

## EL PANORAMA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA AMÉRICA LATINA. ACTUALIDAD Y PERSPECTIVA

Es un hecho evidente que a todo lo largo de nuestro hemisferio sur están ocurriendo hoy día frecuentes y grandes atentados a los derechos humanos. Es difícil explicarse las causas de por qué existen ahora violaciones serias a los derechos de hombres y mujeres en lo que en otro tiempo fue llamado "el continente de la libertad", o sea, Iberoamérica, hoy conocida como la América Latina. La investigación de este fenómeno compete más bien a los teóricos políticos, a los sociólogos. Los juristas percibimos más bien los síntomas, los efectos, que son preocupantes.

Siempre, en mayor o menor grado, ha habido quebrantamiento en esos derechos fundamentales, en América; mas ahora resultan más perceptibles, por la celeridad de las comunicaciones, o por la abundancia de información, o porque después de la Segunda Guerra Mundial, ha despertado la conciencia mundial frente a esas injusticias, y existe mayor interés hacia el fenómeno. Es factible también que esa conculcación de los derechos de la persona se haya hecho más extensiva y más cruel, en función de una lucha descarnada por el poder, que no tenía lugar antes. O que en los países del hemisferio, el poder público reclama una mayor sujeción a sus dictados, sin tolerar desviaciones que estorben sus programas.

Pero el hecho cierto es que estamos testificando un panorama desolador, preocupante, que no se había presentado antes, ni con tintes tan sombríos. Es impresionante la lista de países a los que se imputan ataques despiadados y arteros contra las libertades, la dignidad y la vida de las personas, generalmente opositores conscientes a un régimen gubernamental. Pueden observarse refinamientos en el caso de la tortura (que envuelve elementos físicos, psíquicos, médicos) a esos opositores. Y muchas veces esos medios de premio son terminales, porque llegan a la desaparición o a la muerte de la víctima. La crueldad del hombre hacia el hombre parece ser un signo imperante en estos tiempos.

La situación es un tanto paradójica, porque todos los países liberados de España y de Portugal adoptaron desde el siglo XIX constituciones liberales y sistemas judiciales, que consagran los derechos clásicos del hombre y del

ciudadano, y procedimientos para su tutela. Entre paréntesis, esta tendencia liberal y democrática se generó a la sombra del prestigio del modelo norteamericano de 1787, que influyó de manera determinante en las constituciones de estos países.

Esos remedios internos contra la injusticia y la arbitrariedad siguen existiendo en esos países, pero han probado ser insatisfactorios frente a los métodos sutiles de represión que emplean los gobiernos autoritarios y despóticos, o al desdén que se muestra a los recursos jurisdiccionales, alegando el peligro para la seguridad o la supervivencia del Estado que entraña cualquier movimiento libertario o de oposición al régimen. En muchas ocasiones, puede decirse, son garantías ilusorias, o que sólo pueden ejercerse a destiempo.

Y también resulta un contrasentido que varios de esos Estados en donde se observan restricciones marcadas a los derechos humanos son miembros prominentes de las convenciones internacionales, universales y regionales, y protestan fiel cumplimiento a ellas, y no vacilan en criticar a otros Estados violadores.

Varias naciones latinoamericanas (17 de ellas) son miembros de los dos Pactos de las Naciones Unidas relativas a derechos civiles y políticos, uno, y a derechos económicos el otro.

Y, al mismo tiempo, dieciséis países de los veintiocho de la América Latina son partes de la Convención Americana de Derechos Humanos, o de San José, de 1969. Con excepción de México, los miembros son Estados pequeños. Falta ahí Brasil, Argentina (y desde luego, los Estados Unidos), y las naciones latinoamericanas que no han aceptado la Convención de San José están obligadas como quiera que sea, por la Carta de la Organización de Estados Americanos, reformada en Buenos Aires en 1967, que establece a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como un órgano principal de la Organización y que le asignó la tarea de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, que no son otros que los que consagra la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Digamos ahora que la existencia simultánea de dos sistemas internacionales para la tutela de los derechos humanos, el regional y el internacional, pueden causar un problema, porque pueden excluirse mutuamente, en tanto que cada uno de ellos provee en sus normas procesales que sólo se admitirá una denuncia de violación cuando ella no está pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional. Ello motiva, por ejemplo, que un Estado latinoamericano pueda preferir los procedimientos de uno de ellos, a su conveniencia, para maniobrar en materia de tiempo. Por ejemplo, Bolivia, presionada por el Consejo de la OEA para permitir la inspección *in loco* de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y cercana ya la fecha de la X Asamblea de la Organización, prefirió arreglar una visita de la Comisión de la ONU, que no se tradujo en ninguna acción importante.

A nuestro entender, los métodos regionales de tutela, de los que hablaremos brevemente más adelante, son más idóneos para la tarea y al mismo tiempo, podríamos decir que son más tolerables para los Estados de este hemisferio,

porque los asuntos no trascienden más allá de este continente, y no se sufre la intromisión o la censura de Estados de otros signos ideológicos y de otras partes del mundo, que no tienen el mismo interés en la convivencia interamericana.

Veamos sucintamente esos métodos e instituciones regionales. Ellos están constituidos, en primerísimo lugar, por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La Comisión Interamericana tiene una historia singular, típica de América, podría decirse.

Nace casi por accidente, y porque en la época en que surge a la vida (1959) existía una concepción muy interesante sobre la democracia en el hemisferio, que consideraba que sólo podría preservarse si se salvaguardaban los derechos humanos, y además, todo ello permitía la seguridad y la paz en el hemisferio.

La Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (Santiago de Chile, agosto de 1959) que en esas épocas poseía gran fuerza política, y un cierto monopolio de la acción hemisférica, la lanzó al mundo, y encargó al Consejo Permanente de la OEA que le diera vía institucional. Este Consejo creó a la Comisión como "una entidad autónoma" de la OEA, para "promover el respeto de los derechos humanos". Todo evidenciaba que el propósito era tan sólo crear un cuerpo de naturaleza asesora, o de estudio y recomendación.

Los Estados Americanos representados en el Consejo no se dieron cuenta probablemente que creaban un pequeño monstruo, que habría de crecer descompasadamente, aunque habremos de decir para fortuna de la causa de los derechos humanos. Hubo algo de providencial en ello. Lo más curioso que este nuevo organismo cobró fuerza a pesar del impulso nacionalista de los países latinoamericanos, desconfiados de suyo de cualquier cuerpo de aspecto supranacional. ¿Sería acaso porque el organismo, era realmente necesario, y su advenimiento hacía falta por la miseria que se avecinaba?

Como quiera que sea, la Comisión Interamericana logró probar su eficacia para reducir algunos problemas, y porque políticamente no dejaba de resultar una institución útil, a falta de cualquier otra, y desde luego, más cercana, más familiar y menos intimidatoria que otras comisiones internacionales dedicadas a fines similares. Ello explica su supervivencia en medio de un mar de celos, de represiones, de confrontaciones interestatales. Por ello no asombra que en unos cuantos años fuera elevada como antes dijimos, al rango de órgano principal de la OEA, al mismo nivel que los demás, y se le encargaran funciones todavía más precisas, y más penetrantes.

A la Comisión Interamericana de Derechos Humanos le hacían falta algunas bases constitucionales y procedimentales. Pero ellas se la dieron, en forma rotunda, en la Convención Americana de Derechos Humanos, de 1969, o Pacto de San José. El artículo 41 de ese interesante instrumento le confiere una serie de atribuciones, que el trabajo de la Comisión ha ido consolidando y aún expandiendo. Otros artículos del Pacto le otorgan capacidad procesal, cuyo manejo talentoso da a la Comisión un gran campo de acción. Y su trabajo se complementa con el respaldo que la Asamblea General le

comunica, porque de no darle ese apoyo sobrevendría descrédito a la Organización entera.

Sin embargo, no puede pretenderse que un organismo así concebido tenga un radio de acción muy penetrante, ni que altere en mucho las circunstancias. A pesar de todo, las condiciones presentes en América en esta última docena de años permitieron un despliegue de funciones de la Comisión, y sus actividades fueron importantes. Por ejemplo la CIDH logró crear una conciencia de respeto a los derechos humanos y una condena contra los regímenes violadores. La Comisión contribuyó eficazmente a cambios de gobiernos autoritarios, como en el caso de Nicaragua, pues el informe sobre los excesos y las violaciones del régimen de Anastasio Somoza permitieron una acción colectiva interamericana que condujo al cambio de régimen. En otras ocasiones, algunos gobiernos enmendaron sus actitudes, y adoptaron una condición más favorable para los derechos del hombre.

No se piense que un cuerpo de esta naturaleza posee mucha fuerza para compeler. Su influencia es más bien moral. Su trabajo consiste en recibir comunicaciones o denuncias de grupos o asociaciones o de individuos de un Estado respecto a violaciones de derechos humanos, comunicaciones que se van integrando generalmente en un informe previo que se hace del conocimiento del Estado afectado, para recibir sus observaciones. O bien, puede procederse, con la anuencia o a invitación del gobierno, a una visita de inspección, u "observación *in loco*", como se le denomina, para enterarse con mayor proximidad de la situación de los derechos humanos en ese país. Las visitas, desde luego, permiten a la Comisión una mayor cercanía, y una mayor intimidad con los problemas. Si como resultado de esa visita se encuentra que las respuestas de gobierno no son satisfactorias, se envía el informe correspondiente, dotado de recomendaciones y de conclusiones, y de no mejorar la situación o de no recibirse respuesta clara del gobierno en el sentido de que procede a efectuar enmiendas, se prepara el informe definitivo y se hace público, y se somete a la Asamblea General, con las conclusiones y recomendaciones finales sobre la situación de los derechos humanos en ese país.

Ya existe desde luego cierta compulsión en el acto de solicitar informes a un gobierno, y también alguna inducción para que ese Estado cumpla sus obligaciones respecto a los derechos humanos. Pero la publicación del informe constituye una verdadera sanción porque coloca al Estado violador ante la comunidad universal en una situación de desprestigio, que le hace mermar su credibilidad en lo exterior. Produce, asimismo, en el interior del país una conciencia de revisión de los actos del régimen. El informe constituye un medio para ejercer presión sobre el Estado violador, bien de parte de las organizaciones internacionales, bien de los grupos activistas, bien de otros Estados, para extraer ventajas políticas. En el peor de los casos, el informe actúa como un buen disuasivo. Pero debemos admitir, sin embargo, que el método de operación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos es bastante débil, sobre todo en el caso de los países contumaces. El escrutinio por los demás Estados no es todo lo efectivo que se desea, porque

cada uno de los otros teme que llegue el día de ser a su vez enjuiciado por transgresor.

Algunos gobiernos achacan a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que sólo se preocupa de defender a radicales, a subversivos, o a gentes de ideología izquierdista, o que siente simpatía únicamente por gobiernos de tipo socialista. Tal cargo es enteramente infundado. Basta con hojear los informes que rinde la Comisión, bien los informes anuales, bien los que prepara sobre un país en particular, para concluir que ella procede en objetividad, y no hace ninguna distinción ideológica. Dondequiera que en América se conculquen los derechos humanos, la Comisión actúa con celeridad, y con la eficiencia que permiten las circunstancias o los gobiernos infractores. Inclusive, ha sido atacada de lo contrario, por ejemplo, en el caso del Sexto Informe de la Comisión sobre la situación de los presos políticos en Cuba, que plantea un problema peculiar, y que la X Asamblea no resolvió del todo. Se alega que Cuba no puede ser objeto de la acción de la Comisión porque ha sido expulsada de la OEA, y porque no tiene oportunidad de defenderse. La CIDH mantiene que posee jurisdicción, porque el gobierno cubano no ha denunciado los instrumentos regionales, y porque además siempre se comunica a las autoridades cubanas el contenido de las comunicaciones e informes por conducto de su oficina de intereses en Washington. Comoquiera que sea, se tiene la impresión de que las actividades de la Comisión se traducen en un alivio de las condiciones de los presos y perseguidos políticos en la isla.

A pesar de sus debilidades inherentes, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos no deja de constituir un respecto, una conciencia, un disuasivo en ocasiones. Pero su acción será tanto mejor en cuanto exista una política uniforme de los Estados principales del sistema respecto a los derechos humanos.

Quien quiera que haya seguido el decurso de la pasada X Asamblea General de la OEA, de noviembre de 1980, pudo observar, en primer término, que el tema de los derechos humanos dominó por entero la reunión y consumió el 80% del tiempo hábil. En segundo lugar, que algunos Estados amenazaron con retirarse de la Asamblea y aun de la Organización si se producía una resolución que condenara por nombre, individualmente, a los infractores de derechos humanos mencionados en los informes, el anual y los especiales, de dicha Comisión.

En tercer término, que a pesar de todo y de la nueva actitud norteamericana, el peso de los derechos humanos fue capaz de conducir a una resolución amplia, y aunque verbosa, ella respalda el trabajo de la Comisión y le encarga tareas delicadas, como preparar un informe sobre la condición de los derechos del hombre en la República de Bolivia.

Bien, hablábamos antes de la necesidad de una política uniforme. Por política uniforme debe entenderse un compromiso sincero de parte de los Estados hacia los instrumentos que establecen los derechos humanos y hacia las instituciones que vigilan y protegen esos derechos, sin desviaciones, no una

actitud ocasional o displicente, variable y tornadiza, o bien selectiva, para satisfacer en cada caso lo que pasa por el "interés nacional" del momento.

Para ilustrar esto podríamos referirnos a la actitud de los Estados Unidos. Esta actitud ha sido siempre relevante para los derechos humanos. Su peso específico en lo que se refiere a la América Latina es determinante. Es verdad que no ha ratificado este país los Pactos de las Naciones Unidas, y que no es miembro de la Convención Americana de San José, pero el apoyo lateral o indirecto que da a estos instrumentos –y que se funda en su propio culto a las libertades– puede, en ocasiones, ser fundamental. El respeto que en la Unión Americana existe para los derechos humanos, y que excede cualquier nivel internacional, le permite exigir a otros el cumplimiento de las garantías a esos derechos básicos.

La posición que tomó la administración del presidente Carter sobre derechos humanos –a la que sin embargo se le pueden encontrar algunos defectos– fue bien recibida por los pueblos democráticos, y constituyó una esperanza alentadora de cambio. El trabajo de la Comisión Interamericana encontró respaldo, y mejoró bastante la situación de los derechos humanos. Hubo gobiernos que se retractaron. Otros se abstuvieron de emprender medidas represivas. Se sintió alivio en el hemisferio.

Pudo advertirse empero una nota de desaliento cuando a fines de 1980 los voceros de la nueva administración Reagan predicaron no sólo una abstención de los Estados Unidos en asuntos de derechos del hombre, esto es, una despolitización del movimiento de los derechos humanos, sino lo que arma una condena virtual de ese movimiento, y un aplauso a los gobiernos represivos "autoritarios"; como se les llama: "amigos" de los Estados Unidos. La reprobación de la política de derechos humanos del presidente Carter hecha con rasgos viscerales, como por ejemplo, la efectuada por la doctora Kirkpatrick, causó un serio quebrantamiento de la causa de esos derechos y dio aliento a los regímenes despóticos en nuestro continente.

La nueva postura, exagerada como toda reacción virulenta, envalentonó a varios de los violadores sistemáticos y recalcitrantes del hemisferio sur, intimidó a gobiernos liberales, que se sintieron solos en la lucha, y debilitó la acción de los organismos encargados de vigilar y tutelar los derechos fundamentales de la persona humana en nuestra América.

Ciertamente, la sorpresiva nueva actitud de los Estados Unidos marca de alguna manera un retroceso en la marcha de los derechos humanos en América. Ello es lamentable. Mas puede razonarse que las aguas tendrán que asentarse y predominar a la postre la razón. Porque los derechos humanos tienen hoy día tal importancia internacional que una desviación cualquiera introduce un elemento de inestabilidad en las relaciones globales, de consecuencias insospechadas.

Los riesgos, entonces, de la politización de los derechos humanos, sobre todo en manos de una gran potencia, son preocupantes. La política, sobre toda la política bilateral, y más en momentos de confrontación bipolar, es un ingrediente peligroso del movimiento de los derechos humanos, que lleva a vaivenes aventurados. Por eso parece conveniente, no obstante que se pierdan

expectativas, recomendar que se despoje a la política internacional militante del tema de los derechos humanos, y que se deje la tarea a los organismos intergubernamentales especializados en ello, pues la realizan desde un punto de vista técnico y funcional, apolítico, despojadas de interés oportunista o pasajero. No debe usarse el preciado tema de los derechos humanos como arma de la guerra fría, que parece estar renaciendo.

La norma de la no intervención ha tenido un impacto realmente negativo en el progreso de los derechos humanos en la América Latina. En efecto, la susceptibilidad de los países latinoamericanos no contempla con buenos ojos cualquier tipo de intromisión en los asuntos internos de un Estado. Y por ello el avance ha tenido que ser lento y gradual. Por fortuna, el obstáculo se ha ido superando por la nobleza de la causa, hoy se reconoce que se ha quedado atrás el viejo dogma de que el comportamiento de un Estado hacia sus nacionales era una cuestión de exclusiva competencia interna y no de incumbencia de la comunidad internacional. Pero, por supuesto, puede haber una regresión si no existe objetividad y circunspección de parte de los organismos regionales para tratar el problema de las transgresiones a las libertades fundamentales.

Otro cuerpo destinado a proteger los derechos humanos en América es la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que empezó a funcionar en San José, Costa Rica, en 1979, y que cuenta actualmente con tres países que han aceptado la jurisdicción de este tribunal: Venezuela, Perú y Costa Rica.

La Corte, como se define en su Estatuto, aprobado por Resolución 448, el 31 de Octubre de 1979, en la IX Asamblea General de la OEA. La Paz, es: "una institución judicial autónoma, que tiene por objeto la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos", y que posee además funciones jurisdiccionales y consultivas respecto a los Estados partes de la Convención que hayan aceptado la jurisdicción de la Corte. La jurisdicción puede aceptarse por una especie de cláusula facultativa.

La Corte Interamericana es un ensayo tímido, pues los individuos, aislados o en grupo, no tienen acceso a ella. Sólo los Estados que hayan aceptado su competencia y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tienen derecho a someter un caso a la decisión de la Corte. Ello significa que los particulares necesitan el patrocinio de su Estado, o eventualmente, el de la Comisión para que el asunto llegue ante ese tribunal.

En nuestra turbulenta América, hoy día el papel de la Corte se ve lejano, y ella parece haberse anticipado a su tiempo. Es verdad que constituye el término lógico de una evolución firme, pero aún no están preparados los Estados americanos para una solución judicial a esta clase de problemas.

Por otra parte, la protección que pueda impartir es para casos individuales bien definidos, a través de un proceso ritual más o menos largo. Se antoja más bien para el trámite de asuntos patrimoniales, para controversias relativas al derecho de propiedad, y no tendría utilidad en esos casos de violaciones masivas —detenciones ilegales, tortura, expulsiones, ejecuciones, etcétera—, que están a la orden del día en este hemisferio, y en donde es menester una acción rápida, flexible, con ingredientes políticos, para atenuar o eliminar esas transgresiones en perjuicio colectivo.

Por eso la Comisión parece mucho más apropiada en los presentes momentos. La Corte tendría que conformarse por ahora con los asuntos residuales o periféricos de la Comisión, tal como la interpretación de la Convención de San José, o desahogando dictámenes que le soliciten los Estados sobre la compatibilidad de sus leyes internas relativas a derechos humanos respecto a la Convención. Como quiera que sea, se ha dado un paso muy importante y ya la misma existencia de la Corte Interamericana es una garantía adicional para los derechos humanos, pues da relevancia a ellos, y refuerza la acción de los otros órganos encargados de la promoción y la protección de los derechos fundamentales de todos.

En general, puede afirmarse que la situación de los derechos humanos en la América Latina podría ser más crítica de no haber existido cuerpos vigilantes de la conducta de los Estados, que se han interpuesto entre el poder público y el ciudadano y que de alguna manera han podido aliviar en ocasiones el cautiverio o se ha limitado la tortura; que no pocas vidas ha salvado la intervención de estos organismos, y a través de su acción han demostrado la importancia de los derechos del hombre en donde quiera.

Pero queda todavía mucho por hacer. La lucha entre la libertad humana y la represión se libra en condiciones desiguales. Las acechanzas son muchas y los enemigos son numerosos y fuertes. Los derechos esenciales del hombre han sido utilizados algo torcidamente en la política internacional americana, aplicando los principios en forma selectiva a amigos y adversarios, y en otras ocasiones para disimular una realidad nacional de persecución a los opositores locales. No está bien precisado, en el continente, el alcance de los derechos del hombre frente a la seguridad o la majestad del Estado. A los luchadores por los derechos humanos se les mira como ilusos, como profetas inoportunos, como activistas peligrosos, o bien como agentes provocadores, acreedores a los castigos más severos.

La tarea es pues ingente. Se requiere de una acción determinada en varios frentes al mismo tiempo. Por lo que se refiere a los Estados miembros del sistema, es menester ampliar la base de los firmantes de la Convención de San José, consiguiendo las ratificaciones de los países mayores del sistema regional. La presencia de los Estados Unidos sería determinante, y habría que inducirle a salir de su aislamiento en materia de derechos humanos. Si Argentina y Brasil se sumaran a este pacto mejoraría en general la condición de esos derechos, y habría otros resultados indirectos, como la mitigación de sistemas persecutorios en otros Estados, tradicionalmente represivos, y podría obtenerse en mayor grado de aceptación la competencia de las instituciones internacionales establecidas para la salvaguardia de las libertades fundamentales.

Resulta necesaria también una campaña sistemática educacional de divulgación, de difusión en todos los estratos, de lo que son realmente los derechos humanos y del respeto que se les debe, de que la dignidad humana es un imperativo moral universal y que la observancia de los derechos del hombre es un factor importante de paz y de entendimiento internacionales. Existe por lo común en la América Latina un desconocimiento casi general

sobre la suma de derechos que competen al ciudadano, tanto de parte de los individuos como de los funcionarios o autoridades, que ignoran las obligaciones para salvaguardar esos derechos.

También es preciso extender el conocimiento de las posibilidades y de la labor de los organismos regionales que se encargan de la tutela de esos derechos, y del apoyo que requieren para cumplir su misión, no sólo protectora, sino conciliadora y legitimadora en ocasiones. Existe mucho desconocimiento alrededor del papel de la CIDH en esta materia, por ejemplo, aun en los sectores académicos o más ilustrados de la población.

Pero sobre todo, es indispensable, para afianzar los derechos humanos, que se luche en todas partes y por todos los medios para hacer desaparecer la extrema pobreza y la extrema desigualdad que parece ser el signo de nuestra América en esta época. Esa pobreza y esa desigualdad son una de las causas principales de las ansias del cambio social y político y del desasosiego y la inconformidad que llevan a la oposición y a la subversión, y que generan los problemas consiguientes en torno a los derechos humanos.

A manera de conclusión, digamos que, no obstante el panorama insatisfactorio que ofrecen los derechos humanos en América Latina, existen razones hoy día para un moderado optimismo y para esperar una sobria mejoría en esta materia.

Los derechos humanos, por una causa o por otra, se han convertido en un fermento, y son capaces de estimular y de orientar la acción de una sociedad política que busca el cambio. Podríamos decir que después de este movimiento de los derechos humanos que testificamos en el hemisferio, no obstante que aparece irregular y descompasado en ocasiones, las cosas ya no son las mismas. Ese movimiento, tardo a veces, imperfecto otras, está en marcha, y es un elemento unificador, que aglutina a quienes luchan por una sociedad más democrática y por justas reformas económicas y sociales en beneficio de los grandes grupos humanos.

César SEPÚLVEDA