



# DERECHO HUMANITARIO EN OPERACIONES DE PACIFICACIÓN

Aplicabilidad en Rio de Janeiro

Por Carlos Eduardo Bayão Mercês

***“Así pues, lo más importante en una operación militar es la victoria y no la persistencia. Esta última no es beneficiosa. Un ejército es como el fuego: si no lo apagas, se consumirá por sí mismo.”***

Sun Tzu, “El Arte de la Guerra”

Las Fuerzas Armadas brasileñas están autorizadas a actuar en operaciones para garantizar la ley y el orden interno, bajo el amparo de la Constitución del país. Se entiende que las Fuerzas Armadas, cuando desempeñan esos tipos de operaciones, lo hacen como policías y, como es, su actuación debe estar enmarcada por las leyes nacionales vigentes.

Sin embargo, tras las operaciones “*Arcanjo*” (entre noviembre de 2010 y julio de 2012) – y “*São Francisco*” – (entre abril de 2014 y junio de 2015), en las que el Ejército brasileño se desempeñó como Fuerza de Pacificación en algunas favelas de la ciudad de Rio de Janeiro, se verificó, por el nivel de violencia de los

encuentros entre los militares y las bandas de narcotraficantes, que existía allí una situación semejante a la de un conflicto armado, casi una guerra irregular sin fronteras, con un enemigo difuso. No obstante, al final de la ocupación de las favelas, los militares que habían disparado a traficantes fueron acusados por la Fiscalía de cometer delitos contra la vida.

El manual de campaña EB20-MC-10.217 del Ejército brasileño define las operaciones de pacificación como “el empleo del poder militar en la defensa de los intereses nacionales, en locales restringidos y determinados, por medio de una combinación de actitudes coercitivas limitadas para restaurar o mantener el orden público o la paz social, amenazadas por grave e inminente inestabilidad institucional o alcanzadas por calamidades de grandes proporciones, provocadas por la naturaleza o no; y de acciones constructivas para apoyar esfuerzos de estabilización, de reconstrucción, de restablecimiento y/o de consolidación de la paz.”<sup>1</sup> Por esa definición se verifica que las operaciones de pacificación,

aunque no impliquen combatir a un enemigo declarado, son operaciones militares en su esencia.

La actividad policial se basa en la preservación del orden público y de la seguridad de las personas y de los bienes. En Brasil, la Constitución define los órganos policiales que deben promover la seguridad pública y detalla cuáles son los tipos de actividades de cada uno de ellos, tales como patrullaje ostensivo; función de búsqueda e investigación de hechos delictivos; y la preservación del orden público. Según Borges, la actividad policial actualmente no puede ser entendida sólo desde el punto de vista jurídico, la sociedad espera un cambio en la perspectiva del trabajo policial: “El profesional de la seguridad contemporáneo es un promotor de la ciudadanía y los derechos humanos”<sup>2</sup>.

Hay una profunda diferencia entre la actividad policial normal, que ocurre a diario en todas partes del mundo, y la pacificación de un área controlada por bandas criminales violentas y fuertemente armadas. En ciudades como San Pablo y Río de Janeiro, los policías enfrentan diariamente situaciones de violencia en las calles que están muy próximas a las de un conflicto armado. La raíz del problema consiste en que el poder público rechaza reconocer esa situación de beligerancia: la sociedad sigue esperando que la policía actúe como si todo fuese una situación de normalidad y las Fuerzas Armadas, cuando son llamadas a actuar en la pacificación de favelas, deben actuar como si fueran policía. ¿No sería mejor que las Fuerzas Armadas actuaran como es en un contexto de conflicto armado? Este artículo sostiene que el Derecho Internacional Humanitario ampara la participación de las Fuerzas Armadas en Conflictos Armados No Internacionales, que está lejos de aplicarse para delitos comunes. Para ello se verá su aplicación en el ámbito de Río de Janeiro y las lecciones de la experiencia.

## EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

Swinarski define el Derecho Internacional Humanitario (DIH), también llamado Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DICA) como:

“un conjunto de normas internacionales, de carácter convencional o consuetudinario, dedicado por razones humanitarias, durante los conflictos armados de carácter internacional o no internacional, a limitar el derecho de los belige-

## ***El problema de la seguridad pública en Brasil ya no es solamente un tema para la policía. Es necesario un esfuerzo conjunto de toda la sociedad para resolverlo.***

rantes a elegir libremente los medios y métodos empleados en la guerra y para proteger a las personas y los bienes afectados o potencialmente afectados por el conflicto”<sup>3</sup>.

Según Marinho, el Derecho Internacional Humanitario surge de los convenios firmados por los estados parte y de los usos y costumbres de la guerra. Se deriva del derecho de La Haya, del derecho de Ginebra y del derecho de Nueva York. “Se puede decir que los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales son la piedra angular del Derecho Internacional Humanitario porque consagran las normas protectoras de las víctimas de las guerras, militares o civiles”<sup>4</sup>.

El Derecho Internacional Humanitario pasa a tener efectos legales cuando (y solamente si) se reconoce el estallido de un conflicto armado, sea de carácter internacional o de carácter no internacional. Aunque tenga una finalidad noble y los hechos de una realidad violenta generen muertes y desagregación social, hay que tener en cuenta que normalmente los estados, por cuestiones políticas y temor de interferencia externa, se resisten a reconocer la existencia de conflictos armados en sus territorios. Por otro lado, existe también la posibilidad, en algunos casos, de que los grupos armados que enfrentan a las fuerzas gubernamentales busquen el reconocimiento internacional del conflicto como forma de dar legitimidad a su causa. Hoy en día el reconocimiento de la existencia de un conflicto armado pasa por una decisión de algún organismo internacional como, por ejemplo, el Consejo de Seguridad o la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.

## EL CONFLICTO ARMADO NO INTERNACIONAL

En 1949, tras la Segunda Guerra Mundial, el mundo adoptó los cuatro Convenios de Ginebra. El artículo 3º común a los cuatro convenios es el primer instrumento jurídico internacional aplicable a las situaciones de Conflictos Armados No Internacionales, y marca un gran avance ya que esos tipos de conflictos nunca antes habían sido incluidos en los tratados. El artículo 3º es una suerte de mini convenio dentro de los Convenios, ya que contiene las normas esenciales de los Convenios de Ginebra en un formato condensado y las hace aplicables a los conflictos sin carácter internacional. En 1977 se adoptaron dos Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949. El primer Protocolo se refiere a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales; el

1. Estado-Maior do Exército. (2015). EB20-MC-10.217 - OPERAÇÕES DE PACIFICAÇÃO. Brasília.  
2. BORGES, Yara Gonçalves Emerik. A ATIVIDADE POLICIAL E OS DIREITOS HUMANOS. Recuperado de [http://www.apcn.org.br/wp-content/uploads/2011/09/Artigo\\_Yara.pdf](http://www.apcn.org.br/wp-content/uploads/2011/09/Artigo_Yara.pdf). Acceso en 25/04/2017.  
3. Swinarski, C. (2016). O DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO COMO SISTEMA DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL DA PESSOA HUMANA. Revista Do Instituto Brasileiro De Direitos Humanos, (4), 33-48. Recuperado de <http://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/5>  
4. MARINHO, Frank Dumas de Abreu. ATAQUES INDISCRIMINADOS EM CONFLITOS ARMADOS NÃO INTERNACIONAIS: UMA ANÁLISE JURÍDICA. Recuperado de <http://www.cedin.com.br/wp-content/uploads/2014/05/Artigo-Frank-Dumas-de-Abreu-Marinho-Ataques-indiscriminados-em-conflitos-armados-n%C3%A3o-internacionais.pdf>. Acceso en 06/07/2016.

segundo, a la protección de las víctimas de los conflictos armados no internacionales.<sup>5</sup>

Sobre la definición de Conflicto Armado No Internacional, Deyra<sup>6</sup> explica que el artículo 3º común no es tan restrictivo al definir a estos como el Protocolo Adicional II y esa es su fortaleza. La definición del artículo 3º incluye a los conflictos armados en los que existe la participación de uno o más grupos armados no estatales. Dependiendo de la situación, se pueden producir hostilidades entre las fuerzas armadas gubernamentales y los grupos armados no estatales o solamente entre estos grupos. Para que se pueda distinguir el conflicto armado en el sentido del artículo 3º de las formas menos graves de violencia, tales como las tensiones internas, los disturbios o actos de vandalismo, se entiende que las hostilidades deben alcanzar un nivel mínimo de intensidad y que estas fuerzas deben estar bajo una estructura de mando y tener la capacidad de sostener operaciones militares.

El Protocolo II se aplica a los conflictos armados “que se producen en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que esto les permite llevar a cabo operaciones militares continuas y concertadas y aplicar el presente Protocolo”. Sin embargo, aunque esta definición sea más estrecha que la noción de Conflicto Armado No Internacional por el artículo 3º común, el Protocolo Adicional II “desarrolla y completa” el artículo 3º común “sin modificar sus condiciones de aplicación” (Protocolo II, art. 1º, párrafo 1º)<sup>7</sup>.

Actualmente, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) propone una definición de estos, que refleja la opinión legal vigente: “son prolongados enfrentamientos armados que se producen entre las fuerzas armadas gubernamentales y las fuerzas de uno o más grupos armados o entre tales grupos, que surgen en el territorio de un Estado. Los enfrentamientos armados deben alcanzar un nivel de intensidad mínimo y las partes en el conflicto deben proporcionar un mínimo de organización”.<sup>8</sup>

### LA ACTUACIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO EN RÍO DE JANEIRO

En Brasil las bandas criminales sostenidas por el narcotráfico se estructuraron en la década de los 80, en la misma época de la expansión del cartel de Medellín. En Río de Janeiro surgió una banda denominada “*Falange Vermelha*” que después se convirtió en el actual “*Comando Vermelho (CV)*”. De esa organización surgieron otras, por inspiración, como es el caso del “*Primeiro Comando da Capital (PCC)*”, o por disidencia, como es el caso del “*Terceiro Comando (TC)*” y de la banda “*Amigo dos Amigos (ADA)*”. En Río de Janeiro también actúa criminalmente la “*Milícia*”, que son policías y ex-policías que controlan zonas, los cuales eliminan a los narcotraficantes, y ofrecen “seguridad”; pero en cambio estafan a la población.

## ***La actividad policial actualmente no puede ser entendida sólo desde el punto de vista jurídico, la sociedad espera un cambio en la perspectiva del trabajo policial.***

Las bandas criminales utilizan armas de guerra tales como granadas, fusiles calibre 7,62mm y pistolas automáticas 9mm. Disponen de mucha munición, incluso trazadora. Con eso, el nivel de violencia en los enfrentamientos es altísimo. En una operación policial contra los narcotraficantes, es usual que ocurran muertes de civiles inocentes, gente que vive en las áreas deflagradas. El Anuario Brasileño de Seguridad Pública<sup>9</sup> (ABSP) de 2016 presenta la cuestión de la seguridad pública en números. Informa que entre 2011 y 2015, Brasil registró más víctimas de muertes violentas intencionales o de personas asesinadas que en la guerra en Siria. Son casi 280 mil brasileños muertos en ese periodo, contra cerca de 256 mil personas en Siria.

Desde 2011, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) publica un Estudio Global del Homicidio. En la segunda edición del estudio<sup>10</sup>, de 2013, la Organización de Naciones Unidas apunta como 6,2 el promedio mundial de homicidios intencionales por 100.000 habitantes. Las Naciones Unidas consideran la violencia como epidémica cuando hay más de 10 muertes violentas por cada 100.000 habitantes. Según el ABSP, la tasa de homicidio en Río de Janeiro en 2015 fue de 25,4 lo que es más que el doble de lo aceptable. En verdad, son números semejantes a los de una guerra.

Las bandas criminales controlan territorios. Según los datos del *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)*, en 2010 existían 738 favelas en Río de Janeiro, donde vivían casi 1,4 millones de personas. Esas favelas son dividi-

5. BOUVIER, Antoine A. DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO E DIREITO DOS CONFLITOS ARMADOS. Recuperado de <https://www.icrc.org/spa/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/overview-geneva-conventions.htm>. Acceso en 25/04/2017.

6. DEYRA, Michel. DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO. Procuradoria-Geral da República - Gabinete de Documentação e Direito Comparado. 1ª Edição. 2001.

7. Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV). COMO O DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO DEFINE “CONFLITOS ARMADOS”? Recuperado de <https://www.icrc.org/por/assets/files/other/rev-definicao-de-conflitos-armados.pdf>. Acceso en 06/07/2016.

8. Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV). COMO O DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO DEFINE “CONFLITOS ARMADOS”? Recuperado de <https://www.icrc.org/por/assets/files/other/rev-definicao-de-conflitos-armados.pdf>. Acceso en 06/07/2016.

9. ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2016. Recuperado de <https://documentos.mpsc.mp.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=2229>. Acceso en 21/11/2016.

10. UNODC. GLOBAL STUDY ON HOMICIDE. Recuperado de [https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014\\_GLOBAL\\_HOMICIDE\\_BOOK\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf). Acceso en 29/04/2017



das entre las bandas y la milicia. Frecuentemente hay confrontaciones entre los grupos rivales que resultan en más muertos y heridos. Aunque muchos ex-militares de las Fuerzas Armadas sean cooptados por el narcotráfico, no existe una estructura militarizada en las bandas, excepto en la milicia. Hay una estructura de comando y control interno en cada banda, pero no es jerarquizada como una estructura de mando militar. No hay un encargado que pueda hablar en nombre de los grupos.

El gobierno del estado de Río de Janeiro dispone de un batallón de policía experto en acciones contra guerrilla: el *Batalhão de Operações Especiais (BOPE)*. Sin embargo, es insuficiente para cubrir todas las necesidades y frecuentemente el gobierno solicita auxilio de las Fuerzas Armadas para mantener la ley y el orden en la ciudad.

El Ejército brasileño vivenció la situación de ocupar áreas dominadas por el narcotráfico en la operación “*Arcaño*” cuando fueron ocupadas más de quince favelas en un área conocida como “*Complexo do Alemão*” y la operación “*São Francisco*” en el “*Complexo da Maré*”, un área que reúne otras quince favelas.

#### **¿CONFLICTO ARMADO NO INTERNACIONAL O DELITOS COMUNES?**

Según el Protocolo Adicional II, faltan algunos elementos para encuadrar la situación de los enfrentamientos vividos en Río de Janeiro con una situación de Conflicto Armado No Internacional. No por el nivel de violencia sino por la organización del crimen que no es militarizada y por sus objetivos que no son políticos sino económicos. Pero ¿cómo trabajar eso en la cabeza de los soldados de la policía y de las Fuerzas

***Aunque muchos ex-militares de las Fuerzas Armadas sean cooptados por el narcotráfico, no existe una estructura militarizada en las bandas, excepto en la milicia.***

Armadas que participan de verdaderos combates en las calles?, ¿cómo convencer a un soldado para que dispare contra un bandido armado de fusil si al final de la operación ese soldado será acusado por la Fiscalía de haber cometido un delito contra la vida? Si se acepta la hipótesis de que en algunas partes de la ciudad existe un Conflicto Armado No Internacional, se puede elevar el nivel de la respuesta militar a los conflictos, de acuerdo con las reglas de enfrentamiento, y proteger la población civil residente en el área deflagrada.

El artículo 3º común a los Convenios de Ginebra no es tan estricto en su interpretación sobre lo que es un Conflicto Armado No Internacional como el Protocolo Adicional II. Es posible admitir que existe un nivel de intensidad alto en los conflictos, pues los gobernadores no logran resolverlos con la policía y solicitan apoyo de las Fuerzas Armadas. Además, se puede inferir que existe un nivel mínimo de organización en las bandas, pues ejercen control de zonas, logran comandar el crimen desde los presidios y que actúan en todo el territorio nacional, más recientemente, en ciudades de la frontera con Paraguay.

Si el entendimiento colectivo sigue conformado en torno a la idea de que Río de Janeiro vive situaciones esporádicas de

disturbios internos entonces hay que admitir que es normal en una ciudad que las personas caigan muertas en las calles con disparos de fusil sin que nadie sepa de dónde partió el disparo. Los convenios y protocolos no han producido ninguna definición de estas situaciones que son menos que conflictos pero están lejos de ser una situación de paz estable. Esta es una zona gris en la cual el mundo no se pone de acuerdo a la hora de definirla.

Según Scheinin<sup>11</sup>, tras la adopción del Protocolo II, muchos observadores concluyeron en que existía una brecha de protección respecto de situaciones que no equivalían a un conflicto armado en el sentido de los Convenios de Ginebra o del Protocolo II, pero que permitía a los Estados declarar el estado de emergencia y recurrir a las cláusulas de excepción en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Según Deyra, la declaración de Turku de 1990 es una propuesta de carácter doctrinal, cuyo campo de aplicación material es muy amplio, ya que se trata de situaciones en las que, por una parte, el Derecho Internacional Humanitario no se aplica en ausencia de un conflicto calificado como tal y que, por otro lado, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos ya no está porque la situación de emergencia ha justificado su suspensión. La Declaración de Turku podría ser un avance en esa área, pero los países todavía no la adoptaron.

Las agencias humanitarias, que tradicionalmente actúan en situaciones de guerra y conflictos armados, ya están discutiendo cómo actuar en esas situaciones llamadas “otras situaciones de violencia” o de “no guerra”. En 2011, el Instituto de Relaciones Internacionales de la Pontífice Universidad Católica de la ciudad de Río de Janeiro inició el Proyecto HASOW<sup>12</sup> (*Humanitarian Action in Situations Other than War*), con el objetivo de analizar la dinámica de la violencia urbana y el cambio en la acción humanitaria y considera lo que va ocurriendo en ciudades violentas como Ciudad Juárez, Medellín, Puerto Príncipe y Río de Janeiro.

### Carlos Eduardo Bayão Mercês

Coronel, Oficial de Estado Mayor. Graduado en Filosofía por la Universidad del Sur de Santa Catarina. Magíster en Ciencias Militares por el Ejército de Brasil. Participó de operaciones de Garantía de Ley y Orden en las favelas de Río de Janeiro. Actualmente es alumno de la Maestría en Estrategia Militar de la Escuela Superior de Guerra Conjunta.

## **Las agencias humanitarias, que tradicionalmente actúan en situaciones de guerra y conflictos armados, ya están discutiendo cómo actuar en esas situaciones llamadas “otras situaciones de violencia” o de “no guerra”.**

### CONCLUSIONES

El problema de la seguridad pública en Brasil ya no es solamente un tema para la policía. Es necesario un esfuerzo conjunto de toda la sociedad para resolverlo. Existen medidas para el largo plazo, como, por ejemplo, invertir en educación de calidad, mejorar las condiciones de empleo de los jóvenes. Pero hay otras medidas de corto plazo respecto del combate a la criminalidad y que no se pueden posponer. Mientras el poder público discute las formas de hacer el combate y se queda inerte, atrapado en cuestiones sociológicas, el crimen se fortalece.

Existen elementos para definir la situación de Río de Janeiro como la de un Conflicto Armado No Internacional. No es algo que pasa en toda la ciudad, pero hay zonas deflagradas que ponen en riesgo la seguridad de todos los habitantes. Las agencias humanitarias están buscando una forma de abordaje para el problema.

Esa decisión de reconocer el Conflicto Armado No Internacional es política y se entiende que ningún político lo va a hacer pues sería como un reconocimiento de incompetencia. Mientras tanto, la guerra sigue y los soldados de la policía y eventualmente de las Fuerzas Armadas continúan combatiendo sin la necesaria libertad de acción y expuestos a encargos judiciales cuando actúan de una forma más contundente.

Si reconocer el Conflicto Armado No Internacional no es una solución admisible para el poder político, tampoco se puede aceptar la afirmación de que se está viviendo una situación de paz y normalidad. El país debería promover una amplia discusión entre los varios segmentos de la sociedad y buscar una definición para esa situación existente de “guerra al narcotráfico”, definiéndose grados de violencia para la respuesta del estado que sean más adecuados para cada situación, bien como, en asociación con agencias humanitarias nacionales e internacionales, definir medidas más eficaces de protección a la población inocente que vive en las zonas deflagradas.

Lo más importante es salir de esa zona gris, definir una estrategia para enfrentar el conflicto y ganar la guerra que ya lleva más de dos décadas. Nunca es beneficioso para un país dejar que una operación militar se prolongue por mucho tiempo, ya decía *Sun Tzu* a más de 2500 años.

11. SCHEININ, Martin. TURKU/ÁBO DECLARATION OF MINIMUM HUMANITARIAN STANDARDS (1990). Recuperado de [http://ichrp.org/files/papers/91/120B\\_-\\_Turku-Abo\\_Declaration\\_of\\_Minimum\\_Humanitarian\\_Standards\\_Scheinin\\_Martin\\_2005.pdf](http://ichrp.org/files/papers/91/120B_-_Turku-Abo_Declaration_of_Minimum_Humanitarian_Standards_Scheinin_Martin_2005.pdf). Acceso en 27/04/2017.

12. CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DO HASOW. Recuperado de <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2016/04/Relatorio-Conferencia-Internacional.pdf>. Acceso en 26/04/2017.