

Introducción¹

Este monográfico de ARAUCARIA se concentra en los derechos humanos en América Latina desde un punto de vista interno e internacional. Desde principio de los setenta del pasado siglo, y particularmente después del golpe de Estado contra el gobierno de Salvador Allende en Chile en 1973, los derechos humanos en América Latina se convirtieron en un *tema caliente*. En efecto, la región fue protagonista de la revolución de los “derechos humanos” de los setenta, y junto con Israel y Sudáfrica fue la primera región en ser monitoreada de forma consistente por nuevos instrumentos internacionales sobre derechos humanos de las Naciones Unidas.

En los ochenta, las cuestiones de los derechos humanos en América Latina ocuparon un lugar en la agenda, aunque esta vez por distintas razones: mientras que en los setenta la atención se centraba en las violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos por regímenes militares y otras dictaduras, en los ochenta el interés se movió hacia la “verdad y justicia” en la transición de la dictadura a la democracia, pese a que en Centroamérica las violaciones a los derechos humanos continuaban siendo un problema profundo en los conflictos civiles, empezando por el etnocidio en Guatemala. De esa manera, América Latina jugó un papel líder estableciendo nuevos precedentes con la creación de “comisiones de la verdad” y llevando a juicio a oficiales militares y funcionarios acusados de violar los derechos humanos.

En los noventa, América Latina ocupó de nuevo el centro de atención: mas allá de la experiencia de “verdad y justicia,” incluida en algunos de los países centroamericanos recientemente pacificados, la atención se volcó hacia quien tal vez sea el dictador más notorio de la región, Augusto Pinochet, quién fue arrestado en Londres a partir de una solicitud de extradición del juez español Baltasar Garzón para ser juzgado en España por crímenes contra la humanidad, de los que fue responsable mientras fue presidente de Chile. Se estableció un nuevo precedente en la “justicia transnacional” o en el “activismo de derechos humanos transnacionales”, teniendo a América Latina en el centro del escenario. En esa década también se movió el interés académico hacia los retos de los derechos humanos que afrontaban los países de la región en el contexto de los procesos de democratización. Se observó que la instalación de la democracia estrechamente definida no llevó automáticamente al cese de la violación de los derechos humanos, y que se requerían cambios de diverso

¹ Traducción de Samuel Schmidt

tipo, institucionales, políticos y hasta culturales para producir un respeto más universal de los derechos humanos.

Un reto que ha recibido una gran atención se refiere a los elevados índices de criminalidad y a las políticas represivas en respuesta a la inseguridad ciudadana. Sin embargo, desde principios del siglo XXI, Latinoamérica ha *desaparecido* en gran medida del mapa por lo que toca a los “derechos humanos internacionales”. Esto no quiere decir que la región no afronte ya retos en la materia (más bien lo contrario); y tampoco implica que no haya nuevas iniciativas para afrontar estos retos. Pero América Latina ya no está en los titulares de los periódicos como estuvo frecuentemente en las pasadas tres décadas.

Hay varias razones que explican esto; en primer lugar, quizá, el cambio de atención “global” a otras regiones, sobre todo Medio Oriente y África del Norte, y en menor grado el resto de África. Este cambio se debe a varios factores, entre los que destacan como más relevantes los cambios propiciados por las ilusiones de los noventa del “fin de la historia”, que fueron brutalmente aplastadas el 11 de septiembre de 2001. Entre otras cosas, este evento anunció el fin del “nuevo multilateralismo” de los noventa y la reemergencia de un nuevo “poder político”, con un enfoque concomitante a nuevos poderes emergentes y la política de construcción de alianzas internacionales.

La “revolución de los derechos humanos” iniciada en los setenta estaba asociada al desarrollo del multilateralismo, centrado en las Naciones Unidas y otras organizaciones multilaterales, como la Organización de Estados Americanos, y a una esperanza de gobernanza global que alcanzó su cénit basada en las reglas; sin embargo, han disminuido las esperanzas en la capacidad de tales instituciones para establecer una nueva era de “gobernanza global”, así como también lo han hecho las esperanzas de una nueva era de “derechos humanos globales” y de que se establezca una gobernanza multilateral. Con esto se ha desvanecido la atención internacional a los derechos humanos en América Latina, que fue una parte importante del proyecto multilateral en la década de los noventa.

El objeto central de este monográfico es traer de nuevo la atención a los “Derechos Humanos en Latinoamérica”. En concreto, los artículos presentados en este número muestran cómo enmarcar hoy día el tema de los derechos humanos, qué sucede en la región en esta materia, y cómo se comporta América Latina en la arena internacional en lo concerniente a los derechos humanos.

América Latina y los Derechos Humanos Internacionales

El artículo de Bárbara Direito nos muestra como América Latina ha continuado jugando un papel activo en las instituciones globales de derechos humanos, sobre todo en la creación y vida temprana de la Corte Criminal

Internacional (CCI). La autora examina el rol que ha jugado América Latina en la CCI hasta la fecha y el posible rol de esta institución en el abordaje de la impunidad en Colombia. Por lo que toca al primer aspecto, el apoyo de Latinoamérica a la Corte fue evidente con la participación de varios países dentro de los *Like-Minded Group* (LMG)², que fue una fuerza decisiva en la CCI, así como en su sucesor, el grupo de amigos de la CCI. Un hecho simbólicamente muy relevante es que el abogado argentino Luis Moreno Ocampo, que jugó un papel importante en el juicio de la Junta en Argentina en 1983, es el fiscal principal de la CCI.

Empero, la película no es completamente color de rosa. El proceso de ratificación, promulgación e implantación de la legislación y las provisiones de cooperación no ha sido uniformemente positivo, ante todo porque seis países (Bolivia, Colombia, Honduras y Panamá, que ratificaron el estatuto, y El Salvador y Nicaragua, que no lo ratificaron)³ han firmado acuerdos del “Artículo 98” con Estados Unidos. Como indica la autora, “estos acuerdos pueden poner a prueba el compromiso de algunos países Latino-americanos con la CCI”.

Los países Latinoamericanos le han dado apoyo considerable a la CCI, aunque las promesas externas no siempre se han empatado [¿contrapesado?] con la implantación de las obligaciones en casa, dando como resultado un record mixto con efectos inciertos. Se ha argumentado que el compromiso con la CCI se puede medir por medio de las reacciones a la investigación y posible prosecución. Por varias razones delineadas por Bárbara Direito, Colombia parece cumplir con todos los requisitos legales para este tipo de investigación; sin embargo, como ella señala, por diversas razones el juicio y la prosecución de los responsables de atrocidades en Colombia será difícil, aun si el gobierno decide cooperar.

Dimensiones Internas: Brasil y Cuba

Anthony Pereira ilustra estos cambios y retos examinando el caso de Brasil. En su opinión, Brasil ha sido un participante activo en los desarrollos globales de los derechos humanos desde la transición a la democracia en 1985, y las reformas a nivel interno de los derechos humanos han estado “fuertemente influidas por tendencias internacionales y la comunidad transnacional de derechos humanos”. El autor se centra en dos movimientos interrelacionados: el movimiento de derechos humanos y el orientado hacia la reforma policial, que están “entre las fuerzas más promisorias de cambio en el país”. Entre

² El LMG consta de más de 60 países, entre los se que incluyen Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Venezuela.

³ Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela no han signado esos acuerdos. Chile, Guatemala, El Salvador y Nicaragua todavía no ratifican o firman el estatuto de Roma.

los eventos y fenómenos que señalan la nueva importancia de los derechos humanos para el gobierno y la sociedad civil se encuentran: la ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos desde la segunda parte de los ochenta en adelante, la aprobación de una nueva constitución en 1988, la participación en la Convención de Viena sobre Derechos Humanos en 1993, el desarrollo de redes transnacionales de derechos humanos ligadas con ONGs brasileñas de derechos humanos y la adopción de un plan Nacional de Derechos Humanos en 1996. Al mismo tiempo, debido a los estrechos contactos entre derechos humanos, seguridad ciudadana, crimen violento y la policía, han habido iniciativas y reformas importantes para mejorar las prácticas policiales globalmente influidas por las experiencias en el exterior; en especial destacan el modelo de Nueva York de "cero tolerancia" de los noventa, y las nuevas experiencias policiales en Colombia. Empero, como dice Pereira, "el problema de los derechos humanos en Brasil en la actualidad es el del reconocimiento formal de los derechos, el de la existencia de instituciones dedicadas a este reconocimiento, y el del cumplimiento efectivo de estos derechos". La brecha entre los compromisos formales y la realidad son más evidentes en el área de la seguridad pública debido a la violencia, la corrupción policial y la ineficiencia. Las tasas crecientes del crimen violento han hecho que la lucha por los derechos humanos sea más difícil de lo que hubiera sido de otra forma en Brasil".

En el caso de Cuba el problema no es tanto la violencia criminal y las respuestas contra ella, cuanto el de la continua represión de los derechos civiles y políticos. Susanne Gratius provee un análisis de los derechos humanos en Cuba, y más específicamente del modo en el que Estados Unidos (EUA) y la Unión Europea han (UE) abordado el tema en sus relaciones con Cuba. Sostiene que si bien la situación de los derechos humanos en Cuba está lejos de ser la peor en la región, sí cabe argumentar que es el caso más controvertido en América Latina a causa de su historia revolucionaria única y de su significación geopolítica. Debido a que hoy en día es formalmente el único país autoritario en las Américas, el tema de los derechos humanos se ha entrelazado estrechamente con el de la democracia, y es un reto para las intenciones "promotoras de democracia" de EUA y la UE. En contraste con otros países, el tema de los derechos humanos esta extremadamente politizado, ya que es un elemento central en la "batalla por los corazones y las mentes" entre los que apoyan al régimen y sus detractores. Un rasgo único para este caso es la cantidad de detractores que viven fuera de Cuba, y cuyo centro esta en la diáspora cubana en Estados Unidos. Los derechos humanos en Cuba, al contrario de lo que sucede en otras partes del mundo, es un conflicto ampliamente ideológico heredado de la guerra fría; es un componente de la política interna y electoral en Estados Unidos, al punto que hablar de derechos humanos en Cuba no implica solo "derechos humanos en Cuba", sino también hablar de la competencia electoral en EUA,

de la imposición del modelo americano de democracia y de la destrucción de los últimos remanentes de resistencias del “comunismo” de la guerra fría. Cuba también muestra de una forma singular los límites de la “promoción democrática,” ya sea que se base en el “diálogo crítico” (como se practica en UE) o en la variedad punitiva (como se practica por EUA). Gratius concluye: “los escasos o incluso contraproductivos resultados de las políticas de la UE y de EUA hacia Cuba señalan el impacto negativo que tiene la politización del tema para la situación de los derechos humanos y políticos en la isla. Así, las diferentes políticas de la UE y EUA, trasladadas a la arena política internacional, han contribuido a mantener el régimen castrista en el poder: la UE, por su reconocimiento diplomático y su cooperación económica; EUA, al ofrecer una imagen de enemigo externo”.

¿Cascada de Normas o el Regreso de la Historia?

Desde las “alturas” de la Corte Criminal Internacional y desde un punto de vista más formal-legal, los derechos humanos en Latinoamérica y la participación de la región en iniciativas y foros internacionales y regionales parecen mostrar un “progreso” hacia el mejoramiento de los estándares en derechos humanos. Sin embargo, si miramos los hechos con atención, las dificultades se vuelven más aparentes. El caso de Cuba muestra los límites geo-políticos de la política de poder y de la ideología impuestos a los derechos humanos; más típico para la región en general es el caso de Brasil, que ilustra la ocasional brecha abismal entre “buenas intenciones”, “buenas leyes”, compromisos formales, y realidades en el terreno. Surgen así dos modos posibles de interpretar cuanto está sucediendo. Uno *optimista*, que refleja una sensación definitivamente de *los noventa*, esto es, que hay una suerte de progreso *lineal*, con un proceso de *normas en cascada*, donde la adopción de compromisos internacionales de derechos humanos se filtra hacia abajo y eventualmente cambia normas y prácticas locales⁴. Ellen Lutz y Kathryn Sikkink han desarrollado este argumento estableciendo que “actores regionales e internacionales reforzados por las normas cambiantes que justifican y legitiman su involucramiento, están jugando como nunca antes un papel más activo en los procesos internos de democratización y de derechos humanos”⁵. La instancia más famosa de este proceso es el caso Pinochet, cuya existencia dependió en principio de una ra-

⁴ Ellen Lutz y Kathryn Sikkink, “The Justice Cascade: The Evolution and Impact of Foreign Human Rights Trials in Latin America,” *Chicago Journal of International Law*, 1, Spring 2001: 27-30.

⁵ Ellen Lutz y Kathryn Sikkink “The International Dimension of Democratisation and Human Rights in Latin America,” en: Manuel Antonio Garretón y Edward Newman (eds.), *Democracy in Latin America: (Re)constructing Political Society*, Miami, FL: University of Miami Press, 2003, p. 279.

tificación temprana de varios tratados internacionales y de derechos humanos (obligando a los Estados concernientes en esos episodios a actuar de acuerdo a las leyes internacionales de derechos humanos, y que se había absorbido como ley nacional), de la existencia de grupos promotores locales y transnacionales, actores no estatales, acciones punitivas de los Estados que se fomentan por la existencia de la democracia y que provee el contexto necesario para estas acciones y para los instrumentos legales tanto como sea posible⁶.

Otro punto de vista más *pesimista* es que es muy posible que persistan a lo largo del tiempo las nuevas formas de coexistencia entre los compromisos formales laudables y las violaciones en el terreno; en tal caso, la noción de progreso lineal y de cascada es decepcionante⁷. Este es el punto de vista en un estudio sobre derechos humanos en Brasil propuesto por Francisco Panizza y yo misma. En ese estudio argumentamos que la persistencia en la violación a los derechos humanos es producto de cuatro factores interrelacionados: socio-económicos, políticos-institucionales y culturales; de actitud; y el debido a la naturaleza federal del gobierno brasileño. Para nuestros propósitos aquí, el argumento a favor de la co-existencia es que “la sobrevivencia y re-adaptación de las formas *tradicionales* no democráticas de mediación del poder social y de las políticas que permean las *relaciones estado-sociedad* quiere decir que, pese a la legislación moderna y a las élites pensantes, la violación a los derechos humanos pueden persistir. Más aún (algo que también subraya Pereira), “las actitudes hacia los conceptos de dominio de la ley, igualdad ante la ley y ciudadanía *modernos* entre las élites económicas y políticas dentro de la sociedad como un todo” son ambiguas, “como resultado de la supervivencia y proliferación de una percepción alternativa de la justicia y los derechos”; de ahí que “la fuerza de la ley” resulte abrumada por “la ley de la fuerza” y predomine en las relaciones entre las fuerzas de la ley y el orden y sectores de la clase política por un lado, y por el otro, los sectores de la sociedad “marginados” o menos “privilegiados”.

Los artículos de este monográfico asumen este debate. Bárbara Direito, desde una perspectiva internacional y de la CCI, parece apoyar el argumento de la “cascada de normas”. Tal y como ella argumenta, la participación latinoamericana en la creación de la CCI esta relacionada con su historia reciente

⁶ Se maneja un argumento similar en Alexandra Barahona de Brito, *Transnational Justice, Democratisation, Citizenship and Sovereignty: The Pinochet Case*, en: Madeleine Davis (ed.) *The Pinochet Case* (London: Institute of Latin American Studies, 2003). El punto de vista expresado en ese capítulo es mas bien negativo: en primer lugar, el caso se ve como único y no generalizable, y en segundo lugar, se indican los diversos problemas con la justicia transnacional, a saber selectivamente, politización, violación de la regla de “igualdad ante la ley” y otros: todo esto sugiere que este no puede ser un “modelo”, sino más bien un caso de apertura, que aunque es positivo tiene posibilidades y dificultades potenciales.

⁷ Alexandra Barahona de Brito and Francisco Panizza, “The Politics of Human Rights in Democratic Brazil: *A Lei Não Pega*,” *Journal of Democratisation* 5 (4) Winter, 1998.

de gobierno autoritario, su experiencia con la “justicia transicional” y su deseo de “re-ingresar” a la comunidad de las naciones democráticas. La ratificación masiva de los tratados internacionales a partir de la desaparición del autoritarismo ejemplifica este ímpetu. Apoya el punto de vista de que la adhesión latinoamericana a las normas globales de derechos humanos ejemplifica la “cascada de normas en derechos humanos” y la adopción de las normas internacionales se traslada a la “cascada de normas de justicia” interna.

Anthony Pereira, no obstante su enfoque crítico y su reconocimiento de la existencia de una brecha, tiende a apoyar un punto de vista similar. Indica que las actitudes hacia los derechos humanos en Brasil se pueden dividir en tres, cada una en lucha por ocupar el primer lugar: una más amplia, que incluye derechos económicos y sociales; otra que se centra estrechamente en los derechos políticos; y una tercera que dice que solamente *peessoas de bem* deben tener derechos, no así los *bandidos*; es ésta una perspectiva que obviamente niega uno de los principios centrales de los derechos, que sostiene que todos tienen derecho a los mismos derechos independientemente de quiénes sean; esta perspectiva ha ganado importancia desde que Estados Unidos ha optado por operar de acuerdo a una lógica similar con su “guerra contra el terror.”

Inquiriendo la interpretación del desacuerdo entre la brecha evidente entre las instituciones formales y el compromiso oficial con los derechos humanos por una parte, y una carencia de garantías efectivas de los derechos humanos en la práctica por otra, Pereira anota la existencia de dos interpretaciones posibles: la primera, que las instituciones formales y los compromisos oficiales son el primer paso en un camino, y que con el tiempo, la práctica actual se acomodará en tanto los ciudadanos se vuelven más concientes de sus derechos y adquieren más confianza en las instituciones encargadas de investigar las violaciones a los derechos y en acusar y disciplinar a los responsables de violarlos; la segunda, que no hay una convergencia inevitable entre lo ideal y lo real, o lo formal; entre la política de derechos humanos a nivel de la elite y la experiencia a nivel social (grass-roots), la de las calles y los espacios públicos en Brasil. Como el señala, las interpretaciones varían claramente dependiendo del aspecto de los derechos humanos que se discute; con una visión histórica, viendo el record de progreso evidente en los últimos treinta años, es difícil resistir la lógica de una visión más optimista sobre los derechos humanos: “Brasil se esta convirtiendo en una sociedad mejor alimentada, mejor educada, con una población con mejor acceso a la información que en el pasado. Estos factores refuerzan la predisposición y capacidad de la gente para reclamar los derechos que ellos creen les corresponde a partir de la ley. La dimensión internacional es crucial para sostener este progreso. “Aunque esa dimensión probablemente será mas influyente en países pequeños como Chile o los centroamericanos, ha jugado y seguirá jugando un papel importante en Brasil”.

Laurence Whitehead presenta una perspectiva más cautelosa. Él adopta una perspectiva regional amplia, sustentada históricamente, y afinada para ver su gradación y la variabilidad casuística. Su artículo discute cuatro temas. En el primero pregunta de qué manera se puede considerar a América Latina como región, y concluye que las Américas tienen una larga y distintiva historia regional de iniciativas locales en el área de derechos humanos. Esta historia refleja una tradición constitucional combinada con patrones regionales específicos de protección y abuso a los derechos humanos. La segunda discusión se centra en la teoría de la relación entre democratización y derechos humanos; la tercera trata sobre la dimensión regional de los derechos humanos. Su posición es que “cualquier consenso efectivo sobre los derechos humanos debe construirse socialmente y basarse localmente. La presencia de un régimen democrático o de un contexto de democratización generalizado puede representar una condición contextual favorable, pero no provee una garantía automática de que los derechos humanos se tomen con seriedad. De manera análoga, el establecimiento de instituciones regionales y normas favoreciendo la promoción de los derechos humanos es positiva, pero no asegura la realización efectiva de las promesas de derechos humanos. Los compromisos socialmente contruidos y de base local solo pueden derivar de historias específicas y prioridades sociales de cada sociedad. Consecuentemente, el balance y contenido sustantivo de las protecciones a los derechos humanos seguramente variará entre los países en distintos tiempos”. Asimismo, “las influencias internacionales dependen mayormente de la presencia de redes mediadoras y filtros insertados dentro de los regímenes políticos nacionales que, aunque se estén democratizando o sean verdaderamente democráticos, operan de gran manera de acuerdo a las costumbres y prácticas locales en lugar de hacerlo de acuerdo a supuestas normas liberales uniformes, ya sean regionales o globales”. La cuarta discusión se refiere a los casos de Colombia, Cuba, Guatemala y México, y sirve para subrayar la diversidad de las realidades en la práctica. Concluye que el contenido y balance de la protección deseada de los derechos humanos varía marcadamente a lo largo del continente dependiendo del lugar y el tiempo. Así es como las normas regionales *desde arriba* pueden haber mejorado y ganado amplia cobertura, pero “todavía hay fuertes variaciones en las prácticas nacionales y en el entendimiento social local de estos temas”. Al final retoma la discusión de las tensiones entre la democratización y los derechos humanos, para afirmar que debemos recordar que hay grandes asimetrías de poder e influencia en las Américas, por lo que mientras a algunos Estados (débiles) se les pide sacrificar su soberanía para alcanzar los estándares de derechos humanos, a otros se les deja en paz, y concluye que a la luz de su discusión la “convergencia de un régimen efectivo de derechos humanos para las Américas solo se puede esperar que proceda intermitentemente y de forma desigual, aunque se tenga un

continente completamente democratizado. Los avances durables deben estar socialmente contruidos, ajustados al entendimiento local y anclados en los intereses y practicas nacionales”.

Su perspectiva frente al argumento de las “normas en cascada” es crítica, en tanto lo considera homogenizador y exageradamente optimista: “al contrario de lo que algunos sugieren, hay más política que *leyes* en la expansión de las normas de derechos humanos”. Es cierto que, “desafortunadamente, las normas que han caído como cascada a través del sistema internacional desde el 11 de septiembre, y el lanzamiento de la *guerra contra el terror* de Estados Unidos, han tendido a producir el efecto opuesto. El caso de Pinochet ilustra vívidamente el argumento de las *normas en cascada*, pero el caso *puede ser atípico*. Más aún, mientras que las normas y estándares regionales pueden favorecer la convergencia entre valores y resultados, ello es así únicamente para un espectro limitado de graves abusos de los derechos humanos, que son claramente ilegales y en los que los violadores son actores estatales”, y todavía más, que “los mecanismos de implantación internacionales son débiles y fácilmente manipulables, y existe una brecha histórica entre *hecho y derecho* que seguramente persistirá”.

Como comenta Laurence Whitehead, “aquéllos que se preocupan por los derechos humanos en cualquier parte del continente deben practicar una vigilancia perpetua contra las muchas formas históricas de retroceso o aplicación selectiva”. Y, nos recuerda, “esto se aplica a todas las Américas, y no solamente a las ‘nuevas democracias’ de América Latina”.

Este número monográfico intenta reconducir de nuevo la atención sobre los retos que afrontan los derechos humanos en Latinoamérica (y sus logros); al hacer esto contribuye a mantener la “vigilancia” que recomienda el Profesor Whitehead.