



**VNiVERSIDAD  
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

**PROTECCIÓN A VÍCTIMAS Y TESTIGOS AMENAZADOS EN  
BRASIL: EL PAPEL DEL ESTADO Y DE LA SOCIEDAD CIVIL**

**Autor: Shiguelo Kuwahara**

Resumen de tesis doctoral presentada  
en el Programa de Doctorado "Pasado Y  
Presente de Los Derechos Humanos",  
de la Universidad de Salamanca.

Directora de la Tesis: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> D<sup>a</sup>. M.<sup>a</sup>  
Esther Martínez Quinteiro

**SALAMANCA 2016**

## AVAL DEL TEXTO en CASTELLANO

EN QUE CONSTA EL TÍTULO (*PROTECCIÓN A LAS VÍCTIMAS Y TESTIGOS AMENAZADOS EN BRASIL. EL PAPEL DEL ESTADO Y DE LA SOCIEDAD CIVIL*), EL ÍNDICE, LA INTRODUCCIÓN, UN RESUMEN SIGNIFICATIVO Y LAS CONCLUSIONES DE LA TESIS DOCTORAL PRESENTADA- PARA SU LECTURA EN PORTUGUÉS- POR **D. SHIGUEO KUWAHARA** EN EL DEPARTAMENTO DE HISTORIA MEDIEVAL, MODERNA Y CONTEMPORÁNEA

LA ABAJO FIRMANTE, **Mª ESTHER MARTÍNEZ QUINTEIRO**, TITULAR DE HISTORIA CONTEMPORÁNEA, CON DNI 33167971Q, , AVALA LA TRADUCCIÓN AL ESPAÑOL DEL TÍTULO, EL ÍNDICE, LA INTRODUCCIÓN, EL RESUMEN SIGNIFICATIVO Y LAS CONCLUSIONES DE LA TESIS DOCTORAL QUE D. **SHIGUEO KUWAHARA** PRESENTÓ EN PORTUGUÉS, CON EL TÍTULO EN DICHA LENGUA: "*PROTEÇÃO A VÍCTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS NO BRASIL. O PAPEL DO ESTADO E DA SOCIEDADE CIVIL*"

Salamanca, a 11 de enero de 2016

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the bottom.

## RESUMEN DE LA TESIS DOCTORAL DE SHIGUEO KUWAHARA

A lo largo del siglo XX se ha producido un renovado interés entre politólogos, sociólogos e historiadores por el papel y funciones de la sociedad civil en la democracia y en la defensa de los derechos humanos y de los ciudadanos. Por otra parte, desde la Segunda Guerra Mundial, o más exactamente desde 1950, empieza a contemplarse, (en un principio dentro de la criminología y después rebasando este marco) a las víctimas como sujeto digno de atención política, social y científica, surgiendo a partir de aquí la *Victimología* como campo de estudio propio.

Esta tesis se preocupa del lugar potencial que corresponde al Estado y a la sociedad civil, respectivamente, en la movilización y protección de las víctimas y de quienes tienen la posibilidad de convertirse en tales (testigos amenazados) a partir de un caso concreto: Centrándose en la experiencia brasileña, se investigan la operatividad, la procedencia y las razones de fondo por las que las organizaciones de ciudadanos fueron llamadas a asumir grandes responsabilidades en el Programa del Gobierno Federal, implementado por la Secretaría Especial de los Derechos Humanos, para la *Protección a Víctimas y Testigos Amenazados* (PROVITA). Dicho Programa (a partir de la *Ley Federal n.º. 9.807/99*) descarga en buena medida al Estado de una tarea que en principio le compete, en cuanto garante del derecho de seguridad de los ciudadanos, mediante la descentralización de las actuaciones de protección, la implicación de las instituciones estatales y no gubernamentales en el Consejo Deliberativo del Programa y la asociación al mismo de ONGs comprometidas con la defensa de los derechos humanos para asistir a los testigos protegidos.

Se concluye en la tesis que el Programa brasileño PROVITA muestra cierto desgaste y que se registra una demanda vigorosa y creciente entre la ciudadanía de mayor intervención policial y estatal, que debería ser atendida por la Administración Pública. Al margen de cuestiones deontológicas, o de la posición teórica o ideológica en torno al lugar y función de la sociedad civil en la democracia participativa, desgraciadamente la desconfianza en la operatividad de las políticas estatales de seguridad mantiene sin embargo abierto el debate acerca de la eficacia que tendría hoy en Brasil sustituir a las ONGs por fuerzas de seguridad estatales.

## SUMARIO

1.INTRODUCCIÓN.....	14
1.1 CONSIDERACIONES INICIALES.....	14
1.2 JUSTIFICACIÓN DEL TEMA ELEGIDO.....	15
1.3 CONTEXTUALIZACIÓN E IDENTIFICACIÓN DEL OBJETO DE INVESTIGACIÓN.....	15
1.4.FUENTES.....	16
1.5 HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN, METODOLOGÍA Y ABORDAJE...	18
1.5.1 Hipótesis de investigación.....	18
1.5.2 Metodología y abordaje.....	19
1.6 OBJETIVOS.....	26
1.7 ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	26
1.8 ESTRUCTURA DE LA TESIS.....	33
2. ¿POR QUÉ (O PARA QUÉ) SOCIEDAD CIVIL?.....	35
2.1 ¿POR QUÉ SOCIEDAD CIVIL?.....	42
2.2.1 Sociedad red.....	43
2.2.2 Rivales de la sociedad civil.....	44
2.2.3 Sociedad civil democrática.....	47
2.2.4 Sociedad civil tolerante.....	51
2.2.5 Sociedad civil mediadora.....	55
2.2.6 Sociedad civil comunicativa.....	55
2.3 ELCONCEPTO DE SOCIEDAD CIVIL.....	59
2.4 ¿PARA QUÉ SOCIEDAD CIVIL?.....	65
2.4.1 Crisis del Estado del Bienestar y neoconservadurismo.....	65
2.4.2 Sociedad civil como productora del bienestar.....	70
2.4.3 Ética de la sociedad civil.....	75
2.4.4 Sociedad civil como alternativa democrática de sociedad.....	77
2.4.5 Sociedad civil y meso gobiernos.....	82
2.4.6 Sociedad civil y movimientos sociales.....	86
2.5 ¿DECLIVE DE LA SOCIEDAD CIVIL EN BRASIL?.....	92
2.6.CONCLUSIÓN.....	121
2.7 ESTUDIO COMPLEMENTARIO.....	124
2.7.1 Una propuesta teórica de la libertad de asociación.....	124
2.8 ESTUDIO COMPLEMENTARIO II.....	130
2.8.1 Análisis de la película “¿Cuánto sale o sale por Kilo?”.....	130
3 MOVIMIENTO VICTIMOLÓGICO Y DERECHOS HUMANOS.....	176
3.1 DE QUÉ TRATA EL MOVIMIENTO VICTIMOLÓGICO?.....	176
3.2.VICTIMOLOGÍA.....	179
3.2.1 Victimología: aspectos fundamentales.....	183
3.2.2Finalidades.....	187
3.2.3 Concepto y tipología de la víctima.....	193
3.2.4 Grados de victimización.....	199
3.2.4.1 Victimización primaria.....	199
3.2.4.2 Victimización secundaria.....	200
3.2.4.3 Victimización terciaria.....	200
3.2.5 Prevención de la victimización.....	201
3.2.6 Aproximación a los derechos humanos.....	203
3.2.7 Movimientos de víctimas.....	205
3.2.8 Víctimo-demagogia.....	209
3.2.8.1 Evolución de la víctima-demagogia.....	211

3.3 LA FUERZA DE LOS MOVIMIENTOS DE VÍCTIMAS CREANDO LAS LEYES PENALES.....	214
3.3.1 Movimiento de víctimas en Brasil.....	215
3.3.2 Movimiento feminista y el combate a la violencia -contra la mujer: Ley Maria da Penha.....	215
3.3.2.1 La estructura del movimiento.....	219
3.3.2.2 Marcos del movimiento.....	221
3.3.2.3 Oportunidades políticas.....	224
3.3.2.4 El movimiento.....	225
3.3.2.5 Repertorio del movimiento.....	227
3.3.2.6 Conclusiones.....	227
3.3.3 Opinión pública y victimización: Ley de los Crímenes Hediondos....	230
3.3.4 Opinión pública y victimización: Ley de los Crímenes Hediondos II..	244
3.3.4.1 Campaña por la inclusión del crimen de homicidio cualificado en la función de los crímenes hediondos: Caso Daniella Pérez.....	249
3.3.4.2 Movilización por la inclusión del crimen de homicidio practicado en Actividad Típica de Grupo de Exterminio: Cecina de Candelaria.....	252
3.3.4.3 Movilización por la inclusión del crimen de homicidio practicado en Actividad Típica de grupo de exterminio: Cecina de 'Vigário Geral'.....	256
3.3.5 Derechos de las víctimas de crímenes violentos: Proyecto de Ley del Senado n. °269, de 2003.....	267
3.4 PROGRAMAS DE ASISTENCIA A LA VÍCTIMA EN BRASIL.....	276
3.5 CONCLUSIONES.....	281
3.6 ESTUDIO COMPLEMENTARIO III.....	284
3.6.1 Propuesta de metodología para Centros de Atención a las Víctimas.....	284
3.6.2 Diseño Metodológico: Estrategia y Táctica.....	284
3.6.3 El Sistema Discursivo de La Víctima.....	287
3.7. ESTUDIO COMPLEMENTARIO IV.....	297
3.7.1 Registros sobre la atención jurídica en el Centro de Referencia y Apoyo a la Víctima.....	297
3.8 ESTUDIO COMPLEMENTARIO V.....	302
3.8.1 Notas de un abogado sobre la atención a las víctimas.....	302
3.8.1.1 La escucha.....	306
3.8.1.2 La demanda.....	307

## VOLUME II

4 PROGRAMA DE PROTECCIÓN A VÍCTIMAS Y TESTIGOS.....	323
4.1 ACTUACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL PROGRAMA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.....	323
4.2 CREACIÓN DE LA LEY DE PROTECCIÓN A VÍCTIMAS Y TESTIGOS AMENAZADOS: PROCESO LEGISLATIVO.....	332
4.2.1 Discusión y votación del Proyecto de Ley.....	338
4.2.2 Primeras impresiones de la doctrina sobre la Ley 9.807/99.....	344
4.3 ANÁLISIS FUNCIONAL DE LA LEY N.º9.807/99.....	345
4.3.1 Las funciones de la Ley n.º9.807/99.....	346
4.4 COMENTARIOS SOBRE LA LEY N.º9.807/99.....	349
4.4.1 Destinatarios de la Ley.....	350

4.4.2	Criterios y requisitos para la inclusión en los programas.....	357
4.4.3	Consulta al Ministerio Público.....	366
4.4.4	Consejo Deliberativo y Estructura Organizacional.....	368
4.4.5	Legitimados para solicitar la protección.....	372
4.4.6	Competencias y composición del Consejo Deliberativo.....	376
4.4.7	Medidas de protección.....	380
4.4.8	Concesión de medidas cautelares.....	394
4.4.9	Cambio de nombre completo.....	395
4.4.10	Exclusión, despliegue y prorrogación del Programa.....	398
4.4.11	Programa Federal de Asistencia a Víctimas y a Testigos Amenazados.....	408
4.4.12	Protección del reo colaborador.....	410
4.4.13	Cambio de La Ley de los Registros Públicos.....	422
4.4.14	Celeridad Procesal.....	422
4.4.15	Garantía de dotación de presupuesto.....	423
4.5	OTROS PROGRAMAS DE PROTECCIÓN EN BRASIL.....	424
4.6	PROGRAMAS DE PROTECCIÓN EN EUA, ITALIA, REINO UNIDO Y ESPAÑA.....	424
4.6.1	EUA.....	425
4.6.2	Italia.....	426
4.6.3	Reino Unido.....	430
4.6.4	España.....	432
4.6.5	Cuadro comparativo de los programas de protección.....	436
4.7.	NORMATIVA INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS SOBRE LA PROTECCIÓN A VÍCTIMAS Y TESTIGOS AMENAZADOS.....	438
4.7.1	Guía de Buenas Prácticas para la Protección de Testigos y Programa de Protección a Víctimas y Testigos en Brasil.....	439
5	PROGRAMA DE PROTECCIÓN A TESTIGOS Y LOS PERIÓDICOS O GLOBO (RIO DE JANEIRO) Y EL ESTADO DE SÃO PAULO (SÃO PAULO): DE 1999 A 2015.....	446
5.1	INFORMACIONES GENERALES DE LA MUESTRA.....	449
5.2	TONO DE LAS REFERENCIAS PERIODÍSTICAS.....	451
5.3	EL DISCURSO PERIÓDÍSTICO DE APROBACIÓN DEL PROGRAMA DE PROTECCIÓN A TESTIGOS.....	453
5.3.1	Aprobación: Cuestión dominante.....	453
5.4	EL DISCURSO PERIÓDÍSTICO DE CUESTIONAMIENTO DEL PROGRAMA DE PROTECCIÓN A TESTIGOS.....	459
5.4.1	Cuestionamiento: Cuestión dominante.....	459
5.5	EL DISCURSO PERIÓDÍSTICO DE REPROBACIÓN DEL PROGRAMA DE PROTECCIÓN A TESTIGOS.....	470
5.5.1	Reprobación: Cuestión dominante.....	470
5.6	CONCLUSIONES: OPINIÓN PÚBLICA - DE SOCIEDAD CIVIL A SOCIEDAD CIVIL.....	486
5.6.1	Por fin ¿quiénes son los beneficiarios del Programa?.....	486
5.6.2	¿Por qué no todos logran acceder al programa? ¿Por qué tanta burocracia?.....	493
5.6.3	¿Por qué existen tantas reclamaciones sobre las condiciones de vida de los protegidos?.....	500
5.6.4	¿Por qué con tanta frecuencia el programa de protección sufre de falta de recursos?.....	504
5.6.5	¿Cómo se aclaran las muertes y atentados a testigos dentro y fuera del Programa?.....	509

5.6.6 ¿Por qué se cuestiona la fiabilidad del Programa?.....	516
5.7 REFERENCIAS PERIODÍSTICAS SOBRE EL PROGRAMA DE PROTECCIÓN A TESTIGOS: PERIÓDICO ‘O ESTADO DE SÃO PAULO’ Y PERIÓDICO ‘O GLOBO’ DE 1999 A 2015.....	519
5.7.1 Programa de Protección a Testigos en el periódico ‘O Estado de São Paulo’ de 1999 a 2015.....	519
5.7.2 Programa de Protección a Testigos en el periódico ‘O Globo’ de 1999 a 2015.....	581
6 CONCLUSIONES.....	653
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	663
FUENTES.....	675
ANEXOS –DVD ROM (Referencias Periodísticas y Planilla Excel).....	686

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1. CONSIDERACIONES INICIALES

La implantación de programas especiales de protección a víctimas y testigos de delitos que estén amenazados en virtud de su colaboración con la Justicia se produce como resultado de los esfuerzos de las instituciones de Justicia en la lucha contra la impunidad. La prueba testimonial, la consulta al ofendido y la delación del reo colaborador han sido, muchas veces, el principal medio de prueba en las investigaciones y procesos judiciales que tienen como objetivo la desarticulación del delito organizado. Por ello el silenciamiento de los testigos a través de la violencia es el medio del que se valen los delincuentes para librarse de la Justicia.

La protección a las víctimas y testigos implica acciones de efectivación de los derechos humanos. En el plano del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, los documentos aprobados por la Organización de las Naciones Unidas conminan a los Estados a adoptar medidas para la asistencia y protección a las víctimas y testigos de delito y de violaciones de los derechos humanos, recomendando medidas concretas a implantar por los países miembros.

Estamos acostumbrados a entender los programas de protección como políticas públicas propias del Estado. Sus acciones tienen por finalidad apoyar el derecho estatal de punir y respaldar el debido proceso legal, preservando la prueba y presentándola en el momento oportuno para propiciar la búsqueda de la verdad y la de la seguridad pública y la asistencia social a personas concretas, propiciando medidas de preservación de la integridad física, psicológica y social de los amenazados.

Sin embargo, por una serie de factores, el programa de protección brasileño es ejecutado por organizaciones no gubernamentales, junto con el Estado, algo que merece la aprobación de autores como Baker (2008):

“Los Programas de Protección compartidos por el Estado y la sociedad civil, exactamente desde el punto de vista de la ‘sociedad’ en la historia política de Brasil, constituyeron una experiencia innovadora – y muy rica – que vale la pena aplicar también en otras modalidades de la política pública” (BAKKER, 2008, p. 33).



Para quienes se lo plantean así analizar esta forma peculiar de política pública puede ser una forma interesante de conocer y proponer innovaciones, no solamente en las instituciones brasileñas, sino también en otros países.

## 1.2 JUSTIFICANDO EL TEMA ELEGIDO

La investigación del fenómeno de la violencia y victimización son temas actuales y relevantes. Obviamente la violencia no solamente causa daños a la víctima directa del acto violento, sino que repercute en todo tejido social, a través de la diseminación de la inseguridad, del miedo, de la alienación del conjunto de ciudadanos. El delito y la violencia, pues, son fenómenos que quebrantan los derechos humanos.

Por otro lado, el protagonismo de las asociaciones de víctimas y de las organizaciones de derechos humanos, fortalecidas en el contexto de un renovado interés por las virtudes de la sociedad civil, recomiendan abrir el debate sobre las vías que pueden garantizar el reconocimiento y el ejercicio de sus derechos, pero también nos llevan a cuestionar sus límites, especialmente cuando puedan favorecer la emergencia de discursos contrarios a los derechos humanos.

Además de eso, es hoy muy conveniente analizar si los dispositivos legales que reglamentan el Programa de Protección Brasileño están en conformidad con el paradigma del discurso internacional de los derechos humanos. Tal es nuestro enfoque.

Así, haremos un análisis de la legislación relativa a la protección a testigos en Brasil, y la compararemos con los modelos de amparo articulados en otros países y con la jurisprudencia de los tribunales superiores brasileños.

La relevancia de la investigación está en la identificación de las ventajas y límites de la participación de organizaciones de la sociedad civil en la ejecución de la política de protección a víctimas y testigos en Brasil. Este modelo ¿favorece el respeto a los derechos humanos de las víctimas? ¿minimiza las dificultades afrontadas por los protegidos? ¿facilita su reinserción social? Un modelo de protección más centrado en los modelos policiales de seguridad pública ¿sería más eficiente?

Sean cuales fueren las respuestas, los resultados obtenidos pueden contribuir a la mejora de los Programas de Protección actualmente en funcionamiento.

### 1.3 CONTEXTUALIZACIÓN E IDENTIFICACIÓN DEL OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN

El interés personal que tengo por el tema deriva de mi trayectoria profesional en los últimos diez años, en que trabajé como abogado y coordinador del Centro de Referencia y Apoyo a la Víctima (CRAVI), y como abogado del Programa Estatal de Protección a Testigos, ambos del Estado de São Paulo. Por lo tanto, más allá de los conocimientos teóricos obtenidos de las lecturas o reflexiones ajenas y propias, desarrollé conocimientos empíricos sobre los temas a desarrollar a lo largo de esta investigación, y empleé mucho tiempo en adecuar mis ambiciones académicas a la realidad cotidiana.

Partiendo de la bibliografía consultada, he realizado una síntesis sobre los resultados epistemológicos de la emergencia de dos movimientos sociales contemporáneos, ambos objeto de un renovado interés: los protagonizados por las organizaciones de la sociedad civil y los sostenidos por las personas que han puesto en pie el movimiento victimológico respectivamente: dos fenómenos que influyeron decisivamente en la creación del Programa brasileño de Protección investigado.

En esta tesis hemos intentado sistematizar las informaciones recogidas en la bibliografía y publicaciones disponibles en el mercado editorial sobre la historia de la política de protección a testigos en Brasil, y sobre la promulgación de la Ley Federal n.º9.807/99, que instituyó el Programa Federal de Protección a Testigos PROVITA. Intentamos aclarar su funcionamiento después, brevemente, el de de los programas de protección en los Estado Unidos, Italia, Reino Unido y España.

Hemos realizado una encuesta con el objeto de investigar el Programa de Protección a Testigos y Víctimas Amenazadas de Brasil, una política pública peculiar, basada en modelo resultante de la colaboración entre la sociedad civil y el Estado.

## 1.4 BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

Inicialmente hemos realizado una búsqueda bibliográfica para constatar el resurgimiento y renovación del interés por el tema de la sociedad civil a partir de los años 60 y 70 en Occidente, en los años 80 en el Este de Europa y en los años 90 en Latinoamérica. La consulta bibliográfica también se dirigió a comprobar el surgimiento de la victimología, en especial a partir de movimientos sociales organizados por las víctimas de delitos, que han tenido como estímulos movilizadores la macro victimización provocada por el holocausto nazi, la emergencia de los movimientos por los derechos civiles y el incremento de la criminalidad en los grandes centros urbanos.

Con el fin de completar las ideas extraídas de las lecturas realizadas sobre el papel de la sociedad civil, hemos analizado la película "**Quanto vale ou é por quilo?**" (*¿Cuánto vale o es por kilo?*), del director Sergio Bianchi, película brasileña estrenada en 2005, que es todo un discurso sobre el tema del Tercer Sector y que hace una dura crítica de las ONGs implicadas en proyectos sociales y de su manera de captar recursos.

Han sido analizadas las actas de las sesiones legislativas de la Cámara de los Diputados y del Senado Federal que aprobaron la Ley de n.º9.807/99:

- El Diario de la Cámara de los Diputados, 21 de abril de 1999, páginas 17074 a 17099;
- El Diario del Senado Federal, 29 de junio de 1999, páginas 17292 a 17301.

Han sido analizadas asimismo la legislación, la doctrina y la jurisprudencia brasileña referentes al Programa de Protección a las Víctimas y Testigos Amenazados y buscamos realizar un corto estudio comparado de los modelos de programas en Estados Unidos, en Italia, en Reino Unido y en España, así como de los documentos normativos referentes al tema aprobados por la Organización de las Naciones Unidas. Los textos legales que manejamos han sido:

- Ley Federal n.º9.807 de 13 de julio de 1999.
- Decreto Federal n.º3.518 de 20 de junio de 2000.
- Decreto Estadual n.º56.562 de 21 de diciembre de 2010.

- Declaración de los Principios Básicos de Justicia para Víctimas de Delito y de Abuso de Poder (Resolución n.º40/34, da Asamblea de las Naciones Unidas de 29 de noviembre de 1985).
- Principios y Directrices Básicas sobre el Derecho a Recurso y Reparación para Víctimas de Violaciones Flagrantes de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario (Resolución n.º60/147, de la Asamblea de las Naciones Unidas de 16 de diciembre de 2005).
- Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, de 31 de octubre de 2003.
- Manual de Buenas Prácticas para Protección de Testigos en las Acciones Penales que Tengan que Ver con la Criminalidad Organizada, de la Oficina de las Naciones Unidas en Contra la Droga y lo Delito.

También han sido analizadas dos de las principales publicaciones de las organizaciones no gubernamentales que son entidades operacionales de programas de protección en Brasil:

- *Experiencias de Protección a Testigos. Inglaterra-EUA-Italia-Brasil*, publicado por GAJOP (Gabinete de Asesoría Jurídica a las Organizaciones Populares) en el año de 1997, aún en el período de implantación del programa de protección en Brasil.
- *Provita São Paulo. Historia de una Política Pública de Combate a la Impunidad, Defensa de los Derechos Humanos y Construcción de la Ciudadanía*, publicado por el CDHEP (Centro de Derechos Humanos y Educación Popular del Campo Limpio) en el año de 2008.
- Igualmente relevante es una publicación de La Secretaría de Justicia y de Defensa de la Ciudadanía, órgano ejecutor en el Programa en São Paulo: *Protección a Testigos en el Estado de São Paulo. Una década de enfrentamiento con la impunidad y el fortalecimiento de la ciudadanía* (org. Gustavo Ungaro). São Paulo, Secretaría de Justicia y de Defensa de La Ciudadanía y Provita, 2010.
- Por fin, analizamos las referencias periodísticas al Programa de Protección a Testigos (una muestra referente al período que va de 1999 a 2015) utilizando la metodología de análisis de la prensa.

## 1.5 HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN, METODOLOGÍA Y ABORDAJE

### 1.5.1 Hipótesis de investigación

La construcción de la política de protección a testigos en Brasil tuvo una importante colaboración de una organización de la sociedad civil, propiciada por diferentes estímulos, tales como:

- El desarrollo de una renovada victimología basada en el movimiento victimológico, que ha sido impulsada tanto por movimientos por los derechos civiles de grupos socialmente vulnerables, cuanto por el incremento de la criminalidad en los grandes centros urbanos.
- El movimiento por derechos humanos y redemocratización en Brasil, que pretendía asumir el protagonismo en la defensa de los derechos humanos, y que tenía una gran desconfianza hacia las iniciativas estatales.

La contribución de la sociedad civil a la política de protección a testigos tuvo plasmación normativa en documentos legales, convirtiéndose en un modelo protector de sin igual en el mundo: la sociedad civil brasileña participa de forma paritaria en la instancia máxima de deliberación del Programa articulado a tal fin y también funciona como entidad operacional, es decir, se implica en la ejecución de dicho Programa. Con el paso del tiempo tal originalidad no deja de tener sus críticos, incluso por parte de sectores de la sociedad civil, que empezaron a recordar que la protección es una obligación estatal, siendo la de las organizaciones de la sociedad civil fiscalizar el cumplimiento de la misma y la eficacia de la acción del Estado, mientras que paradójicamente éste llega a cuestionarse su capacidad para realizar un trabajo hasta este momento asumido por la ciudadanía organizada. Hay críticas pues también sobre dicha “acomodación” relativa del Estado, que deja a cargo de terceros la ejecución de una tarea que le es propia.

No hemos encontrado muchas referencias de primera mano respecto a este discurso crítico emergente. Tales temas han sido debatidos en círculos restringidos, en especial, en reuniones de representantes de las entidades e instituciones responsables de la protección de testigos. Hay

mucha “política” involucrada en los discursos públicos de los implicados, que finalmente evitan pronunciarse sobre un sistema del que son jueces y parte y tienden a emitir sobre el mismo opiniones moderadas y superficiales. Para compensar la carencia de manifestaciones comprometidas de los miembros de las ONGs procedimos al análisis de la prensa, intentando identificar las críticas y los conflictos, tomándo las noticias publicadas en los periódicos como fuentes de la opinión pública que revierten a la sociedad civil, condicionando su evaluación del modelo implementado en el país. Así, establecemos la conexión entre el discurso de la ciudadanía que circula en el espacio público y el discurso (interno) de la sociedad civil que circula en el sistema de protección a testigos.

La hipótesis de partida de nuestra investigación es que se está produciendo un desgaste del modelo de protección de víctimas brasileño. Admitir públicamente esto último puede tener muchas consecuencias, en especial, puede avalar el temor de que las personas protegidas actualmente no estén ya totalmente seguras, y suscitar la idea de que es necesario reevaluar y reformar todo el modelo vigente de protección de víctimas y testigos.

### 1.5.2 Metodología y abordaje

El enfoque de esta investigación es interdisciplinar, basada principalmente en las Ciencias Sociales y Jurídicas. Para el tratamiento metodológico de las fuentes han sido utilizadas metodologías plurales, distintas para cada caso:

a) Metodología cualitativa: El marco epistemológico es en este caso definido por la posición del investigador ante los fenómenos investigados, que recolecta e interpreta de modo circular. El conocimiento jamás es estático, y reconozco mi posición de observador y participante en la producción de este conocimiento. Para González Rey (2005):

“la encuesta cualitativa propuesta por nosotros representa un proceso permanente, dentro lo cual se definen y se redefinen constantemente todas las decisiones y opciones metodológicas a lo largo del propio proceso de encuesta, lo cual se mantiene de forma constante la representación teórica sobre el modelo teórico en desarrollo”. (GONZÁLEZ REY, 2005, p. 81).

Para Alves-Mazzoti y Gewandsznajder (1998), al revés de lo que ocurre en las encuestas cuantitativas, las cualitativas no admiten reglas precisas, lo que puede llevar a los investigadores que inician un proyecto a dudar sobre el planteamiento más procedente o a rectificar sobre la marcha, lo que en realidad, ha sido el caso aquí. Algo legítimo. Conforme a Sampieri (2006), “los estudios cualitativos pueden desarrollar cuestiones e hipótesis antes, durante y después de la recogida de datos y la realización del análisis” (SAMPIERI, 2006, p. 7).

Entre las muchas opciones permitidas al que practica el análisis cualitativo, ciertas concreciones de dicha metodología, especialmente las aprendidas en las clases de metodología del curso de doctorado “Pasado y Presente de los Derechos Humanos”, han sido incorporados a la encuesta.

b) Análisis de películas: De acuerdo con Penafría (2009), aunque no haya una metodología universalmente aceptada para proceder al análisis de una película, se acepta que analizar implica dos pasos importantes:

“En primer lugar descomponer sus contenidos, describiéndolos, y, a continuación, establecer y comprender las relaciones entre e los mismos, o sea, interpretar. [...] Analizar es, así, explicar/aclarar las funciones de los diferentes elementos de una determinada película y proponer una interpretación” (PENAFRÍA, 2009, p.1).

Así, de acuerdo a Penafría, proponemos el análisis textual de la película, a través de la descomposición de la película “Quanto vale ou é por quilo?”<sup>1</sup> a partir de sus secuencias y buscando identificar códigos perceptivos (capacidad del espectador de reconocer objetos), culturales (capacidad del espectador para interpretar la película conectándose a su cultura), y códigos específicos (capacidad del espectador para interpretar la película a partir de recursos cinematográficos). En este proceso de análisis, no vamos a poner atención en los aspectos técnicos de la cinematografía, que no es el objetivo de esta encuesta.

Después de tal descomposición, vamos a reagrupar las secuencias de la película en grandes bloques temáticos y en seguida, en subtemas. Haremos el análisis de contenido de estos subtemas, buscando destacar los discursos emergentes que la película busca transmitir (su función conativa),

---

<sup>1</sup> Además de la propia película, también utilizamos el guión publicado por la Prensa Oficial del Estado de São Paulo. BIANCHI, Sergio. “Quanto vale ou é por quilo?” / Sergio Bianchi; norma de Eduardo Benaim, Newton Cannito y Sergio Bianchi. São Paulo Prensa Oficial Del Estado de São Paulo, 2008. 280 p. (Colección Aplauso. Série Cinema Brasil/ Coordinador general Rubens Ewald Filho).

reagrupándolas en un texto. Por fin, vamos a cotejar dichos discursos con los resultados principales de nuestra investigación, contrastándolos críticamente.

c) Las leyes y normas aquí referidas serán objeto de un análisis descriptivo, funcional y comparado: Nos hemos basado, para realizarlo, en tres parámetros distintos: (I) contextualización histórica; (II) estructura actual; (III) uso y protección ofrecidos por la legislación brasileña y los documentos emitidos por ONU, además de (IV) la comparación con otros países.

El *análisis funcional del Derecho* es, para Fariñas Dulce y Arnaud (1996), una forma o método de conocimiento y estudio de normas e instituciones que ponen de relieve las funciones socio-políticas que cumplen o que debería cumplir aquellas.

El análisis de la función del Derecho puede determinar que su saldo es positivo, cuando revela que unas determinadas instituciones (por ejemplo, los Tribunales de Justicia) cumplen su función (por ejemplo resolver conflictos), pero puede también destacar su papel negativo (por ejemplo si las normas generaran conflictos) mostrando, en su caso, si así fuere, que las normas funcionan mal, esto es subrayando su carácter disfuncional.

Con respecto a los efectos sociales del Derecho, un análisis funcional puede identificar funciones manifiestas o latentes, siendo las últimas aquellas no demandadas conscientemente por la sociedad, pero que, a pesar de eso, contribuyen al buen funcionamiento y al equilibrio del sistema.

En cuanto a los tipos de funciones, los autores identifican las siguientes:

- Función de integración social o de control social: el Derecho busca el equilibrio del sistema social, controlando, integrando o mitigando los conflictos sociales y los desequilibrios, utilizando en su forma clásica la coacción y la sanción de los comportamientos desviados.

- Función de resolución de conflictos: aún admitiendo con los conflictualistas, que, mal que les pese a los funcionalistas, el Derecho no soluciona propiamente los conflictos (en el sentido de lograr que el conflicto desaparezca de la sociedad), pero que puede al menos "controlarlos", proveyendo el tratamiento jurídico de las confrontaciones o intereses antagónicos "declarados" entre varias partes.



- Función de regulación u orientación social: deriva directamente del potencial carácter persuasivo o pedagógico de las normas jurídicas, las cuales tratan de influir, condicionar y persuadir a los miembros de un grupo social para que orienten sus comportamientos directamente en el sentido propuesto por los sistemas o modelos normativos de su sistema jurídico.

- Función de legitimación del poder social: el Derecho sirve para legitimar las decisiones de quienes tienen la capacidad y el poder de tomarlas, los cuales buscan a menudo en el ordenamiento jurídico precisamente, la justificación, la aceptación y el consenso sociales sobre su acción o sobre el sistema (lo que puede lograrse, por ejemplo, potenciando mediante normas ad hoc la participación política de la ciudadanía).

- Función promocional del Derecho: representa un tipo de técnica de control social, asociada al Estado Social o del Bienestar, que consiste en el uso de premios (por ejemplo concesión de títulos honoríficos) o promesas de los mismos, incentivos (por ejemplo subvenciones o exención de impuestos a cambio de contratación de mano de obra) o implementación de recursos, condiciones o mecanismos facilitadores (por ejemplo instalación de contenedores para productos tóxicos) para promover comportamientos socialmente deseables o beneficiosos para la colectividad. Algo distinto de la coacción y la sanción que buscan prevenir el comportamiento desviado, más convencionales (BOBBIO, 1990, p. 371-394).

d) El análisis del discurso (AD) se ha aplicado para analizar algunas de las fuentes utilizadas en esta tesis aptas para tal tratamiento, entendiendo discurso como una acción comunicativa que genera reacciones y por tanto como un instrumento de poder capaz de influir en la conducta de los receptores del mismo. Para aflorar los intereses subyacentes y explicar sus connotaciones y concretos efectos, el análisis del discurso busca identificar a los sujetos emisores y receptores de discursos, situándolos en su contexto explicativo y deslindar en la locución (lo que literalmente se dice) o los "significantes" (señales, símbolos, palabras utilizadas), de los "significados", que ayudan a comprender los mensajes implícitos o explícitos (ilocución) y medir sus efectos interactivos en la corta, la media o la larga duración (perlocución).

Calsamiglia Blancafort y Tusón Valls (2002) aclaran que hablar del discurso es lo mismo que hablar acerca de una práctica social que se

constituye en una forma de acción entre las personas articulada a partir del uso lingüístico contextualizado, sea oral o escrito.

“Desde el punto de vista discursivo, hablar o escribir no es otra cosa que construir piezas textuales orientadas a unos fines y que se dan en interdependencia con el contexto (lingüístico, local, cognitivo y sociocultural). Nos referimos, pues, a cómo las formas lingüísticas se ponen en funcionamiento para construir formas de comunicación y de representación del mundo —real o imaginario—” (CASALMIGLIA BIANCAFORT; TUSÓN VALLS, 2002, p. 15).

e) También, para comprender los movimientos sociales que estimulan la producción el modelo brasileño de protección de víctimas y testigos hemos echado mano de la moderna teoría de los movimientos sociales que destaca, entre otros factores, la importancia explicativa de la "coyuntura de oportunidad política" o de la "oportunidad discursiva" (existencia de recursos culturales) .

Sidney Tarrow (1997) aclara que:

“Al hablar de estructura de las oportunidades políticas, me refiero a dimensiones consistentes – aunque no necesariamente formales, permanentes o nacionales – del entorno político, que fomentan o desincentivan la acción colectiva entre la gente. El concepto de oportunidad política pone énfasis en los recursos exteriores al grupo – al contrario que el dinero o el poder – que pueden ser explotados incluso por luchadores débiles o desorganizados. **Los movimientos sociales se forman cuando los ciudadanos corrientes, a veces animados por líderes, responden a cambios en las oportunidades que reducen los costes de la acción colectiva, descubren aliados potenciales y muestran en qué son vulnerables las elites y las autoridades**” (TARROW, 1997, p. 49).

Igualmente importante en nuestro caso es el análisis de *marcos legitimadores de la acción colectiva* (RIVAS, 1998, o marcos de injusticia (identificación de agravios), de acuerdo a Tarrow:

“La actividad clave de los movimientos sociales consiste en inscribir agravios en marcos globales que identifican una injusticia, atribuir la responsabilidad de la misma a otros y proponer soluciones” (TARROW, 1997, p. 215).

f) La relevancia de la "metodología del análisis de la prensa" en nuestra investigación queda justificada por las palabras de Héctor Borrat (1989):

“Si por actor político se entiende todo actor colectivo o individual capaz de afectar el proceso de toma de decisiones en el sistema político, el periódico independiente de información general ha de ser considerado como un verdadero actor político. Su ámbito de actuación es el de la *influencia*, no el de la conquista del poder institucional o la permanencia en él. El periódico pone en acción su capacidad para afectar el comportamiento de ciertos actores en un sentido favorable a sus propios intereses: influye sobre el

gobierno, pero también sobre los partidos políticos, los grupos de interés, los movimientos sociales, los componentes de su audiencia. Y al mismo tiempo que ejerce su influencia, es objeto de la influencia de los otros, que alcanza una carga de coerción decisiva cuando esos otros son los titulares del poder político" (Borrat, 1989, p. 67).

A partir de la "metodología cualitativa de análisis de la prensa", hemos analizado la imagen en la opinión pública del Programa de Protección a Víctimas y Testigos Amenazados, en los periódicos O Globo, el Estado de Rio de Janeiro, y el periódico 'O Estado de São Paulo', del Estado de São Paulo, durante el período que va de 1999 a 2015. Dicho período fue elegido por abarcar toda la existencia legal del Programa de Protección, con la creación de La Ley nº. 9.807, de 13 de julio de 1999, comprendiendo el período que arranca del año de su creación hasta 2015 y totalizando 16 años de noticias (1999-2015).

La elección del periódico 'O Estado de São Paulo' se debió a las siguientes razones:

- Se trata en primer lugar del más antiguo periódico del Estado de São Paulo aún en circulación: Se creó el día cuatro de enero de 1875, con el nombre de "A Provincia de São Paulo", con el objetivo de difundir ideales republicanos, acompañando sus noticias todo el período imperial.
- En segundo lugar el periódico O Estado de São Paulo siempre trabajó en su línea editorial, en la formación de opinión política, apoyando u oponiéndose explícitamente a los gobiernos. En este sentido, ha soportado primero, y se ha opuesto posteriormente, al ex-presidente Getulio Vargas. Apoyó la Revolución Constitucionalista del 32, pero apoyó también el golpe que sacó fuera del poder al presidente João Goulart y, después, sufrió el veto el régimen militar.
- En tercer lugar este periódico, aunque inequívocamente conservador y de derechas, mantiene, dentro de esta línea, su coherencia ideológica: A pesar de haber apoyado a Gobiernos que después iban a transformarse en dictaduras, se caracteriza por su defensa de la democracia representativa y la economía de mercado.
- O Estado de São Paulo posee una gran influencia en la formación de opinión pública: Sus lectores son en general varones (56%), adultos de 25 hacia 54 años de edad (58%), de clase media-alta (59%),

identificándose con la capa social de profesionales liberales, empresarios o intelectuales, que componen una importante fuerza política del país.

- Se trata del cuarto periódico de mayor circulación en el país: De acuerdo con el Instituto Verificador de Comunicación<sup>2</sup> en la Auditoría de Circulación referente al 2º Semestre de 2014, el periódico 'O Estado de São Paulo' ha contabilizado la venta diaria media de 237.417 periódicos.

En segundo lugar la elección del periódico 'O Globo' se realizó por los siguientes motivos:

- Es parte de la empresa periodística y de entretenimiento más importante del país, "Rede Globo", siendo la primera empresa creada por el fundador del grupo, Irineu Marinho.
- Posee alta calidad periodística, evidenciada por distintos premios nacionales e internacionales.
- Tiene orientación conservadora, y ejerce una gran influencia en la clase media del país.
- Es el periódico de mayor circulación en Rio de Janeiro, y el segundo del país, con una tirada de 252.414 ejemplares.

La muestra de noticias investigada ha sido obtenida a través de la herramienta de investigación disponible en sus direcciones electrónicas <http://acervo.estadao.com.br/> y <http://acervo.oglobo.globo.com/>.

Se han seleccionado los artículos que contuvieran los términos: "programa" "protección" "testigos", año por año desde 1999 hasta 2015. La herramienta de encuesta del periódico posibilita una pre visualización de la noticia buscada, destacando el término seleccionado. Así, ha sido posible encontrar las noticias pertinentes y excluir las no relacionadas con el tema investigado. También ha sido posible identificar las noticias repetidas, toda vez que se hace referencia a la tirada "local" y "nacional", "2ª edición" y "3ª edición".

Refinamos aún más la muestra, excluyendo algunas referencias que trabajaban con los termos "protección policial", pero que no tenían relevancia

---

<sup>2</sup> Instituto Verificador de Comunicación. **Auditoria de Circulación 2º Semestre de 2014.**  
Categoria                      Periódico                      pago.                      Disponible                      online:  
<http://ivcbrasil.org.br/online/SRelatoriosDeAuditoria.asp>.

para la comprensión del objeto de la investigación, que es el que evalúa el “programa de protección a testigos”. Estas elecciones se han producido tras disipar las muchas dudas previas, evitando las noticias lastradas por una mala comprensión del sistema de protección o por limitarse a una referencia genérica al programa de protección.

Los pasos que seguimos en el análisis de la prensa han sido:

- Clasificar las noticia identificando sus elementos formales: fecha, sección, género, ubicación, porcentaje de la página que ocupa la noticia, autor, existencia de imagen o fotografía.
- Clasificar las noticias identificando su contenido: descriptor/tema, resumen, tono del lenguaje, palabras clave, etc.
- Identificar y analizar los discursos predominantes vehiculados por los periódicos.
- El método cualitativo del análisis del discurso, ya explicado antes, nos permite localizar a los emisores y receptores de las noticias periodísticas, abordar los aspectos semánticos y el lenguaje de estas últimas, descubriendo los significados explícitos e implícitos de los mensajes, y permitiendo entenderlos en su contextualización histórica y, en su caso, identificar la manipulación del público lector.
- La información obtenida a través de las múltiples fuentes señaladas interpretadas de acuerdo con los respectivos métodos, plurales, pero compatibles y complementarios, se coteja con la obtenida en los medios de comunicación.

## 1.6 OBJETIVOS

El objetivo general de la investigación es analizar la participación de la sociedad civil en la construcción de la política de protección a víctimas y testigos amenazados en Brasil. Los objetivos específicos de la encuesta son los siguientes:

- a) Subrayar el renovado interés por el tema de la sociedad civil a partir de la mitad del siglo XX.
- b) Subrayar la existencia de una nueva victimología a partir del análisis del movimiento victimológico a partir del final de la Segunda Guerra Mundial.

- c) Analizar la protección a víctimas y testigos en la luz de los derechos humanos.
- d) Explicar la creación del programa de protección a víctimas y testigos amenazados en Brasil, analizando su contexto histórico y social, y el proceso legislativo en la aprobación de la Ley de Protección a Testigos.
- e) Analizar el funcionamiento del Programa de Protección brasileño basado en la Ley Federal n.º9.807/99, y comparar con el funcionamiento del Programa en otros países, específicamente, EUA, Italia, Reino Unido y España;
- f) Identificar y analizar los discursos de la prensa en lo que se refiere a la actuación del Programa de Protección a Testigos buscando cuestionar la participación de la sociedad civil, la efectivación de los derechos humanos y el combate a la impunidad.

## 1.7 ESTADO DE LA CUESTIÓN

La presente investigación se asienta sobre lo ya conocido acerca de la sociedad civil y los derechos humanos. Obviamente no pretendemos abordar en profundidad temas tan amplios y complejos, que damos por conocidos y bien investigados por los especialistas en la materia. Tampoco pretendemos descubrir ex-novo una cuestión central: ¿Por qué, en Brasil alrededor de los años 90, surgió un interés por las organizaciones de la sociedad civil? Había cierta atmosfera, un clima. El país se había redemocratizado; Fue electo un Presidente civil democráticamente, que acabó por renunciar a consecuencia de un 'impeachment': Las instituciones políticas resistieron y la construcción de la democracia siguió adelante y el país se dio nueva Constitución. Había una nueva moneda y se conquistaba una estabilidad financiera después de décadas de inflación descontrolada. Se celebraba el aumento del consumo de carne de pollo por clase de baja renta, aumentando las proteínas en la alimentación del ciudadano brasileño.

En el 2000 se organizó un curso de formación de gestores sociales Del Programa Capacitación Solidaria, una acción promovida por el Consejo de la Comunidad Solidaria, presidido entonces por la Señora Ruth Cardoso, y creado por el Decreto n.º2.999/99, con la finalidad de promover el diálogo político y fomentar la colaboración del gobierno y la sociedad civil para

combatir la pobreza y exclusión por medio de iniciativas innovadoras de desarrollo social.

Conforme explica Cardoso (2000):

“Al iniciar, en 1995, las actividades del Consejo de la Comunidad Solidaria, estábamos experimentando una propuesta de actuación en el área social resultante de un trabajo colectivo realizado por personas convencidas de la necesidad inmediata de abrir nuevos canales de participación. Tomando en serio los cambios en la sociedad brasileña en cuanto a su grado de asociativismo y de participación, hemos buscado el soporte y apoyo de teorías y nuevas prácticas que ya podrían ser observadas en otros países” (CARDOSO, 2000, p. 7).

Por lo tanto, la sociedad civil, el asociacionismo y la participación estaban en la agenda política y en el candelero ¿De qué se trataba?

El “concepto de sociedad civil” cuenta con una enorme cantidad de referencias, desde autores de la modernidad clásica como Locke, Rousseau, Paine, Hegel, Tocqueville, conforme se observa en Gellner (1996) y Keane (1995), hasta los actuales, que apelan a una nueva sociedad civil, abierta, plural, etc., como lo que hemos observado en Walzer (1992) y Cohen y Arato (2000).

Cohen y Arato (2000) han subrayado que en los procesos de redemocratización en Latino América, en especial en Brasil, muchos teóricos latino-americanos creyeron que la transición dependía en gran parte de un resurgimiento de la sociedad civil. Pero Cohen y Arato han apuntado a la existencia de una estrategia oculta de ciertos grupos, sean conservadores o progresistas, para utilizar las formas asociativas para actuar en la arena política. Así, surgió un fuerte interés de la clase política por las ONGs, que han pasado a ser defendidas como políticamente aptas para la producción de bienes, servicios, ideas. ¿Qué pretendían? ¿Iban a ofrecer resultados concretos y benéficos a la población o su acción desembocaría en una nueva forma de alienación política?

La concepción de la sociedad civil como productora de bienestar proporcionó el surgimiento de un concepto económico de las ONG: el Tercer Sector. Salamon y Anheier (1997) realizaron un gran estudio que englobaba a 22 países sobre lo que han llamado “sector de la sociedad civil”, y han destacado no solo su potencial económico, sino también el político y social, demostrando la fuerza de este sector no lucrativo, ni del Estado, ni del mercado.

En el mismo sentido, pero con un abordaje menos estadístico, Donati (1997; 2002) propone un modelo de producción del bienestar que sustituye al Estado generador del mismo por el Mercado, el Tercer Sector y la familia, antes generadores alternativos secundarios de bienestar, pero cada vez más protagónicos en este campo, deslegitimando así con su acción sustitutiva al Estado del Bienestar y al modelo de pacto social entre el capital y el trabajo (liberal/laboral).

Tal es la apuesta también de Herrera Gomez (2001) por el Welfare Mix, cuyo gran peligro es el retroceso de los derechos conquistados mediante el pacto social capital/trabajo, la deslegitimación del Estado y la desintegración del tejido social. La desregulación del bienestar llevará al colapso de la sociedad como la conocemos. En el Welfare Mix radical, donde cualquiera puede producir bienestar, existe el riesgo de que nadie lo genere y a nadie se pueda demandar.

Esta crecida del discurso sobre el protagonismo de la sociedad civil, que contribuye a su revalorización, contribuye a la aparición de estudios sobre el rol potencial de las ONGs supuestamente dotadas de un poder real transformador y crítico. Se concibe así a la sociedad civil- por sus defensores acérrimos- como alternativa democrática de la sociedad. Un ejemplo de tal propuesta es la de Villasante (1995), que realizó estudios sobre experiencias, que calificó de muy exitosas, de proyectos participativos en pequeñas comunidades, que posibilitan que la construcción de soluciones cotidianas del ciudadano sean negociadas 'face to face'. Para Villasante, personas, grupos y redes de movimientos son el corazón de la democracia y su acción es fuente de legitimidad. Cuando se trabajan los proyectos de bienestar de modo que el público pueda participar en la negociación de las soluciones de sus problemas cotidianos, hay una doble ganancia: la cultura democrática se profundiza y las acciones y decisiones colectivas quedan legitimadas.

Algo parecido fue defendido por Teles (1994), el cual entiende que son los componentes de la sociedad civil, los movimientos sociales, los sindicatos y asociaciones civiles, los constructores de instituciones públicas aptas para el reconocimiento de derechos. En otro estudio, Dagnino (2002) observa que los gobiernos son cada vez más permeables a respaldar los proyectos democratizadores surgidos de la sociedad civil. Sin embargo,



critica la tendencia de las ONGs a dedicarse a proyectos puntuales y compensatorios, y advierte que, si la participación de la sociedad civil en estos espacios no se vuelve un proyecto político hegemónico, dominante y universal, se convertirán en espacios inútiles.

En este punto, surgen nuevos cuestionamientos. ¿Por qué predicar la participación democrática de la sociedad civil si el objetivo final sería el de que dicha participación democrática tenga por objetivo la construcción de un proyecto hegemónico y dominante? ¿La sociedad civil plural, abierta y entramada, tendría como fin un proyecto hegemónico, dominante y universal? Puede tener sentido lo que dice Dagnino. Pedir participación democrática y ofrecer una miríada de micro-proyectos puntuales y compensatorios es una idea romántica e irrelevante. Un desperdicio y una inutilidad.

Una posibilidad para investigar las virtudes de la sociedad civil quizás pueda ser encontrada buscando su extremo opuesto: la violencia. Así, conocer y analizar la barbarie y la incivildad de la violencia pueda indicar caminos para comprender la estructuración de la sociedad civil. La mejor manera de conocer las consecuencias de la barbarie en la formación de la sociedad civil es escuchar a las víctimas de la violencia.

Así, se puede destacar el papel de las organizaciones de apoyo a víctimas de delitos, creados para minimizar las consecuencias de la violencia, tales como el Centro de Referencia y Apoyo a la Víctima (CRAVI). De acuerdo con Schilling (2002 p. 5-6), el objetivo principal del CRAVI es “identificar, comprender y plantear las demandas por justicia y derechos humanos de esas familias”, y “la primera tarea de los técnicos de Cravi es construir un espacio en que se pueda hablar con confianza, en que se tenga la confianza de ser escuchado”.

En la experiencia reportada por las instituciones formales de la justicia, se constata que hay muy poco que ofrecer a personas que han perdido algo muy valioso que les importaba mucho, tal como la vida de un familiar querido. ¿Con qué derecho? ¿Con qué proceso? No se encuentra espacio en tal caso para orientaciones e informaciones jurídicas. Todo lo que se puede hacer es abrir un espacio de escucha y acogida, aprendiendo a escuchar, a desarrollar y a trabajar empatía. La víctima demanda justicia,

pero parece haber poca cultura de justicia para las víctimas de delito. Y este pasó a ser el tema principal de la victimología.

Scarance Fernandes observa que, en los comienzos de la civilización, la víctima tuvo un relevante papel en el ámbito penal, y pasó a ser apartada después del escenario procesal penal hasta convertirla prácticamente en algo olvidado. Con el surgimiento de las organizaciones sociales más estructuradas, se aceptó que la contestación al delito debería ser mejor regulada y proporcionada. Se decía que la víctima actuaba movida por un sentimiento de venganza y no por un deseo de justicia. Con el tiempo, la atención de las Ciencias Sociales y Jurídicas giraron casi exclusivamente hacia la resocialización del delincuente y la comprensión de las causas de su conducta criminal y hacia la mejoría del proceso penal, racionalizando la acusación y el derecho de defensa del acusado. Con la apropiación del derecho de acusar y de sancionar por el Estado, resta a la víctima, solamente la denuncia y el testimonio en juicio cuando sea necesario.

Los primeros estudios científicos sobre la víctima surgieron después del final de la Segunda Guerra Mundial, conforme explica Cámara (2008) y también Ipiña (1994), como contestación a la macrovictimización causada por el holocausto nazi, pero también como reacción al incremento de la criminalidad en los grandes centros urbanos. Con los trabajos pioneros de Hans Von Hentig (1948) y Benjamin Mendelsohn (1947), se pasó a investigar el papel de la víctima en el hecho delictivo, buscando identificar en su conducta factores victimágenos. Es decir, se comprendió a la víctima de una relación criminal, no como un ser meramente pasivo, sino, en alguna medida, como un provocador.

La nueva disciplina, llamada victimología, pasó a estudiar la dinámica de las relaciones entre el delincuente y la víctima y, en general, empezó a ser criticada por los movimientos de víctimas, por su tendencia a culpar a las últimas. Y así, por ejemplo, inclusive en los días actuales, en el movimiento feminista, que utilizó el combate a la violencia sexual y de género como un denominador común entre sus distintos campos ideológicos, entiende que el origen de la violencia en contra la mujer no está en su conducta, sus ropas o estética, sino en la desigualdad de derechos entre hombres y mujeres.

Scarance Fernandes (1995) y Oliveira (1999) observan que el movimiento por los derechos de las víctimas de la violencia pasó a ser

desarrollado en las últimas décadas generando un redescubrimiento de la víctima en el campo del Derecho y en sus fenómenos. Las crecientes movilizaciones han conducido a un gran número de países a definir, delimitar, difundir y asegurar los derechos de las víctimas, lo que condujo a la Asamblea General de las Naciones Unidas a aprobar la Declaración de los Principios Básicos de Justicia para las Víctimas de Delito y Abuso de Poder, el 29 de noviembre de 1985.

Este documento internacional converge con una nueva victimología, marcada por una aproximación a la doctrina de los derechos humanos. Elias (1986) y Kirchoff (1990) argumentan que el movimiento victimológico y los movimientos por los derechos humanos poseen llamativas similitudes y su aproximación genera ventajas mutuas. Elias entiende que una nueva victimología deberá explotar las relaciones entre las víctimas de delitos y las víctimas de violaciones de derechos humanos, empujando a sus destinatarios a comparar iniciativas políticas para reducir ambos los tipos de victimización (ELIAS, 1986, p. 227). Esto no solo genera una ciencia más fuerte, sino que además proporciona poderosas herramientas de análisis de justicia social con las cuales se podrán examinar todas las víctimas y victimizaciones. Por otra parte, una nueva "victimología de los derechos humanos" reconoce que los derechos de las víctimas están intrínsecamente conectados a la protección de los derechos universales.

Así, en el plano del Derecho Internacional, los documentos aprobados por la Organización de las Naciones Unidas pasaron a reconocer los derechos de las víctimas de violencia, sea criminal, sea por la violación de los derechos humanos, creando parámetros de actuación de los Estados miembros para protegerlas. Actualmente, más que un mecanismo de efectucción a través del castigo de los responsables de los delitos, las Resoluciones recientes prevén la reparación de los daños, la asistencia y la protección de las víctimas.

En este contexto, se percibe la protección de la víctima como una manifestación de fortalecimiento de los derechos humanos. Estos últimos se refuerzan, en efecto, al acoger y escuchar a una víctima. Los canales de participación de la víctima, no solamente en el proceso penal, sino, principalmente, en los órganos de atención a la misma, oficiales o no,

pueden crear derechos nuevos, fortalecer el sistema de justicia y combatir la impunidad.

En el marco de la revalorización de la protección de la víctima como un mecanismo fundamental de garantía de los derechos humanos, surge la necesidad de proteger, también de forma efectiva, a los testigos y a los demás colaboradores de la Justicia. Por eso se crearon los programas de protección a testigos. Dichos nuevos desarrollos han reforzado el discurso tópico sobre los derechos humanos en Brasil, criticados por ser un instrumento para la defensa de los delincuentes (derechos de bandidos) antes que un medio para implantar derechos universales.

En los programas de protección a testigos es bastante común que los protegidos protesten por las condiciones de la protección, diciendo que los delincuentes están libres, mientras las víctimas y testigos están en la cárcel, dadas las rígidas normas del Programa. Por otro lado, los defensores de los acusados protestan por el daño causado a la defensa de sus clientes como consecuencia de la ocultación de los datos personales y de la imagen de los testigos protegidos, así como por todo el aparato de escolta policial desplegado, que podría influir de alguna manera negativamente en jueces y jurados.

En Brasil, las normas y condiciones de la protección, y las eventuales colisiones entre la práctica de la protección y el derecho de los acusados, han sido tratadas por la doctrina jurídica (Gomes; Varoto; Gravrnski; Nucci; Pinheiro Rodrigues; Pacelli de Oliveira; etc.) y por la jurisprudencia, pese a no ser abundantes las referencias bibliográficas y sentencias producidas sobre la cuestión.

Aún así, se observa en la política brasileña de protección a testigos la existencia de un conflicto latente: Estado y Sociedad Civil se disputan un mismo espacio en la política pública de protección. En Brasil, los programas de protección son ejecutados por ONGs, en un campo de actuación tradicionalmente (y exclusivamente) reservado a órganos de seguridad pública del Estado. Esta característica, que Gravrnski (2013, p. 21) califica como “la más innovadora en el contexto del Derecho Comparado”, surgió de un contexto histórico disuasorio de la denuncia de las víctimas, como explica Lima Júnior (1997):

“La actuación jurídica de entidades y personas que en Brasil han trabajado en la defensa de los derechos humanos es el mejor indicador de la necesidad de un programa de protección a testigos y víctimas de la violencia. En la lucha diaria contra las violaciones cometidas por justicieros, torturadores y asesinos en general, agentes o no del Estado, el miedo causado a las víctimas que los recuerdan y a los testigos de crímenes, es uno de los grandes obstáculos para la aplicación de la Justicia. Incontables son los delitos que han quedado impunes en Brasil debido a la ausencia de testigos dispuestos, emocional y materialmente, para dar testimonio ante los órganos competentes” (LIMA JÚNIOR, 1997, p. 33).

Observa aún Lima Júnior (1997):

“Es bien cierto que, actualmente, la acción de Gajop en Provita tiene una relevancia mucho mayor que la de los entes estatales, lo que ocurre debido a las características coyunturales de los organismos públicos en Brasil, especialmente la policía, dramáticamente marcada por la participación de muchos de sus miembros en actividades criminales. A pesar de la comprensión de que un programa de protección debe desarrollarse dentro del espacio público, en la medida en que el problema de la seguridad es responsabilidad del Estado, en este momento sería impensable que Provita fuera desarrollado con la prevalencia de los órganos estatales” (LIMA JÚNIOR, 1997, p. 35).

Sin embargo, el modelo de protección construido en Brasil empezó a ser cuestionado tanto por las ONGs cuanto por los Gobiernos, según observó Dias Leme:

“Es importante subrayar, que, en 1996, cuando fue instituido el primer programa de protección a testigos brasileños, la adopción de un modelo gestionado por organizaciones de la sociedad civil fue consecuencia del alto índice de implicación en los delitos y de corrupción de los cuerpos policiales, en esa época responsables de la gran mayoría de los grupos de exterminio, muy conocidos en Brasil y en el mundo. Hoy, casi 20 años después, hemos visto crecer en Brasil al Movimiento Ciudadano de Seguridad Pública, lo que nos permite reflexionar sobre dicha cuestión de forma cada vez más profunda y verificar la tesis de que la protección de testigos es exclusivamente una cuestión de derechos humanos” (DIAS LEME, 2010, p.19).

Estas dos posiciones sintetizan el estado de la cuestión y nuestra hipótesis: vivimos un momento crucial en la política de protección a testigos en Brasil. Si, por un lado, la participación de la sociedad civil fue fundamental para la construcción del modelo actual, hoy, este modelo participante está cuestionado. La contestación a por qué es así, o a otras preguntas, tal vez venga de un análisis sobre los fundamentos de la participación de organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas, sobre el concepto de la sociedad civil, sobre los movimientos sociales de víctimas y sobre los derechos humanos.

## 1.8 ESTRUCTURA DE LA TESIS

La tesis cuenta con las siguientes partes:

a) Introducción: Incluye la identificación del problema objeto de estudio y los elementos centrales de la investigación: la política de protección a víctimas y testigos en Brasil y la participación en ella de organizaciones de la sociedad civil, las hipótesis, el plan de investigación y el estado de la cuestión, las fuentes, la metodología y el enfoque de la investigación. Hemos intentado plantear las bases teóricas del trabajo de modo exhaustivo abordando una serie de cuestiones a lo largo de 4 capítulos:

b) Capítulo 1: Explicamos el por qué de la emergencia de la Sociedad Civil y del renovado interés por ella, analizando el contexto en que se produjeron ambos fenómenos, su concepto y sus funciones.

c) Capítulo 2: Estudiamos en él las conexiones entre el Movimiento Victimológico y el discurso de los derechos humanos de la ONU, abordando sus concomitancias y subrayando la creación de normas internacionales para la protección de víctimas y testigos amenazados.

d) Capítulo 3: Analizamos en él el Programa de Protección de Víctimas y Testigos en Brasil, investigando el papel e impacto del Programa de Protección Provita a partir del análisis funcional de la Ley Federal n.º9.807/99 y del análisis de la jurisprudencia sobre la materia.

e) Capítulo 4: Examinamos en él los artículos periodísticos publicados sobre el Programa de Protección a Testigos a través de los periódicos 'O Globo' y 'O Estado de São Paulo', seleccionados por ser los medios más influyentes en la opinión pública en el período de 1999 hacia 2015.

Finalmente incluimos:

f) Las Conclusiones.

g) Las referencias bibliográficas, fuentes y anexos.

Para la redacción de la tesis, han sido seguidas las normas de la Asociación Brasileña de Normas Técnicas - ABNT.

## 6. CONCLUSIONES

**Primera:** Las raíces de la sociedad brasileña se encuentran en la sociedad colonial y esclavista del siglo XVIII, que encierran en su núcleo las características de patrimonialismo y autoritarismo, en algunos casos con fuerte componente religioso. El patrimonialismo hace que los bienes o recursos públicos sean usados como si fueran propiedad del gobierno o los gobernantes y partidos hegemónicos, no distinguiendo los límites entre lo público y lo privado, lo que provoca que el poder político y el poder económico estén profundamente conectados. El autoritarismo concentra el poder en las esferas superiores de jerarquía vertical, predicando una obediencia ciega a las autoridades en oposición a la libertad y derechos individuales. Por fin, la difusión del catolicismo fijó un componente ideológico que impregnó la estructura del poder, legitimando el sistema autoritario-patrimonialista brasileño. Poco a poco, la sociedad brasileña empezó a separar la religión del poder político y el poder político de la economía. Pero estas transiciones jamás han borrado el carácter autoritario y patrimonialista de la sociedad brasileña, es decir, han sido transiciones firmemente controladas por las elites políticas dominantes, y por eso no tuvieron grandes efectos sobre la cultura brasileña en general.

**Segunda:** La formación de una cultura democrática empezó a producirse a partir de los años 80, con la redemocratización que tuvo lugar después de la dictadura militar, aunque de manera bastante heterogénea en virtud de las enormes desigualdades sociales y regionales del país. En la transición democrática, las elites políticas se ocuparon de promover algunas entidades de la sociedad civil como mediadoras, tales como los sindicatos, las entidades patronales y profesionales, los partidos políticos, las universidades, las organizaciones religiosas.

**Tercera:** Con la llegada de la Constitución Federal de 1988, se produce la participación democrática de la sociedad civil, en especial de sus organizaciones, creándose espacios institucionalizados de participación en varios niveles y sectores de los gobiernos municipales, estatales y federales, pero detectándose problemas para construir una sociedad civil democrática e inclusiva: las organizaciones de la sociedad civil tienden a reproducir el discurso de las elites políticas en estos espacios de participación; la

exacerbación de la competencia ideológica las transforma estos espacios en nuevos escenarios de contienda política, mediatizando incluso el acceso a la participación en ellas; la proximidad entre los políticos y las organizaciones de la sociedad civil hace poco creíble la independencia y la transparencia del sector.

**Cuarta:** En Brasil, la democratización recíproca entre la sociedad civil y el Estado ha generado estrategias dirigidas al control y la conquista de poder, y, tal vez por eso, los movimientos sociales han tenido mucho éxito en el reconocimiento de derechos. La proximidad entre las organizaciones de la sociedad civil y los políticos genera una continua apertura de la agenda política hacia las demandas de las organizaciones de la sociedad civil. Así se observa en las políticas dirigidas a promover los derechos de niños y adolescentes, mujeres, población negra e indígena, inclusión social, etc. Para hacer efectivos sus derechos se promueve e incrementa la participación de organizaciones de la sociedad civil, acordándose colaboraciones entre el Estado y las ONG para la transferencia de recursos financieros y la prestación de servicios sociales. En razón de dicho escenario, se observa un creciente aumento del número de organizaciones de la sociedad civil, de generación de empleos del Tercer Sector y de trasvase de recursos públicos al mismo a través de convenios y acuerdos de colaboración.

**Quinta:** En los últimos años, hubo un importante crecimiento del Estado de Bienestar en Brasil, con inversiones públicas crecientes en el área social y mejora general de los indicadores sociales. Se han establecido programas que van desde la transferencia de renta tal como el “Programa Bolsa Familia” hacia el financiamiento universitario, por ejemplo “FIES” y el “Prouni”, posibilitando tanto el combate contra el hambre, como el acceso de las clases bajas a la enseñanza superior. También en el sector privado hubo un aumento significativo del crecimiento económico, acrecentándose la renta y generándose empleos, lo que repercutió en la mejora de las condiciones de vida de la población. Hubo un significativo incremento del crédito y del financiamiento bancario a personas que antes no tenían acceso al mismo, posibilitando su ingreso en la sociedad del consumo y en la adquisición de bienes durables como automóviles y casa propia. Con todo eso, es posible que el enriquecimiento de la sociedad y el incentivo al consumo hayan generado cambios culturales en Brasil. El aumento del poder adquisitivo ha



creado una nueva conciencia de ciudadanía, a través de la inclusión ciudadana de los nuevos consumidores, permitiendo que las personas elijan aquello que les parece valioso para su consumo y que el mercado reconozca el derecho de todo ciudadano a disfrutar de calidad de vida.

**Sexta:** Pero la ciudadanía de mercado no se rige por la ley de la inclusión, sino por las leyes del mercado. Así, en vez de un consumo racional, se difunde un consumo desenfrenado, ostentoso, no sustentable. Y, además de la manipulación del deseo de consumir por la publicidad y de su amplia reproducción por la sociedad, se estimula una cultura de competencia por los bienes de consumo, que culmina, cuando se extrema, en la violencia. La violencia criminal, tan extendida en los centros urbanos mundiales, es un indeseable subproducto de la sociedad del consumo. Una sociedad basada en los derechos humanos, que rechaza la violencia, es la única solución posible para una sociedad injusta. La violencia es la antítesis de la sociedad civil. El regreso hacia barbarie es el completo fracaso de la sociedad civil.

**Séptima:** La sociedad civil brasileña tiene gran relevancia: En lo concerniente a la producción del bienestar, demostramos que hay una importante acumulación de recursos y empleos en el sector de las ONGs. Por otro lado, en el ámbito de la participación política, comprobamos que las organizaciones de la sociedad civil gozan de gran prestigio en la clase política, lo que es confirmable a través de los discursos de los políticos y de la proclividad de estos a la liberación de recursos financieros para el mantenimiento de sus actividades. El movimiento victimológico acaba reflexionando sobre estas condiciones. Actuando en la asistencia de los excluidos y desafortunados en general, las entidades asistenciales, por ejemplo, nunca van a dejar de proveer ayuda a las víctimas que busquen apoyo. Las organizaciones más expertas, por otro lado, buscan el reconocimiento de derechos, la asistencia y la protección de víctimas y grupos vulnerables a la victimización. También en la elaboración de las leyes penales, el movimiento victimológico brasileño ha ejercido el mayor protagonismo, a ejemplo de otros países. Distintas ideologías empiezan a actuar en estos movimientos, de modo que podemos identificar claramente la predilección y el predominio por la "ideología de la retribución", es decir, las ideas que buscan el endurecimiento de las leyes penales y mayor penalización del delincuente.

**Octava:** Revisando el impacto de las distintas ideologías en competencia en el campo de la victimología, hemos observado que el discurso de la "ideología del cuidado" no resuena en el Legislativo de la misma manera que los "discursos retributivos". La probable razón es que la previsión legal de cuidar de la víctima es dispendiosa para el Poder Público, y onerosa para las instituciones. Al final, la resistencia de los gobiernos a cuidar de las víctimas del delito acaba no ofreciendo más alternativa a los movimientos victimológicos que adherirse a la contraprestación punitiva. Tal opción confiere probabilidad de éxito a los movimientos, una vez que cuentan con el apoyo de los medios de comunicación de masas, que por interés periodístico o por interés financiero, difunden una cultura de miedo y venganza en la opinión pública. Esta publicidad masiva y gratuita genera una enorme economía de recursos para los movimientos de víctimas, que pueden además contar con el apoyo de políticos conservadores que se aprovechan para obtener dividendos electorales.

**Novena:** Los altos índices de victimización y el predominio de la contraprestación punitiva representan una seria amenaza para la sociedad civil, una vez que generan, al mismo tiempo, una ciudadanía débil y un Estado policial y carcelario. La sociedad victimizada, retraída y con miedo, se pone a merced de un Estado en el que la principal demanda social es la seguridad pública y la administración penitenciaria, por un lado, y en el que aumenta la criminalidad real y cada vez más organizada, por otro. Finalmente nos enfrentamos con la desagregación de la sociedad civil y el triunfo de la violencia. Para revocar estas amenazas, es necesario (y aquí explícito más bien tal vez una demagogia) que la sociedad civil asuma acciones de enfrentamiento y prevención de la violencia sin caer en la contraprestación; que haga efectivo el apoyo, la asistencia y la a las víctimas de violencia sin caer en el asistencialismo del simple cuidado; que actúe políticamente respaldando a las instituciones de participación democrática sin corromper sus valores por oportunismo político.

**Décima:** Las diferentes concepciones de la sociedad civil buscan articular diferentes maneras de oponerse a la violencia. La sociedad civil mundial tiende a recurrir a la formación de instituciones mundializadas como forma de controlar la violencia. La sociedad civil rivaliza con otras formas de organización social por la forma en que afronta la violencia. La sociedad civil

democrática busca perfeccionar los medios por los que la violencia va a ser ejercida, en especial, a través del perfeccionamiento de los medios democráticos de decisión y participación. La sociedad civil tolerante entiende que las diferentes concepciones de “buena vida” no forman una verdad absoluta, predicando la necesidad de cultivar la tolerancia entre todas las ideologías. La sociedad civil mediadora intenta crear estructuras de meso gobierno que facilitan la administración de la violencia en un contexto de grave ingobernabilidad. La sociedad civil comunicativa busca el consenso y la no-violencia a través de la actividad ideal de comunicación con el objetivo de fortalecer la esfera pública. Las diferentes funciones de la sociedad civil muestran las formas en que aquella ejerce fuerza directa sobre la sociedad y el Estado en general, sea a través de la producción del bienestar, sea a través de su acción democrática en los espacios de participación política, o incluso a través de los movimientos sociales, reivindicando el reconocimiento de los derechos.

**Décimoprimer:** Un elemento determinante en el movimiento para la promulgación de la Ley de Protección a Víctimas y Testigos Amenazados es la creación del Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH), que representó un pacto entre la sociedad civil y el Estado para la promoción de tales derechos, constituyendo un hito en la evolución de los derechos humanos a partir de la apertura democrática tras la Constitución Federal de 1988. Hacia la década de 1980, la actitud del gobierno brasileño respecto las violaciones de derechos humanos era de negación de su responsabilidad, o de negación de las violaciones. No había la posibilidad de cooperación entre la sociedad civil y el Estado para la promoción de los derechos humanos, produciéndose una verdadera radicalización del conflicto entre ambos, y reproduciendo todas las formas de la lucha política por la redemocratización, por un lado, y el autoritarismo de la dictadura militar, por el otro. La reaproximación entre la sociedad civil y el Estado se produjo a partir de la apertura democrática, a fines de los años ochenta. Por lo tanto, la sociedad civil, representada por sus instituciones (universidades, centros de investigación, y organizaciones no gubernamentales) asumió un papel central en la formulación e implantación de la política de derechos humanos recibiendo del Estado el apoyo técnico y político necesario para la adopción de medidas en su defensa

**Décimosegunda:** Los elementos para la aprobación de la Ley de Protección a Víctimas y Testigos Amenazados en Brasil derivan del éxito de un proyecto de protección a testigos implantado por GAJOP y a disposición del Gobierno Federal para la construcción de un marco de derechos humanos constituido por el PNDH; de la puesta en marcha de los movimientos sociales de derechos humanos listos para la participación en el PNDH; de la percepción por el Estado y la Sociedad Civil de la necesidad de enfrentarse a la violencia y la impunidad con una mirada puesta en la efectivación de los derechos humanos. La protección a víctimas y testigos en Brasil se debió a una iniciativa genuina de la sociedad civil brasileña, con su foco y fundamento puestos en la defensa de los derechos humanos. Después, como hemos visto, se produjo la confluencia de los movimientos de derechos humanos y del movimiento victimológico. Un programa de protección con fundamento en derechos humanos tiende a no excluir ni revictimizar a las víctimas y testigos. Su análisis de casos no se va a limitar solamente a la importancia del delito o de las personas acusadas, sino también a la condición de vulnerabilidad del solicitante de protección. Por otro lado, un programa de derechos humanos que utiliza la metodología y herramientas de la victimología ayuda a no convertir un programa de protección en un programa de asistencia social, ofreciendo alternativas a las personas que están amenazadas, pero que no se encuadran en los criterios de inclusión en el programa.

**Décimotercera:** Las peculiaridades de la tramitación de la Ley n.º9.807/99 reveló un gran desconocimiento de la masa de los parlamentarios con respecto a la propuesta. En realidad, el proyecto que de facto había sido aportado anteriormente ante las Comisiones de la Cámara fue el Proyecto de Ley del Ejecutivo n.º3599/97. Sin embargo, el Proyecto Sustitutivo n.º610-A, que efectivamente fue sometido a discusión y votación, innovó bastante con respecto al proyecto original por las sugerencias de la Comisión de Derechos Humanos y también por la inclusión de importantes dispositivos por el Relator, como el cambio de nombre completo, la protección al reo colaborador y la colaboración premiada. En las discusiones sobre el Proyecto de Ley, se percibe su aprobación por la amplia mayoría de los parlamentarios, en especial por considerarla una importante herramienta de combate al delito organizado, dada la importancia de la disposición que

prevé la delación premiada de reos colaboradores para romper la “ley del silencio” a la cual se someten las víctimas y testigos de delitos.

**Décimocuarta:** La Ley n.º9.807/99 puede representar un incentivo para que las personas denuncien y testimonien delitos, en razón de los siguientes factores: la fórmula de protección integral del programa de protección incluye el cambio de residencia; el apoyo jurídico, psicológico y social; auxilio financiero; escolta en los desplazamientos, y, en casos excepcionales, la posibilidad de cambiar el nombre; La posibilidad de obtener el perdón judicial o la reducción de la pena, en el caso del reo colaborador; la intervención constante del Ministerio Público durante el período de protección decidiendo la inclusión o la exclusión de personas en el programa de protección, que aprovecha la buena imagen pública de la institución para sopesar la decisión de la víctima o del testigo para colaborar con la Justicia.

**Décimoquinta:** Muchas de las recomendaciones del Guión de Buenas Prácticas para la protección de testigos de las Naciones Unidas ya son ejecutadas por el Programa de Protección a Víctimas y Testigos en Brasil, si bien aunque el programa brasileño recibió apoyo de los programas de Estados Unidos, del Reino Unido, de Canadá y de Italia, la falta de cualquier mención al caso en este documento es un grave indicador del aislamiento y desprestigio del Programa de Protección, incluso, y principalmente, dentro del propio gobierno brasileño.

**Décimosexta:** El Programa de Protección a Testigos tuvo dificultades para definir a sus beneficiarios. Después de su implantación, el programa de protección recibió muchas críticas por no ofrecer protección a los reos colaboradores, obligando al gobierno a cambiar el sistema de protección y pasar a ampararlos. Pronto anunció la creación de un programa de protección solamente para niños y adolescentes amenazados de muerte. Algunos años más tarde, anunció la creación de un programa de protección exclusivo para defensores de los derechos humanos. Más tarde, implementó un programa de protección a periodistas amenazados. De acuerdo con las referencias periodísticas consultadas, esta ampliación del público-destinatario no se tradujo necesariamente en una mejora de calidad.

**Decimoséptima:** Dentro los factores problemáticos que causan estrangulamientos que merman la eficacia del programa de protección a testigos están: La burocracia excesiva para la admisión de personas en el

Programa; la falta de información sobre el funcionamiento del Programa por parte de las autoridades públicas involucradas en la investigación o proceso criminal; la omisión de información relevante para que las personas amenazadas puedan decidir sobre su solicitud de protección; la falta de acogida inmediata para las personas amenazadas.

**Décimoctava:** El programa de protección enfrenta problemas para garantizar calidad de vida y bienestar de las personas protegidas. Este problema deriva principalmente de la liberación irregular e insuficiente de recursos financieros por los gobiernos federal y estatal a los programas de protección. También depende esto de la política de estipulación de mínimos, que acaba dañando los núcleos protegidos que mantenían un patrón de vida más elevado antes del ingreso en el programa, y beneficia a los núcleos que tenían un medio de vida más sencillo. Esta situación tiende a causar el apartamiento de las clases medias del programa de protección al tiempo que puede estimular la inclusión de personas de las clases más bajas.

**Décimonovena:** La liberación irregular de recursos financieros y la sensación de abandono del programa de protección recogida con bastante frecuencia por la prensa pueden ser debidas a las siguientes causas: Primero, los políticos prefieren invertir en cosas que les proporcionan visibilidad, tales como puentes y rutas, que en un tipo de servicio dedicado al apartamiento de sus beneficiarios. Además de eso, los protegidos no van a aparecer en la publicidad oficial agradeciendo a los políticos y evaluando los beneficios obtenidos, tales como los beneficiarios de políticas asistenciales. En realidad, los protegidos tienden a quejarse continuamente de que están siendo obligados a hacer sacrificios en nombre de la Justicia y que el Estado no hace nada más que cumplir con su obligación; Según determina la Ley 9.807/99, es obligación estatal proveer protección a las víctimas, testigos y colaboradores amenazados, sin embargo, dicha obligación se “comparte” entre los entes federativos Unión, Estados y Distrito Federal. Además de eso, no obliga a los Estados y al Distrito Federal a crear sus programas de protección, dejando a la Unión, a través del programa federal, la atribución de ofrecer protección en los Estados en que el programa de protección no está implantado. Como resultado se produce una competencia entre Gobierno Federal y los gobiernos estatales sobre el deber estatal de ofrecer protección. Más allá de eso, la confusión entre “programa federal” y

“programa estatal”, muchas veces alimentada por la prensa y el censo común, trasmite la impresión de que el servicio estatal es una especie de programa secundario con respecto al servicio federal, “desestimulando” a los gobiernos locales para invertir en el programa en sus Estados; Tercero, los Estados en que no hay programa de protección implantado o los que lo mantienen de modo precario, tienden a caracterizarse por una sociedad civil y instituciones débiles, corrupción diseminada hacia los órganos públicos y policiales, y poder político y económico concentrado en oligarquías locales; Cuarto, en Brasil, siempre que se habla de traspaso de recursos públicos, se crean oportunidades para incluir a los “padrinos” políticos entre los beneficiarios. Ocurre que los programas de protección son actividades de alta complejidad y riesgo, lo que impide que un designado sin capacidad técnica mínima asuma dichos puestos de trabajo. Después, ante la imposibilidad de nombrar a los políticos para la gestión de los programas de protección, nada se hace, olvidando así los programas de protección; Quinto, la tan celebrada “colaboración estratégica” entre el Estado y la sociedad civil en la ejecución de los programas de protección, en realidad, es una tercerización y precarización de una obligación estatal desviada hacia las organizaciones de la sociedad civil. Es verdad que como comprobamos en nuestro análisis sobre los debates parlamentares en la creación de la Ley 9.807/99, ha sido alegado el proyecto de Gajop como una medida de protección efectiva y “económica”, ya que utilizaba, en buena parte, la estructura ofrecida por la red voluntaria de protección. Con el tiempo, las entidades gestoras llegaron a la conclusión que era inviable acoger a todos los demandantes de protección en casas de voluntarios y sustentarlos a través de ayudas costeadas a cambio del trabajo voluntario. Así ha sido creado por padrón, el pago de dietas de hotel y alquiler de casas para protegidos, la compra de mobiliario y utensilios básicos y el aporte de auxilio financiero mensual para todos los protegidos. Además de eso, los pagos debidos a los equipos técnicos de los programas aumentan dada la mejora de la capacitación técnica de sus miembros y del régimen de dedicación y riesgos involucrados. En dicho escenario, costear el programa de protección pasó a no ser tan “barato”. Aún así, es ventajoso para el Estado mantener la ejecución del programa de protección en las manos de las ONG porque así, se acaba invirtiendo el rol tradicional de estas organizaciones como

fiscalizadoras de la actuación estatal para convertirlas en gestoras del dinero público, responsables de sus resultados. En esta posición, es cómodo para el Estado decir siempre que los recursos trasvasados son suficientes y que es la entidad gestora quien hace uso ineficiente de estos recursos.

**Vigésima**: A pesar de no haber registrado bajas en estos 15 años de existencia, el programa de protección a testigos parece padecer de falta de credibilidad. Es lo que atestiguan el 51% de referencias periodísticas de reprobación y de cuestionamiento en la muestra elegida. Teniendo en cuenta que las referencias negativas aún ocupan un 55% del porcentaje total de páginas analizadas y causan un impacto mayor que las referencias positivas, se concluye que la imagen que la prensa está transmitiendo sobre el programa de protección a testigos es el de su falta de fiabilidad y de credibilidad. Las razones son las que siguen: la burocracia excesiva, la confusión y falta de información sobre el funcionamiento del sistema de protección; la falta recurrente de recursos financieros; la intervención política innecesaria y demagógica.

**Vigésimoprimera**: Otra fuente de desconfianza es el hecho de que el programa de protección es ejecutado por organizaciones no gubernamentales. Dichas críticas acaban por generar un escenario paradójico: los orígenes del programa de protección a testigos de Brasil se remontan a una iniciativa de una ONG (Gajop), tanto por necesidad, cuanto por un factor de desconfianza, en el caso del ejemplo el de la generada por las instituciones estatales, las policías y los gobiernos. Así, en un contexto de violencia policial y corrupción política, no quedaría otra alternativa que contar con la iniciativa de la sociedad civil organizada. Sin embargo, la opinión pública tiende a desconfiar de la capacidad de la sociedad civil para ejecutar el programa de protección a testigos. Hay un sentir común, basado en el imaginario popular, de que la protección debe ser ostensiva. El protegido debe estar siempre acompañado por escolta armada, como los jefes del Estado. Pero el programa de protección no es una actividad policial, sino de reinserción social de manera segura. Además de eso, la dinámica de los programas de protección tenía mucha dificultad para enfrentarse a la burocracia estatal, siendo necesario un régimen jurídico propio, que cree procedimientos para la realización de licitaciones públicas, designaciones y nombramiento de sus empleados, provisión de cuentas y otros actos



administrativos para preservar el secreto de los procedimientos. Todo esto conlleva la posibilidad de que sea bastante improbable que ocurran cambios importantes en un horizonte de corto y medio plazo. Más probablemente, desafortunadamente, es el progresivo declive del programa de protección, hasta que se llegue al punto de que las entidades gestoras abandonen la ejecución de todos los programas de protección.

**Vigésimosegunda:** Para ejecutar el Programa de protección, es necesario algo más que una atribución. Es necesario vocación. En este sentido, el modelo de programa de protección brasileño invierte, primordialmente, en vocación, y esta es la razón por la que son ejecutados por ONG elegidas por su reconocida actuación en derechos humanos. Los que argumentan que el Programa debe seguir siendo ejecutado por las organizaciones de la sociedad civil entienden que el Estado brasileño aún es el principal violador de los derechos humanos, lo que le impide, al fin, asumir la ejecución del programa de protección a testigos. Este razonamiento lleva a la conclusión de que el Estado brasileño no tiene vocación para la defensa y protección de los derechos humanos y no sería una institución suficientemente fiable para la ejecución de estos programas.

**Vigésimotercera:** Esta perspectiva dicotómica del Estado y Sociedad Civil contribuye a la construcción de políticas públicas con un enfoque en la doctrina de los de derechos humanos. Estas políticas deben ser construidas a partir de una mutua colaboración entre el Estado y la Sociedad Civil en sus respectivos papeles. El Estado debe ser el principal proveedor y receptor de las demandas de los derechos humanos y no debe hurtarse a su responsabilidad primordial en la completa efectivación de las políticas públicas. La Sociedad Civil debe valerse de los instrumentos disponibles y ya ampliamente difundidos, para exigir y protestar por la desatención a la protección de los derechos humanos y, sin confundirse en la función proveedora primordial del Estado, puede actuar subsidiariamente para ejecutar sus propios programas y proyectos. Así debe ser en un Estado Democrático de Derecho.

**Vigésimocuarta:** Con respecto al modelo brasileño del Programa de Protección a Víctimas y Testigos Amenazados, no es razonable que la Sociedad Civil se proponga asumir un papel de proveedor de servicios estatales, sufriendo por la falta de apoyo financiero y político para la

ejecución de estas actividades típicas del Estado, el cual se vuelve dependiente, al tiempo que se pretende criticar al Estado por su omisión con respecto a la efectivación de los derechos humanos.

Este trabajo concluye que el modelo brasileño del Programa de Protección a Víctimas y Testigos amenazados está desgastado y parece ser absolutamente necesario reformarlo. Para eso, la Sociedad Civil debería redefinir su papel en esta política pública, abandonando la ejecución del Programa y concentrándose en exigir del Estado un Programa de Protección funcional. Algunas buenas prácticas del modelo brasileño deberían ser mantenidas, en especial, el Consejo Deliberativo Paritario, compuesto por representantes del Estado y de la Sociedad Civil, que acompañaría al desdoblamiento de los casos y mantendría la prerrogativa de incluir y excluir personas del programa. La Sociedad Civil por su parte no podría dejar de acoger a las víctimas de violencia, escucharlas y ayudarlas en sus demandas, y exigir que se cumplieran sus derechos, dado que su papel es hacer tales discursos en el espacio público.

**Vigésimoquinta:** Esta conclusión en nada desmerece el trabajo realizado por las ONGs que ejecutan la Política de Protección a Testigos. Solamente busca solucionar algunos dilemas que siempre han sido silenciados en ciertos discursos de participación democrática y derechos humanos. Ejecutar el Programa de Protección a Testigos poco tiene que ver con promover la participación democrática en la construcción de la política pública. Dicha construcción involucra varias etapas, inclusive la concepción, el planeamiento y la fiscalización de la obra construída. Tales tareas parecen más adecuadas para la Sociedad Civil. La ejecución de la obra deberá competir al Estado. Ejecutar el Programa de Protección a Testigos tampoco tiene que ver con quién es el más y teóricamente el mejor defensor de los derechos humanos. Los derechos humanos son las prerrogativas legítimas y exigibles de la Sociedad Civil y las políticas públicas son su manifestación concreta. El destinatario de estas exigencias es el Estado, y él es su ejecutor. La valiosa colaboración de la Sociedad Civil, en especial de las ONGs que vinieron acompañando y ejecutando el Programa de Protección a Testigos en Brasil, y seguramente su 'expertise', no tiene por qué ser destruida ni sub-aprovechada, aquella pasaría a colaborar en todas las fases de la construcción de esta política pública, pero no en su ejecución.

Esta conclusión parece rechazar aquello que resultaba más innovador y más valorado en el modelo del Programa de Protección brasileño. Sin embargo lo que pretendo sobre todo constatar es que fue un fallo que habrá que corregir, no haber evitado que el Estado, a través de la conducta de sus gobernantes, se acomodara como lo hizo a esta iniciativa genuina de la Sociedad Civil, abandonando su obligación de proveer la protección y asistencia debida a las víctimas, testigos y colaboradores de justicia amenazados.