

Debates Jurídicos

Núm. 7 – Noviembre de 2016

Armas y Seguridad Ciudadana, una perspectiva desde Brasil

Por el Dr. Asier Santillán Luzuriaga

rights
international
spain

defendiendo los derechos y libertades civiles

Asier Santillán Luzuriaga es doctor en Derecho internacional y relaciones internacionales por la UNED y abogado especializado en Derecho Europeo y Derechos Humanos, fue Director Adjunto del Departamento de Derechos Humanos y Estado de Derecho de la Misión en Kosovo de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y ha trabajado, entre otros, para diversas ONGs, las Naciones Unidas y la Unión Europea en los Balcanes Occidentales, África y América Latina.

Debates Jurídicos es una plataforma creada por Rights International Spain (RIS) donde se busca dar cabida a opiniones de distintos expertos y profesionales del mundo del derecho sobre temas jurídicos de actualidad en materia de derechos humanos que son de interés para la organización. El contenido de estos textos es de responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja necesariamente la posición ni las políticas de RIS.

Rights International Spain (RIS) (www.rightsinternationalspain.org), es una organización no gubernamental, independiente, formada por juristas especializados en Derecho internacional, cuyo fin principal es la defensa de los derechos y las libertades civiles, y ello a través de un uso más efectivo del Derecho internacional de los Derechos humanos y los mecanismos de protección.



Esta obra está publicada bajo una Licencia Creative Commons Atribución-Compartir Igual 4.0 Internacional. Para más información sobre la licencia puede consultar el siguiente link: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.es>

Resumen Ejecutivo

Brasil tiene una de las tasas de homicidios más elevadas del mundo. Según el autor, varios serían los factores fundamentales detrás de estas muertes, centrandó este trabajo en dos: (i) la proliferación de armas de fuego –por lo que se apunta la necesidad de abordar el problema del comercio de armas cortas internacionalmente-; y (ii) la actuación de los propios agentes de policía en torno a los llamados “autos de resistencia”. Si bien los datos disponibles en España, en relación con ambos factores, son claramente mejores, lo cierto es que las recientes medidas tomadas por el Gobierno brasileño para mejorar el escrutinio de las actuaciones policiales contrastan con la aprobación de la conocida como Ley Mordaza, tendente a blindar a los agentes del control judicial y de la propia ciudadanía.

Rights International Spain

Introducción

Justo la víspera del inicio de los Juegos Olímpicos en Río de Janeiro 2016 saltaba la noticia. Un supuesto vicecónsul de Rusia mataba a un hombre que al parecer intentó asaltarlo en la Avenida de las Américas, la principal avenida de Barra de Tijuca, barrio que albergaba la mayoría de las instalaciones deportivas para estos Juegos Olímpicos y Paralímpicos de 2016. Ocurría un día antes de la Ceremonia oficial de apertura y era carne de cañón para quienes buscaban un titular. Porque, si bien la seguridad ha mejorado mucho en los últimos años tanto en Río de Janeiro como en São Paulo¹, ésta sigue siendo un problema grave como lo demuestra la muerte a tiros de un miembro del ejército brasileño encargado de la seguridad de los Juegos, unos días después en una favela de Río.

De hecho, 85.000 efectivos (41.000 de ellos de las fuerzas armadas), han participado del mega-operativo de seguridad en Rio 2016, el doble del contingente que fue desplegado para los Juegos de Londres en 2012. Muestra de lo que ocurre en Latinoamérica, y Brasil en particular, donde la seguridad ciudadana sigue deteriorándose, incluso con los avances económicos y sociales que se han dado en casi todos países de la región.

Ciertamente, según la ONG mejicana “Seguridad, Justicia y Paz”², 9 de las 10 ciudades más peligrosas del mundo en 2015, y 41 de las 50 más violentas, se encuentran en esta región del mundo. Así, Brasil es el país con más urbes en esta lista con 21, seguido de Venezuela, con 8, y ocupando la capital venezolana, Caracas, con poco más de 3,200.000 habitantes, el primer lugar de la lista con 3.946 homicidios en 2015. Esto representa cerca de 120 muertes violentas por cada 100.000 habitantes, situación, calificable como límite, pues para la Organización Mundial de la Salud (OMS) más de 10 homicidios por 100.000 habitantes es un “nivel epidémico de violencia”³.

Por suerte, lejos de Caracas queda Fortaleza, primera ciudad brasileña en el ranking y número 12 en la lista global con 60,77 homicidios por cada 100.000 habitantes -aunque multiplique por 6 ese nivel epidémico de la OMS-, situación que se repite en otras ciudades brasileñas como Natal, Salvador o Joao Pessoa, aunque no en Río de Janeiro –que no está entre las 50 ciudades más peligrosas del mundo-; si bien más lejos quedan aún los

¹ Han llegado a reducirse hasta en un 70% los homicidios en Sao Paulo en la última década. Ver: MACK, Daniel “*Armas pequenas, grandes violações*”, Revista Internacional de Direitos Humanos 22, Conectas, São Paulo - Brasil, Dez. 2015.

² Ranking elaborado sobre ciudades de más de 300.000 habitantes
<http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/>

³ MACK, Daniel “*Armas pequenas, grandes violações*”, *op. cit.*

6,2 de media mundial⁴ o el homicidio único que se da en muchas ciudades de Europa.

Lógicamente, varias son las razones o circunstancias que llevan a esta situación, pero en este artículo solamente vamos a centrarnos en dos de ellas, la proliferación de armas de fuego en las calles de Brasil y la actuación policial en torno a los llamados “autos de resistencia”, tratando de aterrizar las mismas a la realidad española tan diferente aunque quizás no tanto.

I. Inseguridad y proliferación de armas de fuego

En mayo de 2015, la ONG brasileña Conectas⁵ organizó su *XIV Coloquio Internacional de Direitos Humanos* en Sao Paulo, con participación de diversas personalidades y activistas de derechos humanos a nivel internacional, en torno al uso de armas ligeras y no letales y su relación con la violación de los derechos humanos. Trabajo que, posteriormente, se tradujo en la publicación de la edición número 22 de la *Revista Internacional de Direitos Humanos*, compilando una serie de artículos que hacen una radiografía muy interesante de la situación a nivel mundial.

El número anual de homicidios en Brasil equivale al número total de muertos en el conjunto de conflictos armados del mundo entre 2004 y 2009.

Particularmente, se recoge que en poco menos de la mitad de todas las muertes violentas en el mundo se utilizan armas de fuego, causando éstas una media de 200.000 muertes anuales entre 2007 y 2012, estimándose además, que hay ya alrededor de 7 millones de personas que habrían sufrido heridas de bala⁶. Y con respecto a Brasil, que en términos cuantitativos presentaría los datos más altos a nivel mundial, con un número de homicidios anual cercano a 56.000 (pero una tasa de 26 homicidios por 100.000 habitantes, lejos de los 84 de Honduras)⁷, se calcula que el 70% de estos han sido cometidos por arma de fuego⁸, siendo hasta el 97% de las armas ligadas a homicidios armas cortas (revólveres y pistolas)⁹. Para hacerse una idea, el problema es de tal magnitud que estas 56.000 personas asesinadas cada año en Brasil equivaldrían a un número total de muertos mayor que el

⁴ United Nations Office on Drugs and Crime: Global Study on Homicide. Trends, Context, Data (2013), disponible en https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistic/GSH2013/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf

⁵ <http://www.conectas.org/>

⁶ MACK, Daniel “Armas pequenas, grandes violações”, op. Cit..

⁷ http://www.elconfidencial.com/espana/2015-08-10/espana-ya-esta-entre-los-tres-paises-con-menos-homicidios-de-toda-la-union-europea_957680/

⁸ Según el Mapa da Violência de 2015.

⁹ MACK, Daniel “Armas pequenas, grandes violações”, Op. Cit.

ocurrido en el conjunto de los conflictos armados dados en el mundo entre 2004 y 2009.

Por contraste, en el Estado español, la tasa de homicidios se situó en 2014 en el 0,7 por cada cien mil habitantes (324 asesinatos en total), quedando muy lejos de los datos de Latinoamérica e incluso de los 1.366 asesinatos que se registraron en 2003. Sustancial reducción que ha invertido la posición de España en el ranking de crímenes en la Unión Europea, pues si en 2003¹⁰ era el país con mayor tasa de asesinatos, con 3,3 por cada cien mil habitantes, ahora está entre los tres con menores tasas¹¹. Es más, según datos oficiales la tasa de criminalidad en 2015 se sitúa en 43,7 delitos y faltas por cada 1.000 habitantes, la más baja de los últimos 12 años, experimentando el tráfico de drogas una caída del 10,1%, los robos con violencia e intimidación una reducción del 8,2% y los homicidios dolosos y asesinatos consumados una bajada hasta de un 6,2%¹².

En cambio, en España la tasa de homicidios es de tan sólo 0,7 por cada 100.000 habitantes y la tasa de criminalidad es de las más bajas de la Unión Europea.

Sin embargo, sorprende el dato de que tanto en España como en Brasil el número de armas por habitante es el mismo, con una media de un arma de fuego por cada 12 habitantes. En el Estado español hay más de tres millones y medio de armas legales y unas 300.000 ilegales, mientras el total de armas existentes hoy en las calles de Brasil se estima en 17 millones, de las cuales, eso sí, solamente un 49% serían legales, siendo un 28% armas ilegales de uso informal y hasta un 23% armas ilegales de uso criminal¹³.

Claro que hay que tener en cuenta que Brasil tiene más de 200,4 millones de habitantes, por lo que se calcula que solamente un 3,5% de los domicilios brasileños tienen algún tipo de arma de fuego en casa, frente al 30% de Canadá, el 24,4% de Francia o el 35% de Suiza¹⁴. Sin embargo, mientras en el Estado español habría un arma ilegal por cada 156 habitantes, en Brasil la media es de un arma ilegal por cada 25 habitantes. Otra gran diferencia es que mientras en España el 75% de las armas legales son escopetas empleadas fundamentalmente para la caza¹⁵, en Brasil, solamente

¹⁰ Aquel año, la tasa española duplicaba a la europea, que se situaba en 1,7 homicidios.

¹¹ http://www.elconfidencial.com/espana/2015-08-10/espana-ya-esta-entre-los-tres-paises-con-menos-homicidios-de-toda-la-union-europea_957680/

¹² Datos del Ministerio del Interior, disponibles en: http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/-/asset_publisher/GHU8Ap6ztqsg/content/id/5607116

¹³ Según datos oficiales, el total serían 15 millones de armas, siendo el 50% de estas ilegales. <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/493969-PORTE-DE-ARMA-DAS-15-MILHOES-DE-ARMAS-EM-MAOS-DE-BRASILEIROS,-8-MILHOES-NAO-TEM-REGISTRO-BLOCO-3.html>

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ http://www.abc.es/espana/abci-radiografia-armas-espana-cada-16-habitantes-201606151719_noticia.html

existen 92,000 armas de caza¹⁶ registradas (el 1,10%), pues este es un país en el que el “arte” de la cinegética está muy restringido.

Sorprende, además, que son justamente los Estados de la federación brasileña donde menos armas registradas hay los que presentan un mayor índice de homicidios¹⁷. Circunstancia aprovechada por los defensores de la liberalización de la venta de armas para defender una legislación más laxa al respecto¹⁸. Pero las evidencias, en general, apuntan hacia todo lo contrario: según la propia Secretaria Estatal de Seguridad Pública de Río el 72% de las armas usadas entre 1999 y 2005 en esta ciudad pertenecían a ciudadanos no vinculados a la ilegalidad, las cuales habrían caído en manos criminales tras sufrir asaltos, robos y otros crímenes. De éstas, el 61% habrían sido compradas legalmente y hasta un 29% provendrían del propio Estado, o sea de policías y miembros de las Fuerzas armadas¹⁹.

Los datos disponibles sugieren que, frente a lo que se argumenta desde algunos foros, el desarme salva vidas.

Esta situación pone en evidencia los esfuerzos y resultados de las administraciones anteriores que, justamente, buscaban desarmar a la población con resultados interesantes. Por ejemplo, la *Campanha Nacional do Desarmamento* liderada por el Ministerio de Justicia desde 2004, con más de 2000 puntos de recogida en el país, ha conseguido la entrega voluntaria de más de 650,000 armas, circunstancia solamente repetida anteriormente en Australia, lo que llegó a reducir hasta en un 8,2% el número de muertes provocadas por armas de fuego durante el primer año de ejecución de la medida²⁰. Se trata de un resultado de suma importancia, pues se calcula que por cada 18 armas que se retiran de las calles de Sao Paulo, se puede salvar una vida²¹.

¹⁶ <http://noticias.r7.com/brasil/com-arsenal-de-90-mil-armas-cacadores-brasileiros-abatem-500-animais-por-ano-12022016>

¹⁷ <http://veja.abril.com.br/blog/cacador-de-mitos/violencia/o-maior-porte-de-armas-aumenta-ou-diminui-a-violencia/>

¹⁸ Por ejemplo, el pasado agosto aprovechando el cambio de Gobierno se han introducido importantes reformas que facilitan la compra de armas.

¹⁹ <http://veja.abril.com.br/blog/cacador-de-mitos/violencia/o-maior-porte-de-armas-aumenta-ou-diminui-a-violencia/>

²⁰ *Ibid.*

²¹ MACK, Daniel “Armas pequenas, grandes violações” , *Op. Cit.*

II. La actuación policial como elemento generador de inseguridad ciudadana

Obviamente, la mera retirada de armas no es una solución para Brasil. En un país con situaciones complejas en lo que respecta a los derechos humanos, el trabajo habría de dirigirse hacia el cambio de mentalidades y la evolución legislativa. Como apunta Daniel Mack en el estudio de *Conectas*²², al hablar de Brasil, hablamos de un país conservador, donde una gran parte de la población defiende todavía que los derechos humanos solo son para los “hombres de bien” (“*direitos humanos para humanos direitos*”) o que el “bandido bueno es el bandido muerto”. Un país en el que la legislación en la llamada “seguridad pública” representa el área con menor evolución normativa desde la dictadura militar²³ como, por ejemplo, ocurre con los llamados “autos de resistência”.

En Brasil la policía está detrás de un número significativo y creciente de los homicidios violentos, afectando sobre todo a jóvenes afrodescendientes de barrios marginales.

Quizás la mejor definición de lo que es un “auto de resistência” la dio el pasado mes de junio el entonces Secretario Especial para los Derechos Humanos del Gobierno federal brasileño, Rogério Sottili, al defender su abolición²⁴. Según él, la legislación que permitía la denominación de “auto de resistencia” constituía una cobertura legal para que “la policía dispare sin pensar, mate y no responda ante ningún proceso por ese acto. Simplemente redacte un informe afirmando que fue resistencia seguida de muerte”²⁵ y caso cerrado. Queda impune.

Las principales víctimas de estas acciones son los jóvenes afrodescendientes de barrios de la periferia de las principales ciudades del país. Según *Human Rights Watch* (HRW), “la policía en Río mató a más de 8.000 personas durante la última década. Incluyendo, por lo menos, a 645 en 2015”, representando “un quinto de todos los homicidios registrados” en la ciudad el año pasado²⁶. Y si bien la tendencia hacia la disminución general de los homicidios en esta ciudad es clara, en su Informe País de 2015, HRW apuntaba ya un aumento de las muertes generadas por la policía del 40% en

²² *Ibid.*

²³ MACK, Op. Cit. La dictadura militar en Brasil se extendió desde el Golpe de Estado de 1964 hasta 1985.

²⁴ <http://www.brasil.gov.br/governo/2016/01/fim-dos-autos-de-resistencia-em-acoes-policiais-fortalece-cidadania-diz-secretario>

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Human Rights Watch, “O Bom Policial Tem Medo”, julio 2016. <https://www.hrw.org/pt/report/2016/07/07/291589>

2014 (416 en 2013 y 582 en 2014) y hasta del 97% en São Paulo (369 en 2013 y 728 en 2014)²⁷. Situación, a todas luces, alarmante.

Justiça Global, ONG brasileña que apoya a defensores de derechos humanos en Rio, en su informe “*Onde a Polícia mata*”, apuntaba además que los homicidios y “autos de resistência” en el Estado de Rio, se habían dado en los últimos 5 años, principalmente, en la Zona Norte de la ciudad, así como en los municipios periféricos de Maricá y Duque de Caxias, donde la pobreza reina. Si entre 2010 y 2015 la Zona Sur de la ciudad tuvo un total de 39 muertes por “autos de resistência”, barrios del Norte como Irajá y Costa Barros tuvieron hasta 310 muertes²⁸.

Como apunta *Justiça Global*, los “autos de resistência” ocurren en barrios “abandonados, de menor interés económico y turístico, donde el discurso de enfrentamiento y guerra contra las drogas es autorizado, y la sociedad no se opone. Donde los derechos son relativizados. De manera general, a la sociedad no le importan esas vidas, como si fueran descartables”. Circunstancia grave, pues como apuntaba Amnistía Internacional este agosto, en barrios del Norte como Acari, en 2014, 9 de cada 10 víctimas de “autos de resistência” habrían sido “ejecutados”.

Detrás de muchas muertes a manos de la policía estaban los llamados “autos de resistência”: cobertura legal para que los agentes maten impunemente.

Al mismo tiempo en Sao Paulo, una investigación realizada por el Grupo de Estudios sobre la Violencia y Administración de Conflictos de la Universidad Federal de San Carlos (UFSCar), usando datos oficiales, llegaba a la conclusión de que el número de afrodescendientes muertos en acciones policiales por cada 100 mil habitantes en la ciudad, era tres veces mayor que el de personas de origen europeo. Los datos revelarían que un 61% de las víctimas de la policía en el Estado de Sao Paulo eran afrodescendientes, y un 97% hombres entre 15 y 29 años. Los policías envueltos en estas acciones son de origen europeo (79%), siendo en un 96% miembros de la Policía Militar²⁹.

Es importante apuntar que una resolución del Consejo Superior de la Policía, órgano de la Policía Federal y del Consejo Nacional de los Jefes de la Policía Civil, aprobó recientemente la prohibición del uso de los términos “*auto de resistência*” y “*resistência seguida de morte*” en los partes policiales, medida que persigue acabar con este tipo de práctica denunciada ya por el Consejo Nacional de Derechos Humanos en 2012. Esto obliga la

²⁷ <https://www.hrw.org/pt/world-report/2015/country-chapters/268103>

²⁸ www.ondeapoliciamata.org/

²⁹ <http://www.diariodocentrodomundo.com.br/o-que-sao-os-autos-de-resistencia-da-pm-e-por-que-eles-tem-de-acabar/>

apertura de diligencias investigativas cada vez que el uso de la fuerza por parte de un agente del Estado resulte en lesión corporal o muerte. Queda por tanto en manos del Ministerio Público la investigación, independientemente de la existencia o no de otros procedimientos correctivos a nivel interno³⁰. Esto constituye una medida a todas luces interesante y que complementada con otro tipo de acciones, debería dar resultados contra la impunidad, pues avanza en esa necesidad de control independiente que toda acción pública precisa (incluyendo la policial). Otra cosa diferente es que, dada la complejidad del problema, no se esperen a corto plazo.

Sin embargo, paradójicamente, en el Estado español, y salvando las diferencias, con la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana o también llamada “Ley mordaza”, el accionar policial cada vez queda más blindado y fuera del escrutinio público, resultando justo en todo lo contrario. Es por ello, que esta situación debería ser corregida por el nuevo Gobierno. Como apuntaba Iñaki Agirreazkuenaga ya en 1995, con motivo de la aprobación de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, conocida como “Ley Corcuera o Ley de la patada en la puerta”:

“la primacía de las libertades constitucionales como Derechos fundamentales es irrefutable en nuestro Derecho, de suerte que la seguridad ciudadana se instrumentaliza al servicio del pleno disfrute de esas libertades. O dicho en otros términos, la seguridad y el orden son valores subordinados a las libertades, y estas solo podrán ser sacrificadas cuando los Derechos fundamentales estén en peligro cierto, o no puedan ser ejercitados. En resumen, ese binomio, aparentemente inseparable, que constituyen la libertad y la seguridad, no es equiparable, tal como se deduce del art. 1 de la Constitución, que declara como principio superior de nuestro Ordenamiento Jurídico la libertad”³¹.

Mientras que en Brasil se han tomado recientemente medidas para mejorar la supervisión de las actuaciones policiales, en España con la “Ley Mordaza” los agentes quedaron más blindados frente al escrutinio público.

³⁰ *Ibid.*

³¹ AGIRREAZKUENAGA, Iñaki. “Contexto de la Ley de Seguridad Ciudadana. Análisis Jurídico de los controles de identidad: voluntas legis e interpretación jurisprudencial del T.C.”, La Protección de la Seguridad Ciudadana, Oñati Proceedings 18, 1995.

Conclusión

En conclusión, más allá del derecho a la vida, de los cambios en mentalidades o legislativos, la seguridad es un derecho humano que no se garantiza con más armas ni con menos libertad. De hecho, según Amnistía Internacional³², cerca del 60% de las violaciones de derechos humanos documentadas por esta ONG en el mundo, estuvieron, de una manera u otra, vinculadas al uso de armas de fuego de pequeño o mediano calibre. Las amenazas a defensores de derechos humanos, el acoso a ambientalistas, el asesinato de líderes LGBTI o el enfrentamiento a comunidades que pacíficamente defienden su derecho a la tierra, se hace con este tipo de armas en Honduras, EE.UU., Irán, Etiopía o España. Por ello, tras los logros conseguidos con la prohibición de las minas antipersona, y el control de venta de armas de mayor calibre a nivel internacional, ahora que los Juegos Paralímpicos han terminado y Brasil volverá a desaparecer de los medios de comunicación, quizás sea el momento de no olvidar y revisar más de cerca qué ocurre a nivel mundial en relación al comercio de armas cortas. En España y Europa en general toca seguir exigiendo el derecho de la sociedad civil a poder monitorear el uso de la fuerza por parte de sus cuerpos de seguridad, no sea que poco a poco, en un futuro, frente a nuestras libertades, otra nueva Ley Orgánica reciba el sobrenombre de “Ley del Auto de Resistencia” o similar.

³² Amnesty International, *Killer Facts: the impact of the irresponsible arms trade on lives, rights and livelihood*, Londres, Mayo de 2010.