

# Democracia y derechos humanos

*Relator: José Zalaquett*

## **I. La causa democrática y la causa de los derechos humanos. ¿Una nueva etapa?**

El proceso de democratización que ha ido teniendo lugar en diversos países americanos, ha sido saludado por muchos, dentro y fuera de la región, con el optimismo con que se recibe la iniciación de una nueva etapa, luego de un período sombrío.

Sin embargo, otros observadores se preguntan si no se estará sobrevaluando la importancia de que los países de la región estén gobernados mayoritariamente por autoridades civiles constitucionalmente elegidas y que en distintos países hayan cesado o disminuido en gran medida las prácticas masivas de represión política; porque en varios de esos mismos países, que ahora cuentan con gobiernos civiles electos, subsisten, e incluso se han agudizado, graves problemas que amenazan las frágiles o convalecientes democracias.

Respecto de muchos de estos problemas la mayor parte de los gobiernos de la región aparecen sobrepasados y, hasta hace poco, además, irresolutos: deuda externa y crisis económica, crisis del medio ambiente, narcotráfico, formas de violencia política y criminal que han puesto en jaque a las instituciones del Estado y la subsistencia misma de un régimen de derecho.

A mayor abundamiento, se agrega que aunque ciertas violaciones sistemáticas a los derechos humanos, fruto de la represión política, han cesado o disminuido

marcadamente, junto con el fin de las dictaduras que las cometían, no cabe duda de que las normas de humanidad que deben regir los conflictos armados, la seguridad de las personas, las necesidades básicas, y otros valores que los derechos humanos o el derecho internacional humanitario buscan proteger, continúan siendo afectados seriamente en diversos países de la región, a despecho del cambio de régimen político.

Si esto es así, ¿en qué sentido se puede hablar de una nueva fase? Bien podría pensarse, por el contrario, que se está celebrando prematuramente el fin de una etapa, sobre la base de ciertos avances que, aunque importantes, son todavía más formales que sustantivos.

Es claro que se justificaría dudar de la importancia de estos cambios políticos si ellos no respondieran a un proceso de fondo y fueran por tanto, susceptibles de ser fácilmente revertidos. Pero la verdad es otra: sin menoscabar los graves riesgos que el conjunto de factores antes enumerados representan para la subsistencia de los regímenes democráticos en distintos países de América, es preciso enfatizar que más que meros cambios político-institucionales, en nuestra región ha habido un cierto cambio en los espíritus; una transformación de carácter ideológico o, si se quiere, axiológico, que ha precedido y hecho posible los cambios político-institucionales.

En materia de ética política, la democracia y su vínculo con los derechos humanos, están llegando a ser la idea-marco dominante en la región; esto es, el modelo de buen orden político-social al cual aspirar, que determina y da sentido a las propuestas y estrategias de solución de los demás grandes problemas.

Por el contrario, en la etapa histórica inmediatamente anterior y en gran número de países de la región, las más activas propuestas de solución de grandes problemas nacionales, esto es, aquéllas que mostraron ma-

yor capacidad para captar nuevas adhesiones, estaban subsumidas dentro de otras ideas-marco dominantes, contrarias expresa o implícitamente a las ideas de democracia y de derechos humanos.

Así mirados, los cambios político institucionales ocurridos en la región son en buena medida una primera oleada de consagración institucional de un espíritu democrático y de adhesión a los derechos humanos que ha venido desde hace años en ascenso en nuestra región.

Por ello, aunque subsistan tantos problemas no resueltos, es apropiado hablar de una etapa nueva, cualitativamente distinta. Y es apropiado también caracterizar esta etapa, como ya se ha hecho tan a menudo, como una fase marcada por los problemas de la *transición* y por las necesidades de *consolidación* democrática.

De lo dicho anteriormente se desprende que entre el proceso de democratización aludido y el tema de los derechos humanos hay una estrecha relación. Esta afirmación se fundamentará, con los debidos matices, en las siguientes secciones de la presente ponencia.

## **II. Las relaciones entre democracia y derechos humanos**

Para los efectos del análisis que se hace en esta ponencia, es relevante hablar de la relación entre democracia y derechos humanos tanto desde un punto de vista histórico como a partir de consideraciones conceptuales.

El primer enfoque tiene que ver con la historia del movimiento y de las organizaciones de derechos humanos en diversos países de América. Tiene que ver también con la historia personal de muchos de los que han trabajado en derechos humanos en la región. Porque en definitiva ese trabajo empezó en nuestra región, de modo sistemático y bajo las banderas explícitas de los dere-

chos humanos, luego de que se resolvieron agudas luchas políticas en que los principales bandos contendientes habían mostrado poco aprecio por la idea democrática. Muchos de aquéllos que fueron derrotados políticamente, entre ellos muchos de los que llegarían a ser activistas de derechos humanos, aprendieron a revalorar la democracia en su lucha por la sobrevivencia o en su trabajo concreto por los derechos humanos. Como dijo un político chileno recientemente, lo aprendieron por el dolor más que por la razón.

El segundo enfoque, desde el cual es relevante relacionar la democracia y los derechos humanos, es conceptual. Es necesario precisar qué se entiende por democracia, con qué amplitud se emplea el término derechos humanos, cuáles son las principales relaciones que se dan en teoría entre ambas nociones, y cómo han ido variando estas relaciones en la práctica de la lucha por la democracia y por los derechos humanos.

A. *Relaciones entre derechos humanos y democratización desde el punto de vista del origen y evolución del trabajo por los derechos humanos en América Latina.*<sup>1</sup>

1. *Reseña*

Para situar el origen del trabajo por los derechos humanos en América Latina, hay que empezar por referirse al proceso internacional dentro del cual se inserta.

Aunque de raíces seculares, el tema de los derechos humanos entró en la escena internacional sólo después de la Segunda Guerra Mundial. Su desarrollo inicial es-

---

<sup>1</sup> Por "trabajo de derechos humanos" se entiende aquí aquél que se realiza dentro del marco normativo de los derechos humanos, aceptando la universalidad de los mismos y con sujeción a los estándares que se han ido estableciendo internacionalmente para este tipo de trabajo. Hay, ciertamente otras muchas formas valiosas de trabajo, que buscan proteger los mismos valores que los derechos humanos, pero no calzan dentro de esos criterios.

tuvo restringido a los ámbitos de Naciones Unidas y de entidades intergubernamentales internacionales o regionales.

A partir de los años sesenta, sin embargo, comienzan a nacer organizaciones internacionales no gubernamentales de derechos humanos. Emergió así, en la escena internacional, ya bien poblada de otros actores, un nuevo protagonista: una incipiente opinión pública internacional o, si se quiere, una incipiente sociedad civil internacional.

En esos años, los avances en las comunicaciones habían ido facilitando una revolución: de expectativas y una creciente conciencia pública acerca de los muchos lazos de interdependencia mundial. En ese contexto, ciudadanos de distintos países comenzaron a organizarse para actuar a nivel internacional y por encima de la polarización ideológica prevaleciente en el clima de la Guerra Fría, respecto de algunas grandes cuestiones que conciernen a todos los individuos: derechos humanos, paz y desarme y, más tarde, la defensa del medio ambiente.

En América Latina, las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos comenzaron a desarrollarse hacia fines de los años sesenta y respondiendo en un comienzo a un impulso algo diferente del que motivó, años antes, similar desarrollo en el plano internacional.

En efecto, las principales organizaciones internacionales no gubernamentales de derechos humanos, entre las cuales Amnesty International es la más señera, nacieron como un impulso de ciudadanos conscientes que buscaban separar y enfrentar con eficacia problemas de carácter humanitario, en un contexto de alta polarización ideológica. Para ello, estas organizaciones concentraban su actividad sobre las violaciones de ciertos derechos humanos, eludiendo tomar partido respecto de ideologías o sistemas de gobierno. Esta actitud se vio co-

mo necesaria a fin de lograr credibilidad y eficacia, más allá de banderías políticas.

En el Cono Sur de América Latina, las nacientes organizaciones de derechos humanos nacieron, se sujetaron a parecidos estándares, pero lo hicieron así, al menos inicialmente, más bien como un imperativo ineludible de seguridad en un contexto de aguda represión política.

Los conflictos armados que asolaron a países de Centroamérica, a partir de fines de los años setenta, crearon otro foco de preocupación y trabajo por los derechos humanos, que dio lugar a la formación de organizaciones no gubernamentales en los distintos países afectados.

Paralela o posteriormente, y en distintas situaciones nacionales, surgieron también organizaciones de derechos humanos en otros países de Sudamérica, en México y en el Caribe, así como organizaciones de carácter regional.

En Perú y en Colombia, las organizaciones de derechos humanos crecieron en la década de los ochenta, dentro del cuadro de insurgencia-contrainsurgencia y de desarrollo de violencia criminal, principalmente ligada al narcotráfico, que cobraban innumerables víctimas. Estos conflictos amenazan, aún hoy, el quiebre de las instituciones y la desintegración de la sociedad civil en países ya caracterizados por la insuficiente integración nacional y/o por graves deficiencias del aparato del Estado.

## 2. *Contexto ideológico adverso a la idea democrática en que surge y se desarrolla el trabajo derechos humanos en la región*

No corresponde intentar resumir aquí los grandes problemas de la región en las últimas décadas.<sup>2</sup> Desde el

---

2 Los lectores de esta ponencia estarán familiarizados con la principal literatura sobre el tema, en la que se analiza la naturaleza y causas de problemas comunes como el subdesarrollo económico y la estructura social y la marginación de ciertos sectores;

punto de vista de la democracia y los derechos humanos, interesa sí, recordar *cómo se percibían los problemas*, y cuáles eran las concepciones o ideas-marco dominantes que determinaban los análisis y la acción por parte de los actores con más iniciativa político-ideológica. Porque en definitiva, detrás de las luchas más enconadas, de las más agudas polarizaciones políticas o de las peores prácticas represivas, hay casi siempre una motivación, una racionalización, o una mera excusa, de corte ideológico.

Los actores con más iniciativa político-ideológica en la región en los años sesenta y parte de los setenta, eran la izquierda política, otros sectores contestatarios afines, intelectuales y estudiantes. Sus concepciones e ideas dominantes, en los planos político, económico y de relaciones internacionales, y la práctica que se basó en ellas, provocaron más tarde, como reacción, una cierta ascendencia de concepciones del integrismo cristiano, de las ideas de una tecnocracia económica de derecha de nuevo cuño, y de nuevas doctrinas militares.

Los siguientes puntos resumen esas concepciones o ideas dominantes, de uno u otro signo:

a. Los años sesenta y setenta marcaron una creciente conciencia sobre los graves problemas endémicos de la región, y la proposición de soluciones políticas radicales, que se alzaron como seria alternativa ideológica al ideal de la democracia, por primera vez en la historia independiente de las Américas. Aun cuando los regímenes democráticos estables eran escasos en la región, la hegemonía de la idea democrática rara vez había sido antes desafiada. Ni aún los dictadores que la negaban de hecho podían oponerse a su legitimidad. Antes bien, muchos de ellos buscaban apropiarse de tal legitimidad mediante parodias de elecciones o de parlamentos.

---

y otros que afectan más específicamente a ciertos países de la región, como la falta de integración nacional, el insuficiente desarrollo político-institucional, o el papel o existencia misma del Estado como ente funcional.



Pero la revolución cubana sí representó la encarnación de un modelo político distinto en las Américas y jugó un papel catalizador fundamental en este proceso de radicalización. La necesidad de "cambio estructural" comenzó a ser avanzada por partidos de izquierda y sectores afines, por académicos y por corrientes de pensamiento cristiano.

El ejemplo cubano inspiró a distintos sectores y prácticas. Para algunos, conllevaba necesariamente la proposición de una revolución armada y el establecimiento de un régimen socialista de partido único; para otros, significaba más una crítica radical y global que el abrazar una vía de solución específica; para unos terceros, era una opción de vida, o una sub-cultura marcada por la práctica de marginarse de los canales políticos o económicos habituales.

Pero, en todo caso, el ejemplo cubano supuso un cuestionamiento a fondo no sólo de las democracias tal como existían en la práctica sino también de la misma idea que les servía de sustrato. La democracia era vista como un modelo político insuficiente, en el mejor de los casos; y, en el peor, como un pretexto para encubrir una dominación inaceptable.

La alternativa radical cobró especial fuerza en Brasil, Uruguay, Chile y Argentina, hacia fines de los años sesenta. Y en todos estos países provocó una reacción que derivó en dictaduras militares institucionales, con sus propios proyectos de cambio institucional, político y económico, justificados por visiones doctrinarias que también contrariaban, aunque de distinto modo y por distintas razones, el ideal democrático.

b. Un corolario de la propuesta radical era una crítica a toda noción de reforma o gradualismo o a la posibilidad de corregir las insuficiencias de la democracia con más democracia. Algunos procesos de reforma que se in-

tentaron, bajo distinto signo y tuición, en países como Chile y Perú, perdieron fuerza hacia fines de los años sesenta o comienzos de los setenta.

c. Un segundo corolario, relacionado con el anterior, es éste: si el problema se entiende como uno y global, y la solución es, asimismo, una y global, todo, incluso los derechos humanos, debe estar subordinado al proyecto político global. Como consecuencia, en esa época (y aún hoy, en menor medida) una crítica a las prácticas represivas por parte del gobierno de Cuba, por ejemplo, no encontraba mayor eco entre los sectores políticos de izquierda o los intelectuales de la región. Las dictaduras militares del Cono Sur no sólo compartieron, a su modo y con signo diverso, esa visión globalizante, sino que la llevaron a la práctica mediante una violación masiva de los derechos humanos.

d. La teoría de la dependencia era una de las concepciones dominantes para interpretar la inserción de los países de la región en el plano internacional. Se hablaba de dependencia política, económica, y cultural con respecto al imperialismo norteamericano, a las empresas multinacionales y otros intereses económicos y geopolíticos capitalistas.

Muchos de los regímenes militares de la región, por su parte, desarrollaron, a su tiempo, una visión parecidamente maniquea, llegando a ver en su lucha contra el avance de las fuerzas de izquierda una expresión local de un gran conflicto Este-Oeste.

e. Prevalecía en la región, sin mayor contrapeso, una concepción de política económica de corte proteccionista, que daba importancia a empresas estatales y al rol regulador del Estado. Esta concepción no puede vincularse solamente a las posiciones de izquierda. De hecho fue compartida, por distintas razones, tanto por otros sectores políticos como por muchos empresarios, a través de

la región, e incluso por expertos de organismos intergubernamentales. Todavía más, tal concepción se mantuvo en la práctica, pese a las posiciones doctrinarias en contrario, bajo más de un gobierno militar de orientación derechista.

En contraste, en años recientes han ido en ascendencia en la región, ideas de reforma económica que ya se han puesto en práctica, con distintas modalidades, en países como Chile y Bolivia, y que comienzan a intentarse en Argentina, Brasil y Perú. Estas ideas suponen una valoración de la iniciativa privada y del rol del mercado, y una disminución del papel regulador y empresarial del Estado.

Las interrelaciones entre concepciones opuestas que se acaban de reseñar no deben entenderse como un esfuerzo mecánico de homologación, ni como la afirmación de que, en todo respecto, hay una equivalencia ética entre ellas. Es sólo que las principales de esas ideas-marco (aquéllas mencionadas en las letras a., b., c., y d.) tienen algunas notas en común: diagnósticos y proposiciones globalizantes, basados en concepciones ideológicas excluyentes, y rechazo, sea explícito o sea en los hechos, de la idea democrática. En el Cono Sur principalmente, la idea democrática fue rechazada por unos debido a su supuesta insuficiencia para resolver problemas de fondo; y por otros, por su supuesta debilidad frente a la amenaza revolucionaria.

La idea democrática vino a recobrar fuerza en buena parte como una reacción frente a los horrores de las dictaduras militares y gracias también al trabajo de derechos humanos y su vinculación con la idea democrática; y su fuerza se fue acrecentando por la mayor difusión sobre las violaciones de derechos humanos bajo regímenes socialistas de partido único, en distintas latitudes, y ante la comprobación de otras graves insuficiencias de tales modelos.

Por ello puede afirmarse que desde el punto de vista de la historia reciente de la región, existe una significativa relación entre el tema de los derechos humanos y el proceso de democratización. Sin embargo, esta afirmación debe matizarse, como se verá más adelante, ya que el tema de los derechos humanos ha sido también asumido por sectores cuya adhesión a la causa democrática no es siempre clara.

## B. *Relaciones conceptuales entre derechos humanos y democracia*

### 1. *Los elementos esenciales de la democracia*

La democracia puede ofrecer muchas modalidades, pero para los efectos de este análisis, los siguientes elementos son considerados como esenciales: (a) la voluntad popular es la base de la legitimidad del gobierno; (b) existe una posibilidad genuina de alternancia en el poder y de elecciones periódicas; (c) en la escena política participan partidos libremente constituidos, o hay otros mecanismos que aseguren que distintas ideologías o corrientes de opinión se organicen, traten de influir las políticas de gobierno, a distintos niveles, y tengan acceso al poder político; (d) hay mecanismos que garantizan el estado de derecho y el respeto por los derechos humanos; (e) existe respeto por la identidad y derechos de minorías y de grupos menos favorecidos y hay mecanismos efectivos para garantizar su participación política; (f) hay mecanismos de fiscalización que aseguran que se puede hacer valer la responsabilidad (*accountability*) de las autoridades.

A lo anterior se puede agregar que un sistema democrático estará verdaderamente consolidado cuando esos mismos principios rijan a las organizaciones políticas y sociales y estén internacionalizados en la conciencia de los ciudadanos.

## 2. *Precisiones conceptuales sobre derechos humanos*

En lo que toca a los derechos humanos, pareciera que no cabe definirlos, sino que bastaría referirse al catálogo de los mismos contenido en las principales declaraciones y pactos internacionales o regionales. Sin embargo, es importante precisar el sentido de ciertos conceptos y categorías de derechos humanos. Estas precisiones no están basadas puramente en la teoría, sino en lo que ha ido enseñando la práctica y tienen, también, consecuencias prácticas.

a. Distintos derechos humanos, su importancia relativa y factores que afectan que sean respetados o satisfechos. Los derechos humanos pueden clasificarse de acuerdo a varios criterios. Dos de ellos son particularmente relevantes.

El primero se basa en el valor protegido por los diferentes grupos de derechos, a saber: seguridad e inviolabilidad de la persona y de su esfera de privacidad; libertades civiles y políticas; satisfacción de necesidades básicas; y protección contra discriminación ilegítima. Difícilmente puede decirse que alguno de estos grupos de valores sea más importante que los otros.

El segundo criterio considera la fuerza del mandato que está contenido en las normas internacionales respectivas. Algunas de estas normas son más claras y operacionales que otras. En un extremo se encuentran las normas que establecen la seguridad e inviolabilidad de la persona; la mayor parte de ellas consagran derechos absolutos. En el otro extremo se hallan las normas sobre necesidades básicas; salvo las relativas a ciertos derechos laborales, estas normas establecen poco más que metas o aspiraciones para ser cumplidas progresivamente.

Esta diferencia entre la fuerza de distintas normas es el resultado de variados grados de consenso en la comunidad de naciones respecto del contenido de distintos derechos y de cómo asegurar su satisfacción o respeto.

Aparte de la fuerza relativa de las distintas normas, otros factores afectan el respeto o satisfacción de diferentes derechos humanos: si existen o no mecanismos legales e institucionales para protegerlos; el grado de eficacia de tales mecanismos en la práctica; si la gente tiene o no tiene acceso efectivo a ellos y si puede o no puede costearlos.

En América Latina, el trabajo de derechos humanos se ha concentrado principalmente en la seguridad e inviolabilidad de la persona. Esto ha sido interpretado por muchos como el producto de una visión occidentalizada de los derechos humanos, que da importancia a las libertades por sobre las necesidades básicas.

Tal interpretación no tiene mucho fundamento. Primeramente, aunque no se pueda decir que un grupo de valores sea superior a otros, sí que hay ciertas violaciones que son más graves que otras. Por ejemplo, la detención arbitraria prolongada es una violación grave no solamente porque ataca directamente el derecho a libertad individual; también es un medio para impedir que la víctima ejerza otros derechos por medio de los cuales puede actuar en la vida pública e incluso perseguir cambios políticos o económicos.

El descuido por los derechos económicos y sociales es, en parte, real y, en parte, aparente, y tiene menos que ver con prejuicios ideológicos que con las ciertas insuficiencias normativas e institucionales.

El efecto, no existe en las normas internacionales respectivas (con la excepción de la mayor parte de los derechos laborales) obligaciones claras que sirvan de contrapartida a los derechos económicos, sociales y cultura-

les y permitan evaluar cuándo y por quién se están violando tales derechos. Tampoco existen bases normativas o de teoría de los derechos humanos para aseverar que tales o cuales políticas económicas o sociales (salvo que haya una relación muy directa entre una cierta política o medida y un cierto resultado) son más o menos conducentes a la progresiva satisfacción de esos derechos.

Por cierto que todo lo anterior no impide que se pueda trabajar activamente por lograr mejores condiciones económicas y sociales, esto es por la satisfacción de *necesidades* de ese carácter. Pero para avanzar seriamente en ese tipo de trabajo en cuanto *derechos*, hacen falta mayores consensos que sirvan de base a normas más claras y a instituciones eficaces para hacer cumplir tales derechos.

b. Violaciones de derechos humanos, otros abusos, y quiénes cometen unos y otros. La posición tradicional de que sólo los gobiernos cometen violaciones de derechos humanos es teóricamente sólida, pero es difícil de sostener en la práctica. Una organización que reúne información sobre violaciones de derechos humanos sin referirse a otros abusos estrechamente ligados a ellas, puede ver afectada su credibilidad y eficacia. Más aún, la opinión pública ve que grupos armados de oposición y otros actores no gubernamentales atacan a menudo los mismos valores protegidos por los derechos humanos; y siente que no llamar a esos ataques *violaciones de derechos humanos* es condonarlos, en cierta medida.

En varios países de la región ésta es una cuestión muy pertinente. Es útil, por tanto, hacer las siguientes distinciones:

- Violaciones de derechos humanos cometidas por gobiernos, como medio de ejercer control y reprimir la disidencia política.

- Formas endémicas de violaciones de derechos humanos. Esto es, abusos por parte de agentes del Estado, que son fruto de prácticas establecidas de corrupción, violencia o discriminación, antes que de un motivo político propiamente tal. Estas prácticas pueden ser incluso contrarias a las políticas del gobierno del turno.
- Violación de las normas de derecho humanitario en un contexto de conflicto armado, sea que las cometan los insurgentes o las fuerzas gubernamentales.
- Actividades criminales por parte de ciertos grupos que, aunque no respondan en sentido estricto a un motivo político, son de tal entidad que el orden público e incluso las mismas instituciones del Estado se ven seriamente amenazados (por ejemplo, narcotráfico, o ejércitos privados al servicio de terratenientes).

c. Derechos colectivos. Las normas internacionales establecen ciertos derechos colectivos, como el de la autodeterminación de los pueblos y su control sobre sus recursos naturales. Estos derechos y otros también de naturaleza colectiva, son aplicables también a ciertos grupos étnicos.

En tiempos más recientes han ido surgiendo otros derechos colectivos que, aunque no son, están en el elenco tradicional de los derechos humanos, responden a intereses comunes de los ciudadanos. Por ejemplo, derechos que dicen relación con un ambiente libre de contaminación y derechos de los consumidores. En un proceso de profundización de la democracia, estos temas que conciernen a la sociedad civil se van añadiendo a los de los derechos humanos y se puede esperar una tendencia creciente a formularlos en términos de derechos humanos.



d. Respecto de los derechos políticos en el sentido de participación político-electoral, la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 21), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 25) y, en nuestra región, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 23), establecen el derecho a participar en el gobierno del propio país, directamente o por representantes libremente elegidos; el igual acceso a funciones públicas; y el derecho a votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto.

### *3. Cómo se relacionan derechos humanos y democracia*

Hechas las precisiones previas de 1 y 2, más arriba, cabe decir lo siguiente en cuanto a la relación entre democracia y derechos humanos.

a. Tradicionalmente, las principales organizaciones internacionales de derechos humanos se han abstenido de relacionar directamente democracia y derechos humanos. Esto responde a una razón de peso, pero de oportunidad más que de principios: como quedó dicho más arriba, en aras de la imparcialidad y eficacia, las organizaciones principales no toman posiciones respecto de los regímenes políticos, sino de sus acciones.

b. Otra razón ha sido que el trabajo de derechos humanos debe basarse en lo posible en normas cuyo contenido y validez es indisputable; y aunque las normas sobre voluntad popular y elecciones periódicas arriba mencionadas son claras, no era posible obtener una misma interpretación de ellas en el contexto de polarización ideológica de los años sesenta o setenta, cuando estas organizaciones se fueron formando.

c. Esto tiende a cambiar, sin embargo, con la perceptible mayor valorización internacional del pluralismo

político, elecciones libres y alternancia en el poder. A mayor consenso sobre interpretación de las normas sobre derechos de participación política, mayor posibilidad de trabajar por estos derechos dentro de las pautas habituales de imparcialidad y universalidad. Ciertas organizaciones de derechos humanos, incluyendo principalmente en nuestra región al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, han comenzado ya a tomar un interés en supervisar procesos electorales.

d. Si se miran los elementos esenciales de la democracia anotados más arriba (y se consideran los derechos político-electorales como derechos humanos), todos ellos tienen que ver directamente con los derechos humanos, salvo el último (*accountability*) que también es relevante, pero indirectamente, como medio de fiscalización de los actos de la autoridad.

e. Queda en pie, sin embargo, el problema de la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales. Aparte de lo que queda dicho más arriba, es preciso agregar que nada hay en las normas de derechos humanos que permita sostener que estos derechos están directamente relacionados con la democracia. Pero si se piensa que tales derechos deben ser satisfechos sostenidamente, y sin sacrificio de otros derechos fundamentales, nada hay, tampoco, que permita relacionarlos preferentemente con algún otro sistema político.

En suma, se puede concluir que sí existe una estrecha correlación entre los valores democráticos y los derechos humanos. Pero a las organizaciones de derechos humanos no les corresponde hacer una identificación formal entre derechos humanos y un sistema político. A lo más, pueden hacer lo que muchas ya están haciendo, esto es, destacar que ciertos aspectos como la participación política, o los derechos de las minorías, o el estado de derecho, sí están directamente relacionados con los

derechos humanos. Pero para mantener su eficacia y credibilidad, su trabajo debiera continuar basándose solamente en normas de aceptación universal, por mucho que crezca el consenso cuál parece ser el sistema que mejor tiende a asegurar su respeto.

### **III. Balance de la etapa que concluye y nuevos desafíos**

#### *A. La causa de los derechos humanos: logros e insuficiencias*

Hoy por hoy el campo de los derechos humanos está bien, establecido e institucionalizado internacional y regionalmente, así como en muchos países.

En efecto: (a) Existe un importante conjunto de instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos. (b) Existen también mecanismos de protección y supervisión (claro está, con sus inherentes limitaciones) dentro del sistema de Naciones Unidas y también dentro del sistema interamericano, incluyendo en este último principalmente la Comisión Interamericana de Derechos humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. (c) Han proliferado las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en el plano internacional, regional y nacional, incluyendo muchas de ellas en los países americanos. (d) También se ha institucionalizado en diversos países lo derechos humanos mediante reformas constitucionales, la dictación de leyes especiales, y la creación de comisiones parlamentarias, de oficinas dedicadas al tema dentro de distintos ministerios, o de órganos estatales de carácter independiente encargadas de cautelar estos derechos. (e) En cuanto a educación, capacitación e investigación, se han establecido institutos y centros académicos algunos de los cuales ofrecen cursos internacionales; en diversos países se han hecho esfuerzos por incorporar el tema de

los derechos humanos en la educación formal, universitaria o pre-universitaria; existen numerosas revistas especializadas, centros de documentación y redes de intercambio de datos; las investigaciones académicas sobre el tema se han ampliado más allá de las disciplinas del derecho y la ética, que tradicionalmente se han ocupado de él; existen programas de intercambio, para capacitación práctica de profesionales de derechos humanos. (f) Además de una cobertura favorable al tema por parte de la prensa internacional, dirigentes religiosos y otras personas que contribuyen a formar opinión, enfatizan, cada vez con más frecuencia, la coincidencia que ven entre los derechos humanos y sus propias creencias o posiciones doctrinarias.

Por cierto que el anterior resumen de logros no implica que se pueda dar la causa por ganada. Existen violaciones masivas a los derechos humanos en muchos países y continúan las formas más endémicas de injusticia allí donde han cesado o disminuido las violaciones que eran fruto de la represión política. También hay vacíos institucionales en muchos países y el movimiento por los derechos humanos ha mostrado lentitud en adaptarse a nuevos desafíos conceptuales y prácticos. Al mismo tiempo, han aparecido o aumentado diferencias de estilo y estrategias entre organizaciones que trabajan en este campo, o a veces controversias abiertas entre ellas.

Sin embargo, subsiste la conclusión principal de que, a más de los logros institucionales señalados más arriba, el trabajo por los derechos humanos, junto con luchar por un sinnúmero de víctimas en casos concretos, ha logrado elevar el tema al rango de la principal cuestión de ética política de nuestra era.

### *B. El movimiento por los derechos humanos en América Latina*

No cabe describir aquí las organizaciones de derechos humanos de la región, Interesa, sí, destacar algu-

nos aspectos del desarrollo, así como las características de lo que podría llamarse un movimiento por los derechos humanos de América.

Algunas organizaciones de la región, incluyendo a muchas de las principales, surgieron como respuesta a dictaduras militares. Debieron, por tanto, enfrentar una situación súbita y drástica: habiéndose resuelto una contienda político-ideológica a favor de un bando por medio de la fuerza, se sucedieron luego masivas violaciones a los derechos humanos.

En este contexto, los participantes en ese trabajo inicial (familiares de víctimas, partidarios de los sectores políticos derrotados, sectores de iglesia y laicos movidos por consideraciones humanitarias) llegaban al trabajo con distintas motivaciones. Para muchos, la comprensible motivación principal era la de contribuir a frenar el impulso represivo, tratar de ayudar a las víctimas de un sector derrotado; y también luchar contra las dictaduras con las nuevas armas de una causa reconocida universalmente como legítima.

Dependiendo de distintos factores, con la práctica algunas organizaciones fueron evolucionando hacia una mística institucional que abrazó la universalidad de la causa de los derechos humanos, por encima de otras consideraciones.

En otras se mantuvo o desarrolló una concepción del trabajo de derechos humanos como el frente humanitario de una causa política (a veces, pero no necesariamente, político-partidista) más amplia, que respondía a una idea-marco de cambio político que no era enteramente compatible con la idea democrática o con los derechos humanos. Esta concepción dictaba, en muchos aspectos, las prioridades o estrategias de la organización y podía entrar en conflicto con los estándares rigurosos que demanda el trabajo de derechos humanos.

La importancia de esta diferencia entre distintas organizaciones de derechos humanos se ve con más claridad en nuestra región donde todavía hay una lucha (armada, por la común, política no resuelta.

En otros países, esta misma diferencia ha salido a la luz más claramente luego del fin de la dictadura. Desprovistas del enfoque común y urgente de enfrentar las violaciones masivas de la dictadura, lo que mantenía otras motivaciones en un segundo plano, las organizaciones se ven a veces envueltas en controversias sectarias y contribuyen así a restar fuerza a la causa, todavía inconclusa, de los derechos humanos.

El avance internacional de la idea de derechos humanos y su evidente legitimidad y, por tanto, fuerza ideológica, ha movido también a distintos grupos a vincular sus esfuerzos con el nombre y/o la idea de los derechos humanos. A las organizaciones de derechos humanos más claramente identificables como tales, y a las organizaciones más afines a aquéllas, se sumaron luego muchas organizaciones que trabajan en el vasto campo de lo que se llama desarrollo, o promoción/capacitación popular, y que comenzaron a vincularse con la idea de derechos humanos.

Con el enorme crecimiento del campo no gubernamental en distintos países de la región, en los últimos 10 a 15 años, estas últimas organizaciones han llegado a tener considerable influencia. El campo en que trabajan es o podría ser de crítica importancia para la profundización de la democracia. Y éste debe ser, precisamente, el criterio central para evaluar su papel. Porque si bien muchas de ellas tienen una orientación que contribuye a reforzar el ideal democrático, otras son en definitiva contestatarias no de un gobierno o de un estado de cosas, sino del sistema democrático mismo, aunquel ello no se haga siempre explícito. Y en la medida que tales orga-

nizaciones consigan asociar el tema de los derechos humanos con posiciones que contradicen el ideal democrático, ambos pueden resultar debilitados.

### *C. Principales enseñanzas de la etapa que concluye*

La reseña que sigue se refiere a las enseñanzas que pueden extraerse del trabajo de la región en el campo específico de los derechos humanos, durante las últimas dos décadas:

a. La columna vertebral del trabajo de derechos humanos ha sido el trabajo profesional e imparcial de documentación y denuncia de violaciones y/o defensa de las víctimas (incluyendo centralmente programas de defensa legal). Más aún, es de mucha importancia que en un país existan una o más instituciones que hagan bien esos tipos de trabajo. Tales instituciones juegan el papel de nave capitana en la escena de derechos humanos y contribuyen a establecer los estándares del trabajo en este campo. Cuando tales organizaciones existen se contribuye mejor a crear crecientes áreas de consenso nacional frente a los derechos humanos, por encima de diferencias políticas, y se facilita asimismo, la vinculación con organizaciones internacionales que contribuyen a la causa de derechos humanos en el respectivo país. En algunos países han surgido tales organizaciones. En otros no se han dado o comienzan a darse sólo recientemente.

b. Lo anterior supone un contexto que permita un mínimo de condiciones para el desarrollo de ese trabajo. Esto no significa, en el caso de defensa legal, por ejemplo, que es indispensable que la justicia actúe con independencia, porque a veces el trabajo de defensa legal tiene fuerza pese a que no se ganan los casos, gracias a un efecto acumulativo de reunión de información, reclamación, apoyo a las víctimas y creación de conciencia pública. Pero sí significa que se pueda emprender una línea

de trabajo de modo relativamente sistemático y sostenido. Bajo ciertas dictaduras, o en situaciones muy agudas de conflictos armados, por ejemplo, se dan obstáculos muy serios para ciertas tareas más riesgosas, propias del trabajo de defensa y denuncia. En tales situaciones, el trabajo de derechos humanos puede tener que concentrarse en hacer presentaciones ante organismos internacionales, en educación e investigación.

c. El trabajo profesional especializado, como la atención psiquiátrica y psicológica a las víctimas, o el trabajo de medicina forense de identificación de restos o determinación de filiación, tiene mucha importancia y ha probado, en distintas instancias, ser exitoso o promisorio. Por su propia naturaleza, este tipo de trabajo puede acomodarse bien a los estándares de especificidad y de rigor del trabajo de derechos humanos; se cubren necesidades específicas que no podrían cubrirse de otro modo; se avanza en el cuerpo de conocimientos del campo de derechos humanos; se abre una nueva avenida de incorporación a este campo para ciertos sectores profesionales.

d. También, y por razones similares, ha tenido importancia la creación de comisiones o departamentos de derechos humanos en sectores gremiales, como sindicatos o agrupaciones profesionales. Pero debe cuidarse que las actividades de derechos humanos de tales cuerpos no se confundan con otros objetivos de la organización.

e. Allí donde se han creado organizaciones gubernamentales de derechos humanos, la experiencia es todavía insuficiente y los resultados, mixtos. La política de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos con respecto a esas organizaciones ha variado. La norma adoptada generalmente por las organizaciones no gubernamentales (independencia crítica, colaboración en materias específicas y evitar tanto la co-opción como el rechazo a priori) ha probado ser sólida.



f. Los programas de educación en derechos humanos dirigidos a sectores populares son de los más complejos y con resultados más contradictorios dentro de la región. Ha habido ejemplos excelentes en algunos países. Pero en esos mismos países, y en otros, abundan programas en que los contenidos específicos, la metodología y, muchas veces, la concepción ideológica que se propugna, abierta o subyacentemente, no contribuyen a avanzar una conciencia sobre los derechos humanos.

Los programas de educación en derechos humanos están entre aquéllos que deben analizarse con mayor cautela y evaluarse con mayor rigor.

g. En la capacitación y desarrollo profesional de los trabajadores de derechos humanos ha habido algunos intercambios de experiencias, becas de perfeccionamiento y el acceso a cursos regionales o internacionales. Pero ello no es suficiente. Las organizaciones con mayor experiencia no se han abierto como debieran a la posibilidad de compartirlas. Ha habido también otra grave carencia: la falta de una política sistemática de desarrollo de un cuerpo de profesionales de los derechos humanos, pensando en una actividad que no termina con la situación de emergencia.

h. En cuanto a investigación en materia de derechos humanos, los esfuerzos de mayor interés son los que se encaminan a poner un tema en la agenda pública, a facilitar el diálogo entre los sectores más involucrados, o a ayudar en la formulación de nuevas estrategias de derechos humanos, en situaciones cambiantes. Dos métodos son de fundamental importancia para las investigaciones en este campo, y ellos no se han empleado con suficiente frecuencia: directa relación del trabajo académico con la experiencia de los que trabajan en el campo de derechos humanos y producción de resultados que sean susceptibles de amplia divulgación.

i. El trabajo de derechos humanos en la región ha tenido otras carencias que no es razonable esperar que hu-

bieran podido satisfacerse en la etapa que está concluyendo, pero que deben analizarse al pensar en el trabajo futuro: incorporación de sectores de la sociedad que no han estado tradicionalmente interesadas por el tema de derechos humanos; desarrollo de estrategias para esfuerzos de pacificación y para trabajo de derechos humanos en situaciones de lucha armada, en ciertos países; y de estrategias para reorientar las energías del movimiento de derechos humanos hacia combate en contra de ciertas formas endémicas de injusticia, en otros países.

#### **IV. Nuevas prioridades**

Para comenzar, debe recordarse una vez más que existen todavía situaciones en América Latina en que las prioridades del trabajo de derechos humanos son tareas de sobrevivencia o la defensa que se pueda levantar en contra de las prácticas represivas de un régimen dictatorial; o bien una tarea mínima de humanidad y denuncia frente a las atrocidades de un conflicto armado.

Sin embargo, en los países en así llamada situación de transición democrática, surgen nuevos, presentan nuevos desafíos conceptuales y prácticos al movimiento de derechos humanos, fruto de las condiciones del proceso de transición y de las necesidades de consolidación de los nuevos regímenes.

La fundamentación de tales desafíos se desprende de lo que se ha dicho anteriormente en esta ponencia. Para concluir, baste aquí resumirlos.

##### *1. El legado de un pasado de violaciones de derechos humanos*

En los últimos diez años, Argentina, Bolivia, Uruguay, Guatemala y ahora Chile, han debido plantearse

el problema conocido como de *verdad y justicia*, frente al legado de violaciones de derechos humanos cometidas bajo los regímenes militares precedentes. Brasil fue lidiando con ese problema a través de un proceso de cambio político más gradual. El Salvador y Nicaragua enfrentarán, por muchos años, la necesidad de sanar las heridas de la guerra. Otros países de la región pueden verse en años venideros en similares encrucijadas.

Es de la mayor importancia compilar y publicar las experiencias acumuladas a este respecto y facilitar intercambios de experiencias dentro de la región e incluso con otras regiones.

## *2. Mejoramiento de la legislación y las instituciones estatales vinculadas a los derechos humanos*

Algunos de los aspectos de consolidación democrática que caen bajo este rubro son:

a. La suscripción y ratificación de instrumentos internacionales sobre derechos humanos, incluyendo el reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

b. La reformas legales y/o constitucionales que hagan compatible la legislación del país con los requerimientos de las normas internacionales sobre derechos humanos y que castiguen debidamente las violaciones a los derechos humanos.

c. El fortalecimiento y perfeccionamiento de instituciones del Estado. Esto incluye las reformas judiciales tendientes a asegurar una mayor efectividad de los tribunales en el cumplimiento de su deber fundamental de defender los derechos esenciales de la persona. También se comprende aquí la necesidad de revisar las doctrinas de las instituciones militares y de orden político con el fin de asegurar que sus funciones se ejerzan de modo

plenamente concordante con la obligación de respetar los derechos humanos. Otro punto de interés es la creación de instituciones estatales independientes, específicamente destinadas a la protección de los derechos de las personas.

d. Respecto de la educación, se ha dicho a menudo que en materia de derechos humanos, la mejor medida preventiva, a largo plazo, es la de incorporar el tema de los derechos humanos al sistema de un país.

### *3. Trabajo de derechos humanos en situaciones de conflicto armado*

En Centroamérica, Colombia y Perú, el trabajo de derechos humanos se ha hecho más difícil, conceptual y prácticamente, por la situación de conflicto armado, en la que se superponen violaciones de derechos humanos con transgresiones a las leyes de la guerra. Se impone la necesidad de revisar las interrelaciones entre Derechos Humanos y Derecho Humanitario y los métodos de trabajo de las organizaciones de derechos humanos en este tipo de situaciones.

También se hace necesario el desarrollo de doctrinas y métodos de contra-insurgencia que sean a la vez efectivos y concordantes con las obligaciones que imponen las normas internacionales de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

### *4. Problemas de derechos humanos de carácter endémico*

A través de nuestra región se encuentran graves problemas de derechos humanos que no responden necesariamente a políticas del gobierno central, sino que han llegado a ser endémicos a la sociedad o el Estado. Por ejemplo, formas de discriminación y marginación; des-

pojo de tierras; otros abusos de poder o violencia innecesaria por parte de la policía o de particulares, en connivencia con autoridades locales; malas condiciones carcelarias.

En los países en que ha cesado la represión política de carácter masivo, el trabajo independiente, riguroso, para crear conciencia sobre estos males y erradicarlos en definitiva, es importante en sí y contribuye, además, al proceso de consolidación democrática.

La experiencia ganada por las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos puede ponerse al servicio de estos objetivos. Incluso, algunas de esas organizaciones, o su personal o afiliados, pueden reorientar su trabajo, en ese sentido.

### *5. Derechos económicos, sociales y culturales*

Como ha quedado dicho más arriba, es una realidad que el trabajo de derechos humanos respecto de este grupo de derechos es débil, en gran medida por las insuficiencias normativas e institucionales para abordar tal trabajo desde una perspectiva de *derechos*.

Los avances en esta materia deben apartarse de soluciones retóricas fáciles e identificar con claridad los pasos siguientes.

Algunos de los campos que se pueden prestar para un activismo no gubernamental riguroso, no partidista y bien enfocado son: derechos de minorías étnicas; la protección del medio ambiente, como una expresión tanto del derecho a la salud, como de la preservación de recursos esenciales para la economía; la fiscalización ciudadana y denuncia de prácticas de corrupción, particularmente respecto de la apropiación o desviación de recursos estatales destinados a la satisfacción de necesidades básicas; ciertos derechos fundamentales de los

consumidores en cuanto tales, principalmente en lo que dice relación con la fiscalización de la calidad de los bienes o servicios con la fiscalización de la calidad de los bienes o servicios en campos tales como la salud, vivienda y educación.

### 6. *Narcotráfico*

Aunque estrictamente hablando, el problema del narcotráfico pueda considerarse un asunto criminal, no cabe duda de que por su entidad, que llega a poner en jaque a las instituciones del Estado, y por sus vinculaciones (aunque sea por motivaciones de conveniencia) con grupos políticos de uno u otro bando en más de un país de la región, presenta innegables y graves connotaciones para la estabilidad democrática y para la vigencia de los derechos humanos.

El desafío, que algunas organizaciones de derechos humanos comienzan a abordar, es buscar la forma de hacer una contribución seria en este campo, desde el punto de vista de los derechos humanos.