miembro del movimiento social Internacional de Habitantes de Barriadas/Chozas que trabaja para capacitar a grupos comunitarios locales que abogan por los derechos de los paracaidistas, “Un objetivo común de los grupos comunitarios era desarrollar el liderazgo entre los pobres urbanos para que ellos mismos encabezaran las negociaciones con el estado y sus agencias para extender y obtener sus derechos.”¹² Otras ONG hacen hincapié en la importancia de politizar las ONG, por ejemplo, llevar la *favela* al estado. Según Rio de Janeiro Viva Rio, “El proyecto Balcão de Direitos pretende contribuir a la formación de una sociedad capaz de ejercer sus derechos y deberes de una manera cívica y democrática. El proyecto pretende disminuir la distancia entre el mundo de los derechos formalmente establecidos y los otros mundos que las pobres urbanas, viéndose excluidas de sus derechos fundamentales, desarrollan en sus comunidades como estrategias alternativas locales para lograr la justicia.”¹³
28. Varios estudios han confirmado la relación entre una mayor protección de los derechos individuales y la mejora en las condiciones de vida, es decir, en el nivel del goce de derechos humanos fundamentales. Un estudio reciente realizado por el Banco Asiático de Desarrollo (desde una perspectiva de desarrollo) sobre tres programas de capacitación legal que trabajan en Bangladesh para contrarrestar la discriminación de género y capacitar a las ONG acerca de sus derechos, concluye que todos los tres:

están ayudando a mejorar la calidad de vida de los pobres. En distintos grados, cada programa está contrarrestando las desigualdades de género al equipar a las mujeres con conocimientos críticos, acceso a servicios y caminos para promover sus intereses y obtener justicia cuando se violan sus derechos legales. Además, las ONG están ayudando (i) a mejorar el reconocimiento a nivel comunidad del papel y la posición de las mujeres y la importancia del diálogo ciudadana-gobierno; (ii) a incrementar la confianza de los pobres en general, y de las mujeres en particular, con respecto a su capacidad de lograr cambios; y (iii) a movilizar a las comunidades locales a articular sus intereses y lograr aplicar la ley y las técnicas de abogacía para disminuir la explotación y marginación de los pobres.¹⁴

¹¹ Si bien las agencias de desarrollo y las IFI profesan los principios de los enfoques basados en derechos para su trabajo, la cuestión de qué tanto se sigue este enfoque en la práctica es otro tema aparte.

¹² Patel, Sheela, *et al.*, “Slum/Shack Dwellers International (SDI) — foundations to treetops,” *Environment & Urbanization*, Vol 13 No 2, octubre de 2001, p. 47.

¹³ Botafogo *et al.*, *op cit.*, p. 18.

¹⁴ Banco Asiático de Desarrollo, *Legal Empowerment: Advancing Good Governance and Poverty Reduction* (2001), Appendix 2: The Impact of Legal Empowerment on Selected Aspects of Knowledge, Poverty, and Governance in

29. El estudio demostró — con estadísticas — que las comunidades auxiliadas por las ONG comprendían mejor la ley, tenían mayor acceso a las tierras y menos dependencia de las elites para resolver sus problemas, en comparación con otras comunidades de control con una estructura similar pero que no habían recibido la ayuda de las ONG.¹⁵

ESTUDIO DE CASOS: ACCESO NEGADO Y LA RESPUESTA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS FAVELAS DE RÍO DE JANEIRO

Vista general del contexto

30. Mientras que la economía brasileña se cuenta año tras año entre las diez más grandes del mundo, la distribución radicalmente desigual de la riqueza dentro del país (Brasil también se cuenta año tras año entre los diez países más desiguales) ha asegurado niveles extremadamente bajos de ingresos para los pobres del país. No están tan bajos como los de los pobres rurales, pero en términos de privación de servicios, los residentes de las *favelas* y los demás pobres urbanos en Brasil sufren de una privación extrema.
31. Uno de los temas que destacan en las *favelas* de Río ha sido el nivel tan alto de violencia. De 1980 a 1994, el índice de homicidios en Río de Janeiro se triplicó. El índice general en el estado y en la ciudad es bastante alto (entre cuarenta y ochenta por 100,000 durante los últimos años), pero los índices en las áreas urbanas pobres han alcanzado niveles inauditos: casi 200 homicidios anuales por 100,000 residentes en algunas zonas de Río.¹⁶
32. Un estudio realizado en 1998 sobre balaceras en Río de Janeiro en las que participaba la policía demostró que los residentes de *favelas* corrían mucho más riesgo de ser víctimas de tales incidentes. El estudio se enfocó en el “índice de letalidad”, una medida del número de personas muertas, en vez de heridas, en estos encuentros, siendo este número un indicador de la intención letal del policía que disparó. Esta cifra era sumamente alta para toda la ciudad durante el período que abarcaba el estudio, pero el informe demostró que era dos veces más alta en las *favelas* que en otras zonas de menos privación económica. La implicación es clara: era dos veces más probable que la policía entrara en un conflicto con los residentes de las *favelas* con la intención de matar, que en otras partes de la ciudad. La amenaza al derecho a la vida por parte de la policía es evidentemente mayor para los residentes pobres de las *favelas* que para los residentes de otras zonas de la ciudad.
33. Lo mismo aplica al derecho a la integridad física. Cosa trágica, en el habla cotidiana de los brasileños, especialmente de la policía, es común hablar de los que son *torturáveis* y los que no lo son. El término *torturável* significa, literalmente, “torturable”. Guaracy Mingardi, un sociólogo y ex-miembro de la policía civil brasileña, en un estudio clásico de esa fuerza policíaca en São Paulo, afirma que la policía civil selecciona a los que podrán ser sometidos al abuso físico severo, así como los medios de tortura a aplicarse, utilizando criterios relacionados claramente con la clase social de la víctima potencial. Mingardi escribe, “(i) la manera correcta de torturar es el *pau-*

Bangladesh: A Study of Three NGOs,
http://www.adb.org/documents/others/law_ADB/lpr_2001_Appendix2.pdf .

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Véase, por ejemplo, Human Rights Watch, *Police Brutality in Urban Brazil* (Nueva York, Human Rights Watch, 1997). En particular, ese informe nota:

En las últimas dos décadas, la violencia relacionada con las drogas se ha convertido en un problema cada vez más grave en Río de Janeiro, donde los niveles bajos de la jerarquía de narcotraficantes están dominados por bandas de delincuentes organizados atrincheradas en las *favelas*. Las luchas por territorio y control entre las bandas han sido frecuentes y, gracias al boyante comercio de armas ilegales, violentas. Las confrontaciones entre la policía y los traficantes a menudo se han degenerado en balaceras indiscriminadas.

Versión electrónica disponible en <http://www.hrw.org/reports/1997/brazil>.

de-arara,¹⁷ porque las otras formas dejan huellas... (ii) las personas de las clases altas y las que no tienen antecedentes penales no deben ser torturadas. (iii) Una persona con antecedentes penales y dinero no es torturada si ofrece dinero desde un principio a cambio de su libertad.”¹⁸ La lógica de la policía refleja el grado en que los privilegios económicos garantizan en la práctica los derechos de los individuos. Finalmente, la lógica de la policía habla del alto nivel de impunidad y de un sistema de justicia incapaz de regular el uso de la fuerza por parte de la policía. Caldeira escribe, “Puesto que la línea entre lo legal y lo ilegal es inestable y se cometen abusos policíacos con impunidad, no sólo se les teme a las fuerzas policíacas, sino que se desvirtúa el sistema judicial, percibido como no confiable para el arreglo justo de las disputas.”¹⁹

34. Además de la mayor probabilidad de sufrir violaciones del derecho a la vida y a la seguridad física, las residentes pobres de la ciudad tienen poca posibilidad de tener acceso a las cortes para exigir mediante una demanda civil, el desagravio por abusos sufridos. Se presentan muy pocas demandas a nombre de residentes urbanas pobres, víctimas de violencia policíaca, por daños civiles. Esto se debe principalmente a la falta de enjuiciamientos criminales en contra de policías por matar a los residentes de las comunidades urbanas pobres, sin importar las circunstancias del homicidio.²⁰ Un estudio reciente rastreó más de mil incidentes de homicidio de 1993 a 1996 en Río de Janeiro, pudiendo localizar sólo 301 casos en los que se habían iniciado investigaciones en el sistema de justicia militar.²¹ De éstos, 295 fueron desestimados antes de que se levantaran cargos. De los seis casos restantes, todos fueron desestimados después de iniciado el proceso. El resultado fue total y absoluta impunidad para todos los oficiales involucrados en estos homicidios a lo largo de tres años.
35. Además del mayor riesgo de violencia a manos de las autoridades, las pobres urbanas de Río de Janeiro se encuentran entre el fuego cruzado de los poderosos capos de la droga y la policía. Dada la histórica falta de inversión por parte del estado en los servicios públicos de las *favelas*, los narcotraficantes han podido ganarse el apoyo de un segmento considerable de las residentes locales. Esta “benevolencia”, junto con el abandono casi total en que las tiene el estado, ha permitido que los narcotraficantes en muchas *favelas* impongan un sistema paralelo de leyes.

Viva Río y Balcão de Direitos

36. Viva Rio es una ONG en Río de Janeiro que surgió a principios de la década de los 1990 a raíz de la creciente violencia en la ciudad. Viva Rio se creó como una amplia coalición de intereses empresariales y comunitarios para responder a una serie de incidentes muy sonados de violencia incluyendo la masacre de ocho niños de la calle en la zona céntrica de Candelaria y la matanza a manos de la policía de 21 residentes de la *favela* Vigário Geral en Río de Janeiro, ambos en 1993. En 1997, la ONG creó el programa *Balcão de Direitos* (literalmente “Puesto de Derechos”) para ayudar a las víctimas de la violencia en las barriadas pobres, a exigir justicia. Durante el primer

¹⁷ El *pau-de-arara*, literalmente la percha de loro, es una forma de tortura en la que se cuelga a la víctima arriba de una barra, con sus pies amarrados a sus manos, y luego se le practican abusos incluyendo intentos de ahogarla y choques eléctricos. Estos métodos de abuso no suelen dejar huellas en la víctima.

¹⁸ Mingardi, Guaracy, *Tirus, Gansos e Trutas: Cotidiano e reforma na Polícia Civil*, São Paulo: Editora Scritta, 1992, pp. 55-57. Citado en Caldeira 2000, pp. 110-111.

¹⁹ Caldeira, *op cit.*, p. 157.

²⁰ Aunque la ley brasileña permite una demanda civil por daños independiente del resultado de investigaciones y enjuiciamientos criminales paralelos, en la práctica es sumamente difícil ganar una demanda civil cuando no se ha determinado responsabilidad en el asunto criminal. Por lo tanto, muy pocos abogados están dispuestos a presentar estas demandas, creyendo con justa razón que se tendrían que invertir muchos recursos prácticamente sin posibilidades de que rindan frutos.

²¹ Ignacio Cano, *Letalidade da Ação Policial no Río de Janeiro* (Río de Janeiro, ISER, 1997).

año del programa, abogados y estudiantes de derecho, trabajando con una “agente ciudadana,”²² ofrecieron asesoría y servicios legales directos en seis *favelas*. Esperaron restaurar el orden público llevando el estado a las *favelas*.²³

¿Para responder a las preguntas con referencia a Río de Janeiro: ¿Cuáles obstáculos externos e internos han impedido que las pobres urbanas de Río de Janeiro, personas especialmente vulnerables a la exclusión, la pobreza y la discriminación, obtengan los derechos y beneficios que les corresponden?

37. Según Pedro Strozenberg, el coordinador de Viva Rio para seguridad pública y derechos humanos, las personas que viven en las *favelas* obedecen tanto las “leyes generales” como las “leyes locales”.²⁴ Las leyes generales se refieren a la gama de reglas y normas codificadas en los estatutos oficiales (del Estado), mientras que las leyes locales son reglas y normas *de facto* que rigen en una comunidad por medios extra-legales, como el consenso comunitario o la coerción. Por ejemplo, tanto la policía como los narcotraficantes someten a los habitantes de las *favelas* a leyes locales como retenes ilegales, matanzas arbitrarias y otras formas de justicia sumaria.
38. Después del primer año del programa, el personal se dio cuenta que la provisión de servicios legales no era suficiente para llevar la justicia a las víctimas de la violencia. Por un lado, ellos no habían logrado cambios estructurales en el sistema legal brasileño. El poder judicial seguía tan lento e ineficiente como antes, y el lenguaje que utilizaba todavía era inaccesible para muchos residentes de las *favelas*.²⁵ Por otro lado, muchos individuos no querían el tipo de justicia que un estado ausente potencialmente podría proporcionar. Muchos buscaban soluciones alternativas a sus problemas: canales confrontar a sus agresores y dialogar con ellos.
39. Para muchas víctimas, la justicia restaurativa —recuperar los artículos robados— era más importante que castigar delincuentes. En las disputas familiares, las mujeres que buscaban intervención a veces pedían separaciones, pero querían que sus parejas siguieran en contacto activo con sus hijos en sus comunidades.²⁶ La ONG se dio cuenta que en la ausencia del estado habían surgido nuevos códigos y normas legales, bastante diferentes de las leyes institucionalizadas. En respuesta a estas reflexiones, el programa creció para incluir un programa de construcción de capacidad cívica y ciudadana, para desarrollar líderes locales.²⁷ Así, la idea de “llevar el estado a las *favelas*” se volteó de cabeza: Viva Rio “llevaría las *favelas* al estado”. La respuesta al obstáculo principal que impedía el acceso a la justicia para las pobres urbanas de Río iba más allá de simplemente facilitar la entrada al sistema legal formal. Las residentes de las *favelas* en general habían perdido el interés en obtener el tipo de justicia sustantiva que las cortes ordinarias les podrían ofrecer. El proyecto Balcão de Direitos se modificó para brindar una alternativa de resolución de disputas dentro de las comunidades y para capacitar a líderes comunitarios a exigir que los sistemas formales de justicia reconocieran sus valores.
40. La historia de Balcão de Direitos subraya muchos de los obstáculos que impiden que las pobres urbanas tengan acceso a los derechos y privilegios que les corresponden. Las pobres urbanas están sujetas a centros de autoridad tanto institucionalizados como no institucionalizados. Viva Rio afirma, “En las *favelas*, a diferencia de las colonias institucionalmente integradas, se acaban los

²² La agente ciudadana (*agente da cidadania*) es una persona de las *favelas* que funge como intermediaria entre el abogado y el individuo que busca asistencia legal. Según Strozenberg, el papel principal de la agente ciudadana es fundamental porque es a través de sus conexiones o reputación que la gente de las *favelas* decide recurrir al Balcão por ayuda.

²³ Entrevista con Pedro Strozenberg, Coordinador para Seguridad Pública y Derechos Humanos, Viva Rio, Río de Janeiro, 6 de noviembre de 2002.

²⁴ Entrevista con Strozenberg, *op. cit.*

²⁵ Entrevista con Strozenberg, *op. cit.*

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

servicios básicos y la legalidad formal. Esto, además de la ausencia del estado, conlleva la creación de territorios privatizados por fuerzas no estatales paralelas y códigos legales y éticos diferentes a los que dominan en el resto de la sociedad.”²⁸

41. Los bajos niveles educativos y el contacto limitado también determinan los conocimientos que tengan los individuos acerca de los derechos y beneficios institucionalizados. El Núcleo para el Estudio de la Violencia de la Universidad de São Paulo llevó a cabo un estudio sobre las percepciones públicas de la delincuencia en las comunidades pobres urbanas, y se demostró que la *defensoria pública* era una de las instituciones públicas menos conocidas de Brasil.²⁹ El legalista brasileño Antônio Celso Alves Pereira escribe, “En un país con una masa considerable de analfabetos –18.9% de la población-, se vuelve realmente difícil informar a la ciudadanía sobre sus derechos humanos.”³⁰ Finalmente, los factores culturales también influyen en el conocimiento que tenga la gente de los derechos y el bienestar personal. Por ejemplo, algunos individuos no tienen una concepción clara de su propio bienestar individual como algo distinto del de los demás. Por otro lado, lo que la gente dice querer muchas veces depende de lo que crea posible.

¿Por qué las instituciones oficiales y no oficiales siempre dejan de entregar servicios y derechos a grandes grupos de personas, aun cuando tienen la obligación reglamentaria de hacerlo?

42. En teoría, las pobres urbanas deberían tener un mayor acceso a la justicia por vivir en la ciudad, donde se concentran muchas entidades públicas y privadas dedicadas a concretizar los derechos garantizados por la ley. A pesar de la proximidad geográfica a las instituciones de justicia, éstas siempre dejan de entregar los servicios a los grupos marginados.
43. Una de las razones por las que las instituciones oficiales han dejado de entregar servicios y derechos a los pobres urbanos de Río de Janeiro es porque no están comprometidos institucionalmente con salvaguardar específicamente los derechos de los más vulnerables ante los abusos. Por ejemplo, Strozenberg, de Vida Rio, dice que algunos individuos dentro de la Fiscalía Pública Brasileña están comprometidos con la promoción de los derechos humanos, pero que la institución en conjunto no ha demostrado el mismo compromiso.³¹
44. Muchas instituciones que supuestamente se crean para salvaguardar los derechos, como la policía o las empresas de servicio público, muchas veces se dedican a exprimir a las pobres de la ciudad a la vez que sirven a las elites para controlar la sociedad. Caldeira describe cómo las elites en Brasil y otras sociedades históricamente han utilizado a la policía para controlar y subordinar a los miembros no deseables de la sociedad durante los períodos democráticos y no democráticos por igual. Escribe, “No sólo en Brasil, sino en ciudades de crecimiento rápido por todo el mundo, el principal mandato de la policía era controlar una población pobre considerada como peligrosa.”³² Lejos de proteger las libertades, las fuerzas policíacas han sido utilizadas para mantener las jerarquías sociales.
45. Aun en las sociedades democráticas, la policía sigue desempeñando un papel importante en el mantenimiento de estructuras de dominación que contradicen los principios de igualdad. En muchos países, la violencia en contra de los pobres de la ciudad y otros grupos marginados,

²⁸ Botafago, Adriana, Aloe, *et al.*, *Balcão de Direitos: 5 anos de compromisso social*, (Río de Janeiro: Viva Rio, 2002), p. 7.

²⁹ Cardia, Nancy, *Primeira pesquisa sobre atitudes, normas culturais e valores em relação a violência em 10 capitais brasileiras*, Brasília: Ministerio de Justicia, Secretaría de Estado de los Derechos Humanos, 1999, p. 79.

³⁰ “Num país com uma massa considerável de analfabetos –18,9% da população-, torna-se realmente difícil informar o cidadão sobre os seus direitos.” Pereira, Antônio Celso Alves, “Acesso a Justiça e Direitos Humanos: O problema no Brasil,” *Revista da Faculdade de Direito da UERJ*, Río de Janeiro n. 2, 1994, p. 130.

³¹ Entrevista con Strozenberg, *op cit.*

³² *Ibid.*, p. 147.

como las minorías raciales y étnicas, sigue siendo parte importante del *modus operandi* de la policía. El abuso policíaco se ha convertido en un componente cotidiano del trabajo de la policía por su impunidad generalizada.³³

La opinión pública y las presiones alimentadas por los medios

46. Los altos índices de delincuencia urbana también limitan las instituciones, las cuales proporcionan justicia a los individuos en el grado en que cedan ante la opinión pública que exige dureza en el mantenimiento del orden público. Por ejemplo, en 1982, André Franco Montoro hizo campaña para la gubernatura de São Paulo sobre una plataforma en pro de los derechos humanos. Durante la campaña, afirmó que dismantelaría ROTA, una división especial altamente represiva de la policía militar que aterrorizaba las comunidades periféricas. La propuesta de Montoro desencadenó una ola de protestas.³⁴ Una encuesta realizada por uno de los diarios más grandes de São Paulo indicó que el ochenta y cinco por ciento de la población creía que ROTA era necesaria para reducir la violencia. El apoyo público a las políticas duras en cuestiones de seguridad pública limitó las opciones políticas de Montoro.³⁵ Antes de concluir su período como gobernador, había cambiado al secretario de seguridad pública tres veces, pero no había podido abolir ROTA.

¿Cuáles soluciones ofrece en teoría el enfoque de los derechos humanos a los problemas de acceso, y cuáles soluciones ofrece a estos problemas en la práctica?

47. El enfoque basado en derechos aplicado en el *Balcão de Direitos* ha hecho hincapié en el papel proactivo que las comunidades deben desempeñar al promover sus propias reclamaciones legítimas por un mayor respeto de sus derechos fundamentales. Desgraciadamente, no hay datos generales disponibles sobre la eficacia del modelo de *Balcão de Direitos* para disminuir los abusos contra los derechos en las comunidades en las que el programa es activo. De cualquier manera, según el personal del proyecto, se puede observar una disminución visible de abusos en las comunidades involucradas en el proyecto. En mi propia experiencia documentando los abusos contra los derechos en las *favelas* de Río de Janeiro a lo largo de la última década, he observado que las comunidades mejor organizadas suelen ser las que menos sufren los abusos más descarados.

48. Por otro lado, el desarrollo de líderes comunitarios, a través del enfoque en los derechos humanos, como en el trabajo del *Balcão de Direitos*, ha ayudado a estas comunidades a insistir en servicios públicos para promover sus derechos. Por ejemplo, los mismos líderes comunitarios involucrados en los esfuerzos por crear una alternativa para resolver disputas, auspiciados por el programa *Balcão de Direitos*, también se han organizado para presionar a las autoridades para que proporcionen servicios fundamentales, como el tratamiento de aguas negras, y frenen los abusos policíacos. Al hacerlo, estos grupos, a través del enfoque en los derechos humanos, han mejorado la calidad de vida de sus comunidades, y el respeto de sus propios derechos a la seguridad física, la vivienda y la salud.

³³ Un informe de Human Rights Watch de 1998 sobre la brutalidad policíaca en las ciudades norteamericanas, afirma que aunque los policías que cometen violaciones repetidas de los derechos humanos representan una pequeña minoría, “se acostumbra a protegerlos, con el silencio de sus compañeros y los sistemas viciados de reportar, vigilar y pedir cuentas.” Véase Human Rights Watch, “Overview,” *Shielded from Justice: Police Brutality and Accountability in the United States*, 1998, <http://www.hrw.org/reports98/police/uspo14.htm> Búsqueda en el Internet, el 19 de octubre de 2002.

³⁴ Rota, (*Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar*). Véase Caldeira 2000, p. 170.

³⁵ *Ibid.*, p. 171.