IIDH Serie Estudios de Derechos Humanos Tomo III

Estudios Básicos de Derechos Humanos III

Autores:

César Barros Leal, Angela Berry - Koch, Antonio A. Cançado Trindade, Rodolfo Cerdas, Andrés Domínguez Leal, Gonzalo Elizondo Breedy, Antonio Gala, Cristian Koch - Castro, J.A. Lindgren Alves, Abraham Magendzo K., Edith Márquez Rodríguez, Carlos Monsivais, Carlos Alberto Montaner, Jaime Ordóñez, Gérard Peytrignet, Juan Rial, Jaime Ruiz de Santiago, Fabián Omar Salvioli, Ole Vedel Rasmussen.

Compiladores:

Antonio A. Cançado Trindade, Gonzalo Elizondo, Jaime Ordóñez

Presentación de la Serie:

Antonio A. Cançado Trindade

IIDH
Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Comisión de la Unión Europea

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

CONSEJO DIRECTIVO

Thomas BUERGENTHAL
Presidente Honorario

Pedro NIKKEN
Presidente

Sonia PICADO S.
Vicepresidenta

Rodolfo STAVENHAGEN
Vicepresidente

Miembros

Lloyd G. BARNETT
Allan BREWER-CARÍAS
Marco Tulio BRUNI-CELLI
Gisèle CÔTÉ-HARPER
Margaret E. CRAHAN
Víctor Ivor CUFFY
Mariano FIALLOS OYANGUREN
Héctor FIX-ZAMUDIO
Diego GARCÍA SAYÁN
Robert Kogod GOLDMAN
Claudio GROSSMAN
Oliver JACKMAN
María Elena MARTÍNEZ S.
Emilio MIGNONE
Rafael NIETO NAVIA
Nina PACARI
Máximo PACHECO
Rodolfo PIZA ESCALANTE
Ruy RIBEIRO FRANCA
Hernán SALGADO PESANTES
Cristian TATTENBACH
Edmundo VARGAS CARREÑO
Fernando VOLIO JIMÉNEZ

Antônio CANÇADO TRINDADE
Director Ejecutivo

Daniel ZOVATTO
Director Adjunto

6.

IIDH Serie Estudios de Derechos Humanos Tomo III

Estudios Básicos de Derechos Humanos III

Autores

César Barros Leal, Angela Berry - Köch, Antonio A Cançado Trindade, Rodolfo Cerdas, Andrés Domínguez Leal, Gonzalo Elizondo Breedy, Antonio Gala, Cristian Koch - Castro, J.A. Lindgren Alves, Abraham Magendzo K., Edith Márquez Rodríguez, Carlos Monsivais, Carlos Alberto Montaner, Jaime Ordóñez, Gérard Peytrignet, Juan Rial, Jaime Ruiz de Santiago, Fabián Omar Salvioli, Ole Vedel Rasmussen.

Compiladores

Antonio A. Cançado Trindade, Gonzalo Elizondo, Jaime Ordóñez

Presentación de la Serie:

Antonio A. Cançado Trindade

IIDH
Instituto Inter americano de Derechos Humanos

Comisión de la Unión Europea

Serie
ESTUDIOS DE DERECHOS HUMANOS
Tomo III

Primera Edición, San José, 1995

Esta es una publicación coordinada por la Unidad Editorial del IIDH.

Las opiniones que se presentan en los artículos son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del IIDH ni las posiciones de las agencias de cooperación de los gobiernos u organizaciones internacionales que patrocinan esta publicación.

Del mismo modo, se ha realizado una revisión somera, pero exhaustiva, del estilo y redacción de cada artículo, pero -en principio- se respetó el texto original suministrado por los autores al IIDH.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos 1995. Todos los derechos reservados.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio existente sin la autorización explícita y escrita del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Este material puede ser citado siempre que se dé el respectivo crédito.

341.481
159e Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Estudios básicos de derechos humanos III /
IIDH, Editado por Antonio A. Cançado Trindade, Gonzalo
Elizondo Breedy y Jaime Ordóñez Ch.
-- San José, C.R. : Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1995.
370 p. ; 22 cm. -- (Estudios Básicos de Derechos
Humanos, Tomo III).

ISBN 9977-962- 72-3

1. ADMINISTRACION DE JUSTICIA PENAL. 2. DEMOCRACIA.
3. DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO. 4. DERECHOS HUMANOS.
5. PERIODISMO. 6. REFUGIADOS.
I. Cançado Trindade Antonio A. II. Elizondo Breedy, Gonzalo, ed.
III. Ordóñez Ch., Jaime, ed. IV. Título. V. Serie.

INDICE

PRESENTACION
Antonio Augusto Cançado Trindade xi

BALANCE DE LOS RESULTADOS DE LA CONFERENCIA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS (VIENA 1993)
Antonio Augusto Cançado Trindade 17

HISTORIA DE LA LIBERTAD
Antonio Gala 47

LA PROTECCION INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN SU EVOLUCION HISTORICA
Jaime Ruiz de Santiago 63

EL COMITE INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA (CICR), AGENTE DE IMPLEMENTACION DE LA NORMATIVA DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO (DIH)
Gérard Peytrignet 99

PROTECCION INTERNACIONAL PARA PERSONAS REFUGIADAS Y DESPLAZADAS EN BELICE, ESTRATEGIAS Y ACTIVIDADES DEL ACNUR 1991/1994
Angela Berry-Koch y Cristian Koch-Castro 119

VISITAS DE OBSERVACION *IN LOCO*
DE LA COMISION INTERAMERICANA
DE DERECHOS HUMANOS Y SUS INFORMES
Edith Márquez Rodríguez 135

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA
INDEMNIZACION EN LAS SENTENCIAS
DE LA CORTE INTERAMERICANA
DE DERECHOS HUMANOS
Fabián Omar Salvioli 145

EDUCACION Y DERECHOS HUMANOS
Gonzalo Elizondo Breedy 165

DISCRIMINACION NEGATIVA:
UNA PRACTICA
COTIDIANA Y UNA TAREA PARA
LA EDUCACION EN DERECHOS HUMANOS
Abraham Magendzo K. 185

POBLACION, DESARROLLO Y DERECHOS:
LA CONFERENCIA DE EL CAIRO DE 1994
J.A. Lindgren Alves 211

TRANSNACIONALIZACION DEL PODER
Y DERECHOS HUMANOS
Jaime Ordóñez 237

PREVENCION DE LA TORTURA Y LA
PROFESION MEDICA
Ole Vedel Rasmussen 247

LA REALIDAD PENITENCIARIA Y LOS
DERECHOS DE LOS ENCARCELADOS
EN EL BRASIL
César Barros Leal 277

HACIA UNA SEGURIDAD CIUDADANA
Andrés Domínguez Leal 287

PERCEPCION CIUDADANA SOBRE LAS INSTITUCIONES DEMOCRATICAS Y SOBRE LOS MEDIOS DE COMUNICACION, ANALISIS COMPARATIVO REGIONAL
Rodolfo Cerdas 303

PERCEPCION SOBRE LAS INSTITUCIONES DEMOCRATICAS Y LOS MEDIOS DE COMUNICACION
Juan Rial 327

PERIODISMO Y DEMOCRACIA
Carlos Alberto Montaner 353

LA PRENSA Y EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA ¿COMO SEREMOS EN EL AÑO 2000?
Carlos Monsivais 363

PRESENTACIÓN DE LA SERIE, Tomo III

La protección internacional de los derechos humanos viene experimentando una considerable expansión en las últimas décadas. Su dinámica, en constante evolución, requiere un esfuerzo de evaluación permanente de modo que los mecanismos de protección puedan seguir funcionando con eficacia. Dichos mecanismos se han desarrollado como prontas respuestas a las múltiples violaciones de los derechos humanos; de ahí su diversidad en cuanto a las bases y efectos jurídicos, y a los beneficiarios y a los ámbitos de aplicación, con las consecuentes complejidad de operación y necesidad de coordinación. Dichos mecanismos tienen, además, que adaptarse a las transformaciones del medio social en el cual funcionan. Se impone pues, en el examen de la materia, un equilibrio entre la teoría y la práctica, entre la reflexión y la acción.

El presente tomo da seguimiento a una serie de publicaciones que tengo el honor de presentar, inaugurada hace ocho meses, y que reúne contribuciones de destacados especialistas y conocedores de la teoría y práctica de la protección de derechos humanos. Dichas contribuciones propician una visión de conjunto de aspectos relevantes de la temática de los derechos humanos, con atención especial a nuestro continente, en un lenguaje deliberadamente accesible a un público más amplio que el de los especialistas en la materia.

12

El tercer tomo, como los dos anteriores, se ofrece como una compilación de estudios básicos de derechos humanos de interés para todo público. Este nos parece ser el sentido propio de su contribución. No podemos dejar de aquí registrar nuestros agradecimientos a los autores, por el pronto envío de sus valiosos aportes al Instituto, así como al Director de Programas del IIDH, Lic. Gonzalo Elizondo Breedy, y al Coordinador del Area de Instituciones Públicas del IIDH, Dr. Jaime Ordóñez, por la dedicada asistencia que nos prestaron en la labor de compilación de los textos y confección de este tomo. Sin la colaboración de todos no hubiera sido posible esta publicación en tiempo tan breve.

El presente tomo, cuyo contenido no pretende ser exhaustivo, cubre sin embargo algunos de los principales tópicos de la agenda internacional contemporánea de los derechos humanos, en lo que concierne a los aspectos tanto conceptual como operativo. La riqueza de su contenido corresponde al propósito del IIDH de prestar su contribución al cultivo y desarrollo de uno de los grandes temas de nuestros tiempos, - la protección de los derechos humanos. Su publicación se da en un momento oportuno, que sigue a la considerable movilización internacional generada por la realización de la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Naciones Unidas (Viena, junio de 1993) y su proceso preparatorio. Uno de los principales aspectos del legado de este cónclave, en el cual estuvo presente el IIDH, reside precisamente en el reconocimiento de la legitimidad de la preocupación de toda la comunidad internacional con la plena vigencia de todos los derechos humanos.

Recordamos momentos memorables de aquella Conferencia, en los cuales, al intentarse relacionar las "realidades de nuestro tiempo" con el "espíritu de nuestra época", se concluyó que este último se caracteriza de modo especial por la aspiración común a valores superiores, al incremento de la promoción y protección de los derechos humanos intensificadas en la transición democrática y en la instauración del Estado de Derecho en tantos países, a la búsqueda de soluciones globales en el tratamiento de temas globales (como por ejemplo, el de la apremiante necesidad de erradicación de la pobreza extrema a flagelar de modo alarmante segmentos crecientes de la población). El legado de aquel diálogo universal encuéntrase marcado

sobre todo por la visión integrada de todos los derechos humanos, por la atención especial a los más necesitados de protección (los más carentes y socialmente excluidos), por la dimensión temporal (con medidas de prevención y de seguimiento) de la protección, por lo que podríamos denominar de **omnipresencia** de los derechos humanos. Esta última, a nuestro juicio, se concreta en el reconocimiento de que los derechos humanos se imponen a todos -no a sólo los Estados, sino también a los organismos internacionales, a los grupos privados y a los particulares-, en toda parte, a todo momento, acarreando así obligaciones *erga omnes*. Estamos, en última instancia, en medio a un proceso de construcción de una cultura universal de observancia de los derechos humanos, en consonancia con el "espíritu de nuestra época".

En este propósito un rol importante está reservado, en nuestro continente, al sistema interamericano de protección de los derechos humanos. En efecto, el legado de aquella concertación mundial es válido tanto para el sistema universal como para los sistemas regionales, todos esencialmente complementarios y unidos por la identidad última de propósito de protección del ser humano. Las perspectivas de los regímenes regionales de protección de los derechos humanos, como el interamericano, han de ser consideradas necesariamente en el ámbito de la universalidad -en los planos tanto normativo como operativo - de los derechos humanos. Nunca está demás señalar que la universalidad no equivale a la uniformidad; al contrario, es enriquecida por las particularidades regionales. El principal documento emanado de la Conferencia Mundial de 1993 contiene toda una sección dedicada a la educación en derechos humanos (párrafos 78-82 y 33 de la Declaración y Programa de Acción de Viena). Urge a los Estados a que establezcan programas de educación en derechos humanos, y enfatiza la importancia de la diseminación de datos pertinentes tanto teóricos como prácticos para la promoción y la observancia de los derechos humanos, en beneficio de todos los individuos sin discriminación.

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos, como entidad internacional autónoma, de naturaleza académica, dedicada a la enseñanza, investigación y promoción de los derechos humanos, no podría dejar de dar su contribución, que seguramente se consolidará de forma permanente, a la más amplia difusión del pensamiento

contemporáneo en materia de derechos humanos. El Instituto así lo hace con base en los pilares de su acción, a saber, los principios de la democracia representativa, del Estado de Derecho, del pluralismo ideológico y del respeto a las libertades fundamentales del ser humano. En esta tarea de difusión, el IIDH, hasta la fecha, a la par de sus libros, de su *Revista* y de sus series especializadas (*Cuadernos de CAPEL, Boletín Electoral Latinoamericano*, Serie *Para ONG, Exodos en América Latina, Boletín Documental - Refugiados, Iudicium et Vita-Jurisprudencia Nacional de América Latina en Derechos Humanos*), ha promovido la publicación, esporádicamente, de algunos de los textos de los estudios presentados en sus Cursos Interdisciplinarios anuales o en sus numerosos Seminarios especializados, sea en forma de antologías o de memorias de algunos de aquellos eventos.

Estimamos que, con la expansión y consolidación de su vasto programa de actividades académicas, el IIDH ha alcanzado un grado de madurez institucional que le permite a partir de ahora promover de forma regular y sistemática la publicación en serie de los principales estudios presentados en el marco de aquellas actividades. En este propósito, pretendemos, con este tomo, dar seguimiento a la nueva serie de publicaciones de estudios de derechos humanos en la forma de *occasional papers*, sin las imposiciones de una rígida periodicidad (de un *Recueil des Cours*, por ejemplo), para rescatar y difundir a un público más amplio las contribuciones académicas del IIDH. Al así proceder, es nuestra intención congregar estudios *básicos*, a ejemplo de los presentados en este tomo, así como estudios especializados, más extensos, en derechos humanos.

Pretendemos con la publicación de los primeros, proporcionar a un público más amplio los nuevos aportes al pensamiento contemporáneo de los derechos humanos recogidos en las actividades del IIDH; y, con la publicación de los segundos, proporcionar a los especialistas en la materia elementos que les ayuden a evaluar constantemente los rumbos de la evolución contemporánea de la protección internacional de los derechos humanos, con atención especial al continente americano, en el cual actúa el IIDH. Es nuestra esperanza que esta nueva serie fructifique, de modo a contribuir para que se logre mantener un equilibrio entre el pensamiento lúcido y la acción esclarecida en materia de los derechos humanos, o sea, para que el

IIDH, en la realización de sus objetivos y a la par de sus múltiples actividades, se convierta simultáneamente en un centro de difusión ordenada de la reflexión en materia de derechos humanos, con especial atención a nuestro continente.

San José, Costa Rica, 24 de mayo de 1995.

Antonio Augusto CANÇADO TRINDADE
Director Ejecutivo
del Instituto Interamericano de Derechos Humanos

BALANCE DE LOS RESULTADOS DE LA CONFERENCIA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS (VIENA, 1993)

Antonio Augusto CANÇADO TRINDADE

I. Observaciones preliminares

La II Conferencia Mundial de Derechos Humanos, realizada en Viena del 14 al 25 de junio de 1993, fue precedida por un largo proceso preparatorio, el cual analizamos en un estudio aparte[1]. El conocimiento de los trabajos preparatorios es de fundamental importancia para una apreciación de los resultados de la Conferencia de Viena, objeto del presente estudio. La reciente Conferencia ha de ser apreciada en una perspectiva histórica, necesariamente relacionada con la I Conferencia Mundial del género, realizada en Teherán en 1968. Ambas representan, además de evaluaciones globales de la evolución de la materia, pasos decisivos en la construcción de una cultura universal de los derechos humanos. De la Conferencia de

---

1 A. A. Cançado Trindade, «El Proceso Preparatorio de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993)» (en portugués), 17 Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (1993) pp. 47-85.

Teherán resultó fortalecida la universalización de los derechos humanos, mediante la aserción enfática de la indivisibilidad de éstos. Al concluir la Conferencia de Viena, se reconoció que el tema tiene relación con todos los seres humanos, permea todas las esferas de la actividad humana, y que hay legitimidad de la preocupación de toda la comunidad internacional en velar por la observancia de los derechos humanos en todas partes y a cualquier momento.

A diferencia de la I Conferencia Mundial, la reciente Conferencia de Viena contó con la experiencia acumulada en los últimos años en la operación de órganos de supervisión internacional. Tuvo, así, la tarea de evaluar esta experiencia, examinar los problemas de coordinación de los múltiples instrumentos de protección y los medios de perfeccionarlos y dotarlos de una mayor eficacia. Con este propósito, contó la Conferencia de Viena con numerosas recomendaciones, no sólo de las Delegaciones de Estados participantes (avanzadas en los debates de las Plenarias, del Comité Principal y del Comité de Redacción), así como de organismos internacionales (agencias especializadas, fondos y programas de las Naciones Unidas, entre otros) y de los propios órganos de supervisión de los derechos humanos (basados en tratados y resoluciones).

II. Forum Mundial de las Organizaciones No Gubernamentales

Ningún relato de la Conferencia de Viena podrá dejar de referirse al gran evento que la precedió, en los días 10 al 12 de junio de 1993, el Forum Mundial de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), realizado en el Centro Austríaco en Viena (el mismo de la Conferencia oficial), y titulado «Todos los Derechos Humanos para Todos». En el referido Forum participaron más de dos mil representantes con un total de cerca de 800 ONG registradas de todo el mundo (sumadas a otras 200 no registradas). El Forum se realizó en el ámbito de la Conferencia Mundial, y formuló y adoptó una serie de conclusiones y recomendaciones, incorporadas a su informe final transmitido a la Conferencia oficial. En el plano conceptual, las ONG afirmaron categóricamente la universalidad e indivisibilidad de los derechos

humanos, y recomendaron una mayor atención a los vínculos entre la democracia, el desarrollo y la satisfacción de las necesidades humanas básicas, con atención especial a los sectores más desfavorecidos de la población. Para las ONG el fenómeno del empobrecimiento de amplios sectores de la población figura como una violación flagrante de todos los derechos humanos, por lo que se impone la capacitación (*empowerment*) de todos los segmentos de la población[2].

El Forum de las ONG conclamó a la «ratificación universal» de los tratados de derechos humanos, a la democratización del propio sistema de las Naciones Unidas, a la reducción de los gastos militares por los Estados, a la atribución de más recursos por las Naciones Unidas para sus actividades en el campo de los derechos humanos, a la adopción de nuevos mecanismos de respuesta inmediata y eficiente a violaciones masivas de derechos humanos (inclusive las perpetradas por entidades no estatales). En el plano operativo, el Forum de las ONG formuló una serie de recomendaciones concretas tendientes a perfeccionar y fortalecer los mecanismos de protección existentes (entre las cuales se encuentran: la adopción de protocolos adicionales a los tratados vigentes, el nombramiento de nuevos *rapporteurs* especiales de las Naciones Unidas para temas aún no considerados, la adopción de mecanismos de seguimiento de supervisión, la ampliación de los mandatos de los grupos de trabajo y *rapporteurs temáticos* y por países de modo a dotarlos de la facultad para realizar investigaciones *motu propio*)[3]. La contribución de las ONG a la Conferencia Mundial, mediante estas recomendaciones, fue reconocida como de las más positivas.

La Conferencia de Viena dejó, como una de sus lecciones, la de que en esta área son imprescindibles la participación y la contribución de las ONG, ya que estas son las primeras en identificar los problemas

---

2 ONU, documento A/CONF.157/7, del 14.06.1993, pp. 8-11 y 13; ONU, documento A/ CONF.157/7/Add.1, del 17.06.1993, pp. 2, 4 y 7.

3 ONU, documento A/CONF.157/7, Add.1, cit, supra n. (2), pp. 4-7; y ONU, documento A/CONF.157/7, cit. supra n. (2), pp. 4-10, 12-17, 22 y 24.

concretos de los derechos humanos y, no raramente, en buscar socorrer a las víctimas y a los amenazados. Si nos es permitido recurrir a una metáfora, diríamos que en los recintos del Centro Austríaco en Viena, el segundo piso era el de la voz de la Conferencia (las Plenarias, complementadas por el Comité Principal), el primer piso era el del cerebro de la Conferencia (las «reuniones especializadas» y el Comité de Redacción), y el sótano (palco del Forum de las ONG, afectivamente llamado por los participantes de «catacumbas de Viena»), era el del corazón de la Conferencia, y, en verdad, de todo el movimiento internacional de los derechos humanos. Uno no podía funcionar sin el otro.

Se puede anticipar que el futuro de este movimiento se verá marcado por la intensificación del diálogo entre los sectores gubernamentales y las ONG como portavoces de la sociedad civil y esencialmente dirigidas al bien común. También es posible que los propios órganos de supervisión internacional cuenten con un mayor auxilio de las ONG, e.g., en la determinación de los hechos, y en la propagación del propio pensamiento y lenguaje de los derechos humanos, decisivo para la consecución del objetivo último de asegurar su observancia en una amplia escala. No hay que pasar desapercibido que el propio Secretario General de la Conferencia Mundial (Sr. I. Fall), en su discurso en la sesión de la inauguración del Forum de las ONG, después de resaltar la importancia de la capacitación de los marginados y excluidos para que participen en la realización de sus propios derechos, comunicó al Forum las providencias tomadas en el sentido de ampliar el acceso al sistema de las Naciones Unidas de las ONG participantes en los trabajos de la II Conferencia Mundial de los Derechos Humanos[4].

---

[4] ONU, Discours du Sécrétaire-Général de la Conférence Mondiale sur les Droits de l'Homme à l'Occasion de l'Ouverture du Forum des Organisations Non-Gouvernementales (Viena, 10.06.1993), pp. 3-7 (mecanografiado, circulación interna).

III. Inauguración de la Conferencia de Viena: Las ideas centrales

Así, en las vísperas de su inauguración, el 14 de junio de 1993, la Conferencia Mundial ya se veía beneficiada con las recomendaciones a ella transmitidas por el Forum de las ONG. Pero el primer momento significativo de la Conferencia oficial fue el discurso del Secretario General de las Naciones Unidas (Sr. B. Boutros-Ghali), en la sesión de inauguración en la mañana del 14 de junio. Fue una ocasión propicia para ordenar una serie de ideas inspiradoras de modo a intentar orientar los trabajos de las dos semanas que se iniciaban y crear una atmósfera favorable para su desarrollo. Al referirse al actual período de «aceleración de la Historia», el Secretario General identificó como los «tres imperativos de la Conferencia de Viena»: la universalidad (inherente a los derechos humanos, y profundizada por el derecho al desarrollo como un derecho humano), la garantía (a las medidas de implementación en el interior de los Estados y en la comunidad de los mismos), y la democratización (inseparable de la protección de los derechos humanos, y a ser asimilada por todas las culturas)[5]. Dos días después de la inauguración, las personalidades laureadas con el Premio Nobel de la Paz presentes a la Conferencia de Viena como invitados del gobierno austríaco, presentaron un mensaje (del 16 de junio) en que resaltaban *inter alia* las necesidades de examinar las causas de las violaciones de derechos humanos y los vínculos entre la observancia de estos derechos (indivisibles y de carácter universal), la paz y la justicia[6].

---

5 ONU, Communiqué de Presse, doc. DH/VIE/4, del 14.06.1393, pp. 1-10 y 12-16; se refirió también a la interacción entre el derecho internacional y el derecho interno en el contexto de la protección de los derechos humanos (superando la visión clásica de una supuesta división entre uno y otro); sobre este punto, cf. A.A. Cançado Trindade, «La Interacción entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno en la Protección de los Derechos Humanos», en El Juez y la Defensa de la Democracia (ed. L. González Volio), San José de Costa Rica, IIDH/CEE, 1993 , pp. 233-270.

6 ONU, documento A/CONF.157/11, del 22.06.1993, pp. 3-5.

Estas ideas centrales fueron reiteradamente invocadas en distintos momentos de los debates que se prolongaron por dos semanas. Situando la Conferencia de Viena en una necesaria y adecuada perspectiva histórica, la atenta lectura de su principal documento adoptado, la Declaración y Programa de Acción de Viena, deja como primera impresión que, distintamente de la Proclamación de Teherán resultante de la I Conferencia Mundial, le falta un punto principal, una idea maestra que sobresalga de las demás. Para este efecto, no fue pequeño el significado de que la Conferencia de Teherán hubiese logrado la consagración, en un mundo en aquella época tan dividido por la bipolaridad propia de la guerra fría, de la tesis de la indivisibilidad de los derechos humanos, hoy de aceptación virtualmente universal, operando una considerable transformación en el tratamiento de las cuestiones de derechos humanos en el plano internacional a partir de entonces.

Por otra parte, de la redacción de aquel documento en la I Conferencia Mundial participaron Delegaciones de 84 países, mientras que en la redacción de la recién adoptada Declaración y Programa de Acción de la Conferencia de Viena participaron Delegaciones de 165 Estados (casi el doble). Sumada al Forum Mundial de las ONG, la Conferencia de Viena contó con aproximadamente diez mil participantes registrados[7]. De ahí una complejidad considerablemente mayor, ante el fenómeno actual de la proliferación de nuevos Estados, en distintos grados de desarrollo político, económico y social, buscando identificar sus propios valores o nuevos valores, sin contar con la experiencia de haber participado de la redacción de la Declaración Universal y de los dos Pactos de Derechos Humanos, y algunos de ellos, tampoco, de la redacción de la Proclamación de Teherán, de 1968.

Aún en un período de tiempo relativamente corto, como el que se extendió de la convocación de la II Conferencia Mundial en diciembre

---

7 A.A. Cançado Trindade, «La II Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos» (en portugués), Correio Braziliense - Suplemento «Derecho y Justicia», Brasilia, 02.08.1993, pp. 4-5.

de 1990, a la realización de la misma en junio de 1993, el panorama internacional se alteró dramáticamente, tal vez más profundamente que en las tres últimas décadas. La aguda recesión económica, el crecimiento alarmante de la pobreza extrema en todo el mundo, la irrupción de conflictos internos en tantos países, tornaron el mundo en que vivimos tal vez más peligroso de lo que se podía anticipar en el momento de la convocación de la Conferencia de Viena. Todo esto se reflejó en los documentos finales de esta última (Declaración y Programa de Acción de Viena, resoluciones sobre Bosnia-Herzegovina y Angola, y el informe final de la Conferencia).

En la época de la Proclamación de Teherán, todavía no operaban los mecanismos y órganos de supervisión internacional de derechos humanos como hoy los conocemos. Pasaron éstos a funcionar regularmente a partir de los años setenta, a medida en que entraban en vigor sucesivos tratados de derechos humanos, y se multiplicaban también procedimientos extraconvencionales basados en resoluciones de organismos internacionales. Así, no sorprende en nada que la Declaración de Viena de 1993 se perfile más densa y técnica que la equivalente de Teherán de 1968, marcada por el reconocimiento de la necesidad de una mejor coordinación de tantos instrumentos internacionales que pasaron a coexistir a lo largo de las últimas dos décadas y media. La Proclamación de Teherán corresponde a la fase legislativa, la Declaración de Viena a la fase de implementación, de esos instrumentos múltiples. Cada una es fruto, y da testimonio, de su tiempo.

En verdad, tanto la Conferencia de Teherán como la de Viena, como ya ha sido indicado, forman parte de un proceso prolongado de construcción de una cultura universal de observancia de los derechos humanos. Así como la Proclamación de Teherán contribuyó sobre todo con una visión global de la indivisibilidad e interrelación de todos los derechos humanos, la Declaración de Viena podrá contribuir al mismo propósito si su aplicación se concentrara, en adelante, en los medios de asegurar tal indivisibilidad en la práctica, con especial atención a las personas discriminadas o desfavorecidas, a los grupos vulnerables, a los pobres y a los socialmente marginados o excluidos, en resumen, a los más necesitados de protección. La búsqueda de soluciones a problemas que afectan, en menor o mayor grado, a todos los seres humanos emanaría del propio «espíritu de nuestra época»,

invocado por el preámbulo de la Declaración de Viena de 1993 *(cf. infra)*. La comprensión de esta nueva visión requiere que nos detengamos en el principal documento resultante de la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos.

IV. Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993: Breves reflexiones

La Declaración y Programa de Acción de Viena, principal documento adoptado por la Conferencia Mundial el 25 de junio de 1993, consagra, en su preámbulo, posiciones de principio, como el compromiso, bajo los artículos 55-56 de la Carta de las Naciones Unidas, y bajo la Declaración Universal y los dos Pactos de Derechos Humanos, de tomar medidas para asegurar un mayor progreso en la observancia universal de los derechos humanos, derivados estos de la dignidad y del valor inherentes de la persona humana. Invoca, además de eso, «el espíritu de nuestra época y las realidades de nuestro tiempo» al requerir que todos los pueblos del mundo y los Estados miembros de las Naciones Unidas «se redediquen a la tarea global» de promover y proteger todos los derechos humanos de modo a asegurarles un goce pleno y universal.

Para este efecto, los debates sobre esta última parte propiciaron uno de los momentos más luminosos de los trabajos del Comité de Redacción de la Conferencia, en la tarde del 23 de junio. Originalmente se contemplaba hacer referencia sólo al «espíritu de nuestra época», pero se decidió agregar otra referencia a las «realidades de nuestro tiempo» entendiendo que estas deberían ser apreciadas a la luz de aquel: el «espíritu de nuestra época» se caracteriza por la aspiración común a valores superiores, al incremento de la promoción y protección de los derechos humanos intensificadas en la transición democrática y la instauración del Estado de Derecho en tantos países, a la búsqueda de soluciones globales en el tratamiento de temas globales (mención hecha, e.g., a la necesidad de la erradicación de la pobreza extrema). Este fue el entendimiento que prevaleció al respecto, en el Comité de Redacción.

La Declaración y Programa de Acción de Viena contiene dos partes operativas. La primera parte (correspondiente a la Declaración propia-

mente dicha) retoma, en primer lugar, ciertos principios básicos de gran importancia, comenzando por la propia universalidad de los derechos humanos, la cual constituye una conquista definitiva de la civilización. El penoso proceso de su reaserción por la Conferencia de Viena ha, a su vez, de ser apreciado con un necesario espíritu crítico. El primer párrafo de la Declaración reafirma, de manera categórica -y tranquilizadora- que el carácter universal de los derechos humanos es incuestionable. Resulta que este primer párrafo sólo fue adoptado por el Comité de Redacción, por consenso, a las 20:45 horas del día 23 de junio; a estas alturas, ya se había adoptado, días antes, el párrafo quinto (del texto final de la Declaración), que afirmaba, además de la universalidad, indivisibilidad e interrelación de todos los derechos humanos y el tratamiento global de los mismos, el deber de todos los Estados independientemente de sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos, sin dejar de tomar en cuenta las particularidades nacionales y regionales de orden histórico, cultural y religioso.

Esta última disposición generó inmediatamente la aprensión de un universalismo aparentemente matizado o relativizado, y fue necesario esperar hasta la noche del 23 de junio para que respiráramos aliviados con la aprobación del primer párrafo y su reafirmación categórica del universalismo de los derechos humanos (no sin alguna resistencia en el Comité de Redacción), sepultando de una vez las pretensiones de las Delegaciones partidarias del relativismo. Se comprendió finalmente que la universalidad es enriquecida por la diversidad cultural, la cual jamás puede ser invocada para justificar la denegación o violación de los derechos humanos. Después de años de lucha, los principios del derecho internacional de los derechos humanos parecían finalmente haber alcanzado las bases de las sociedades nacionales. Pero la reaserción de la universalidad de los derechos humanos, de la manera como se efectuó en Viena, a pesar de parecer un avance, no fue más que una garantía contra un retroceso.

Toda esta aprensión habría sido evitada si los trabajos preparatorios de la Conferencia[8] hubieran sido mejor concebidos y conducidos, de

---

[8] Para un análisis de los trabajos preparatorios de la Conferencia Mundial de Viena, cf. A.A. Cançado Trindade, «El Proceso Preparatorio de la Conferencia Mundial...», op. cit supra n. (1), pp. 36-66.

modo a concentrar las consultas y los debates específicamente en los medios concretos de perfeccionar la eficacia de los mecanismos existentes de protección de los derechos humanos, sin dejar margen para la reapertura de cuestiones ya resueltas (y tentativas de freno y retroceso), mezclándolas y volviendo al punto de partida. De tal modo, el párrafo 32 del texto final de la Declaración en buena hora reafirma, también en el plano operativo, la importancia de asegurar la universalidad, objetividad y no selectividad de la consideración de cuestiones de derechos humanos.

Otro principio, de suma importancia, de la Declaración de Viena, en el transcurso del reconocimiento de los derechos humanos como inherentes a todos los seres humanos, es el de la legitimidad de la preocupación de toda la comunidad internacional con la promoción y protección de los derechos humanos en toda parte, considerada la observancia de éstos como responsabilidad primaria de los Estados. La Declaración destaca el proceso dinámico y evolutivo de la codificación de los instrumentos de derechos humanos, que requiere la pronta «ratificación universal» de los tratados de derechos humanos, sin reservas. Condena, a continuación, las violaciones masivas persistentes de los derechos humanos - inclusive en conflictos armados - en distintas partes del mundo, y, en por lo menos tres trechos, se refiere a la eliminación de la pobreza extrema y la exclusión social como «alta prioridad» para la comunidad internacional por constituir una violación de la dignidad humana y una denegación de los derechos económicos, sociales y culturales. Se refiere, significativamente, a los derechos de todos a un estándar de vida adecuado para la salud y el bienestar (a incluir alimentación, cuidados médicos, vivienda y los servicios sociales necesarios).

La Declaración reclama un mayor fortalecimiento en la interrelación entre la democracia, el desarrollo y los derechos humanos en todo el mundo, abogando la protección universal de estos últimos sin imposición de condicionalidades. Un grato momento de los trabajos del Comité de Redacción fue el de la aprobación de la sección relativa al derecho al desarrollo como un derecho humano universal e inalienable, como anteriormente proclamado en la Declaración de las Naciones Unidas de 1986 sobre el Derecho al Desarrollo. La referida sección, además de endosar la Declaración antes citada de 1986, conclama a la realización del derecho al desarrollo de manera a atender equitativa-

mente «las necesidades ambientales y de desarrollo de las generaciones presentes y futuras» (párrafos 10-11), e insta a la comunidad internacional a que desarrolle esfuerzos para aliviar el peso de la deuda externa de los países en desarrollo, de modo a contribuir a la realización plena de los derechos económicos, sociales y culturales de su población. Cuida, además, de determinar a los Estados que provean recursos legales internos capaces de reparar violaciones de derechos humanos y fortalezcan su estructura de administración de la justicia a la luz de los estándares consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

La segunda parte (equivalente al Programa de Acción), la más larga y detallada del documento, comienza por resaltar la necesidad de una mayor coordinación y racionalización en el trabajo de los órganos de supervisión de los derechos humanos dentro del sistema de las Naciones Unidas, inclusive evaluando el impacto de sus estrategias en el goce de todos los derechos humanos. Tal coordinación se extiende al plano normativo, de elaboración de nuevos instrumentos; en el plano operativo, para evitar una duplicación innecesaria, el documento se refiere, como medidas de coordinación, v.g., a la adopción de directrices para la preparación de informes de los Estados, y al desarrollo de un sistema de «informes globales» sobre las obligaciones bajo los tratados de derechos humanos, además de otras propuestas avanzadas en las reuniones de los presidentes de los órganos convencionales de supervisión de los derechos humanos. Recomienda una revisión periódica de los avances alcanzados en esta área, y el uso de un sistema de indicadores para medir el progreso de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Resalta, además, la necesidad de fortalecimiento del sistema de relatores especiales y grupos de trabajo, sobre todo mediante la movilización de recursos adicionales y la realización de reuniones periódicas.

El Programa de Acción insiste en el objetivo de la «ratificación universal» - y sin reservas - de los tratados y protocolos de derechos humanos adoptados en el ámbito del sistema de las Naciones Unidas, y, a propósito, singulariza dos Convenciones: urge la «ratificación universal» de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer hasta el año 2000, y de la

Convención sobre los Derechos del Niño hasta el año 1995. El documento no aclara por que esta diferencia de cinco años como plazo límite de aquel propósito entre una y otra, y tal vez esto revele la manera un tanto fragmentada y atomizada con que se desarrollaron los debates sobre el Proyecto de Declaración y Programa de Acción de la Conferencia de Viena.

En una parte particularmente significativa, relativa a los mecanismos de protección, el documento reconoce con toda pertinencia la necesidad de una «adaptación continuada» de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas a las «necesidades presentes y futuras» de protección. En verdad, la concepción y el establecimiento de los mecanismos de protección de las Naciones Unidas, particularmente a lo largo de las últimas dos décadas y media, se han dado como respuestas a las violaciones de derechos humanos, precisamente para atender a las necesidades de protección. Y es importante que una evaluación general como la de la Conferencia de Viena haya dejado esto claro; en última instancia, son los imperativos de protección que determinan la constante adaptación y evolución de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas.

De este modo, se verifican hoy, junto a la necesidad de coordinación, la de desarrollar mecanismos de prevención, así como de seguimiento, en relación con los sistemas de peticiones, reclamaciones o denuncias, así como de informes. También figuran como importantes la ampliación de procedimientos que consagren el derecho de petición, la racionalización del sistema de informes, la ampliación de las relatorias especiales y grupos de trabajo de las Naciones Unidas (para abarcar nuevos temas o situaciones). El Programa de Acción de Viena considera también relevante la acción emergencial frente a las violaciones graves de los derechos humanos, da como prioritarios los procedimientos de seguimiento («*follow-up*»), y recomienda a la Asamblea General de las Naciones Unidas (al examinar el informe de la Conferencia Mundial en su XLVIII sesión) iniciar la consideración prioritaria de establecer, por la Asamblea General de Naciones Unidas, un Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (teniendo en mente la necesidad de racionalización, coordinación y perfeccionamiento de los mecanismos de protección existentes).

Esta última -el establecimiento de un Alto Comisionado para los Derechos Humanos - fue la recomendación de la Conferencia Mundial que posiblemente mayor visibilidad tuvo en los medios de comunicación, tal vez en razón de las expectativas generadas en torno de ella en el transcurso del proceso preparatorio de la Conferencia, a partir sobre todo de una propuesta (de diciembre de 1992) bien elaborada por Amnistía Internacional, y endosada por algunos Estados en las Reuniones Regionales Preparatorias de la Conferencia de Viena. Hasta el último día de ésta no se sabía si la propuesta sería aceptada; sólo lo fue, en el Comité de Redacción, en la tarde del 25 de junio, y su inclusión en la Declaración y Programa de Acción de Viena es reminiscente de la formulación que tuvo en la Declaración de San José de Costa Rica, del 22 de enero de 1993 (documento final de la Reunión Regional Latinoamericana y del Caribe Preparatoria de la Conferencia Mundial)[9], retomada y propuesta con éxito por el Grupo Latinoamericano y del Caribe (GRULAC) en los debates del referido Comité de Redacción de la Conferencia de Viena, para superar diferencias en cuanto a algunos aspectos de redacción.

A partir de ahí, el Programa de Acción de Viena recomienda una serie de providencias concretas y específicas relativas a la ampliación y al perfeccionamiento de determinados mecanismos de protección de los derechos humanos, cuyo examen detallado nos reservaremos, a razón de las usuales limitaciones del espacio editorial, a otro estudio más amplio en preparación sobre la materia. En el presente estudio, nos limitaremos a señalar que tales providencias comprenden la incorporación de procedimientos sobre el derecho de petición, me-

---

9 Para un diagnóstico de la protección internacional de los derechos humanos en América Latina y en el Caribe, presentado en la Conferencia Regional Latinoamericana y del Caribe (como documento de apoyo) y en la Conferencia Mundial de Viena (como documento clasificado de la ONU), cf. A.A Cançado Trindade, La Protección Internacional de los Derechos Humanos en América Latina y el Caribe, San José de Costa Rica, IIDH/CEE, 1993 (enero), pp.1-137 (1a.ed.); y en ONU, documento A/CONF.157/PC/63/Add.3, del 18.03.1993, pp. 1-137 (2a.ed).

diante protocolos adicionales, a tratados como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la adopción de un Protocolo Adicional a la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura, estableciendo un sistema preventivo de visitas regulares a lugares de detención para erradicar inmediata y definitivamente la práctica de la tortura; la continuación por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas de su trabajo sobre una corte criminal internacional; la conclusión y adopción de nuevos proyectos de declaración (sobre temas como derechos de los pueblos indígenas, violencia contra la mujer, derechos y responsabilidades de individuos y grupos para promover y proteger los derechos humanos); entre otras. En una dimensión más amplia, reconoce, además, la Declaración de Viena, la importante función de la incorporación de los llamados «componentes de derechos humanos» en operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, - por ejemplo el ya efectuado en las grandes operaciones en El Salvador (ONUSAL) y en Camboya (UNTAC), y más recientemente en Guatemala (MINUGUA).

El Programa de Acción de Viena se dirige a la necesidad de incorporar inmediatamente los instrumentos internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario en el derecho interno de los Estados, de manera a asegurarles la debida y plena implementación. Relacionado a este punto se encuentra el tema de la construcción y fortalecimiento de las instituciones directamente vinculadas a los derechos humanos y al Estado de Derecho, consolidando una sociedad civil pluralista y la protección especial a los grupos vulnerables. El Programa de Acción recomendó el establecimiento, en las Naciones Unidas, de un programa amplio de fortalecimiento de «estructuras nacionales adecuadas» que tengan un impacto directo en la observancia de los derechos humanos y en la manutención del Estado de Derecho, con un aumento considerable de recursos en el actual presupuesto regular de las Naciones Unidas así como de presupuestos futuros y de fuentes extra-presupuestarias para este fin. Recomendó también la atribución de más recursos para fortalecer los acuerdos regionales de derechos humanos - en cooperación con las Naciones Unidas - y los servicios consultivos y actividades de asisten-

cia técnica del Centro de Derechos Humanos de Naciones Unidas *(cf. infra)*.

Pasando de lo general a lo particular, la Declaración y Programa de Acción de Viena se dirige a los derechos humanos de personas en una determinada condición o situación. Es significativo que las secciones sobre los derechos humanos de la mujer y del niño hayan sido adoptadas sin dificultad. Son mencionados los problemas de los refugiados y desplazados, a requerir estrategias que se vuelvan a sus causas (a incluir violaciones masivas de los derechos humanos, también en conflictos armados) y sus efectos, asistencia humanitaria y protección eficaces, fortalecimiento de medidas de emergencia y seguimiento de soluciones duraderas (primeramente mediante repatriación voluntaria y rehabilitación). También se refiere la Declaración y Programa de Acción a una mayor eficacia en la aplicación de las normas del derecho internacional humanitario. La Declaración además se refiere, de modo no siempre ordenado o sistematizado, a los derechos de grupos como trabajadores migrantes, pueblos indígenas, portadores de deficiencias, personas pertenecientes a minorías o sectores vulnerables en general. No descuida los derechos sindicales, y se refiere a la observancia del derecho internacional humanitario en situaciones de conflictos armados. La Declaración y Programa de Acción también aborda el papel de las ONG y otros movimientos de base, resaltando la importancia del diálogo y cooperación entre estas y los gobiernos. Recomienda, por último, la adopción y ampliación de la educación formal y no-formal -en derechos humanos *lato sensu* en todos los niveles (refiriéndose también al papel de la prensa),- para despertar la conciencia y fortalecer el compromiso universal con la causa de los derechos humanos, exponiendo inclusive la posibilidad de proclamación de una década de las Naciones Unidas para la educación en derechos humanos.

Una palabra final sobre la Declaración y Programa de Acción de Viena dependerá de la perspectiva de la cual se parta. Los que hace muchos años actuamos en el movimiento internacional de los derechos humanos, habríamos claramente preferido un documento que consagrase compromisos más precisos por parte de los Estados y organismos internacionales, por ejemplo, en lo que se refiere a la

movilización de recursos humanos y materiales indispensables para la causa de la protección de los derechos humanos, y con un examen más profundo de los problemas de coordinación y de los medios de fortalecimiento de los mecanismos de protección. Habríamos preferido trabajos preparatorios que propiciasen una visión sistemática de la materia, que se concentrasen específicamente en el perfeccionamiento de los procedimientos de protección, y no dejasen margen a tentativas de freno o retroceso. Si consideramos, sin embargo, que, concluida la cuarta sesión del Comité Preparatorio de la Conferencia (el 7 de mayo de 1993), y aún pocos días antes de la inauguración de la Conferencia oficial (el 14 de junio de 1993) en Viena, había Delegaciones (de ciertos países asiáticos así como de la Organización de la Conferencia Islámica) que parecían dudar hasta de la universalidad de los derechos humanos, el hecho de haberse adoptado la Declaración y Programa de Acción de Viena es ciertamente de los más positivos. Reservas a la manera como fueron redactados, no siempre en forma ordenada, algunos puntos del documento, han necesariamente de ceder terreno al reconocimiento de la importancia de su adopción como principal texto final de la Conferencia Mundial, que revela los grados de consenso universal obtenidos a duras penas en este fin de siglo sobre la protección de los derechos humanos, y aleja las dudas que por ventura pudiesen persistir sobre uno u otro punto.

V. La multiplicidad de actores y contribuciones a la Conferencia de Viena

Cabe agregar que los resultados de la Conferencia de Viena naturalmente no se agotan en los documentos finales formalmente adoptados en el Centro Austríaco en la última plenaria de la Conferencia del 25 de junio de 1993, sobre todo la Declaración y Programa de Acción de Viena, el texto principal emanado del Comité de Redacción de la Conferencia, además de las resoluciones sobre Bosnia-Herzegovina y Angola, y el informe final de la Conferencia[10]. Algunas

---

[10] Sobre la adopción de los documentos finales de la Conferencia, cf. ONU,

decisiones tomadas en el ámbito de la Conferencia Mundial y que no figuran en dichos documentos acarrearan también consecuencias, que esperamos sean positivas a corto plazo. Algunas de las recomendaciones adoptadas por el Forum Mundial de las ONG el 12 de junio (*cf. supra*) fueron incorporadas a la Declaración y Programa de Acción, y las que no pudieron serlo continuarán repercutiendo en otros foros. La contribución de las ONG, como ya hemos indicado, fue una de las más importantes, su Forum se convirtió en uno de los momentos más conmovedores de la Conferencia Mundial. Los gobiernos que, a lo largo del proceso preparatorio de la Conferencia, se negaron a otorgar a las ONG el acceso a la Conferencia de Viena, tienen hoy en día motivos para avergonzarse y rectificar prontamente su posición en el particular. Por otro lado, no debe pasar desapercibida la actitud positiva de ciertas Delegaciones gubernamentales que, en los debates de la tarde del 17 de junio en el Comité Principal, y de la noche del 25 de junio en la Plenaria final, llegaron a manifestar expresamente la determinación de emplear esfuerzos conjuntos con las ONG en pro de la observancia de los derechos humanos.

Un examen detallado de las intervenciones individuales de las Delegaciones gubernamentales participantes de los debates de la Conferencia de Viena y sus propósitos se llevará a cabo en un estudio más amplio que estamos preparando sobre la Conferencia Mundial de Derechos Humanos. El mismo se aplica a los pronunciamientos individuales de las agencias especializadas y de los fondos y programas de Naciones Unidas, así como de otros organismos internacionales, presentes en la Conferencia de Viena, a ser igualmente examinados en nuestro referido estudio ampliado (a ser publicado futuramente en forma de libro). Nos hemos limitado en este relato, a señalar brevemente que también los órganos de supervisión internacionales de los

---

documento A/CONF/DC/1, del 25.06.1993, p. 1, y Add. 1-4; ONU, documento A/CONF.157/DC/1/Add.1 del 24.06.1993, pp. 1-33; ONU, documento A/CONF.157/L.1, del 22.06.1993, pp.1-13; y ONU, documento A/CONF.157/PC/62/Add.14, del 26.04.1993.

derechos humanos cuidaran de exteriorizar sus contribuciones a la Conferencia. Así, para citar tres o cuatro ejemplos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas anticipó la idea de un Protocolo Facultativo al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales estableciendo un sistema de peticiones o comunicaciones (a la luz de la indivisibilidad de los derechos humanos, para poner fin a la «disparidad» de procedimientos de protección) y alertó contra las diversas formas de discriminación en lo referente a estos derechos; el Comité sobre Derechos del Niño, a su vez, solicitó el examen de la cuestión de los derechos del niño en períodos de conflictos armados, y el Comité sobre la Eliminación de Discriminación contra la Mujer destacó la importancia de la «perspectiva del género», del estudio de prevención y reacción a la violencia contra la mujer «en la vida pública y privada» y en los conflictos armados , y de la retirada inmediata de reservas a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; a su vez, el Comité de Naciones Unidas contra la Tortura resaltó la importancia de medidas preventivas de violaciones de derechos humanos en su ámbito de actuación[11].

A la par de los debates e intervenciones en las Plenarias, en el Comité de Redacción y en el llamado Comité Principal de la Conferencia de Viena, también fueron de gran importancia las reuniones especializadas de la Conferencia de Viena - de los relatores especiales y grupos de trabajo de la ONU (del 14-16 de junio), y de los órganos convencionales de supervisión internacional (del 15-16 de junio), y de las instituciones nacionales (del 14-15 de junio), - las cuales pasaron desapercibidas de la mayoría de los participantes de la Conferencia pero dichosamente merecieron la atención de los especialistas presentes. En las dos primeras reuniones insistimos en los métodos de mejor coordinación de los mecanismos de protección y en la racionalización de sus trabajos, en la creación de un sistema de relatorias después de

---

[11] ONU, documento A/CONF157/PC/23, pp. 1-7; ONU, documento A/CONF.157/PC/62/Add.5, pp. 2-5, 8-10 y 14-26; ONU, documento A/CONF.157/PC/62/Add.6, p. 2; ONU, documento A/CONF.157/PC/62/ Add.13, pp.1-7; ONU, documento A/CONF.156/PC/62/Add.3, pp. 1-3.

años de operación en forma fragmentada y atomizada, en la integración de los procedimientos especiales de manera que operaran regularmente como un todo (v.g., mayor intercambio de informaciones y experiencia, realización de misiones conjuntas, examen posiblemente conjunto de informes temáticos, adopción de medidas adecuadas de seguimiento, minimización de reservas a los tratados de derechos humanos)[12]. La tercera de esas reuniones consideró medios de fomentar la creación de nuevas instituciones nacionales (variando del ombudsman a comisiones, comités y consejos nacionales, de mediadores a defensores del pueblo), a tener acceso a un órgano de representación en el seno del sistema de Naciones Unidas, tomando en cuenta la contribución que estas instituciones puedan dar a las medidas nacionales de implementación de los tratados e instrumentos internacionales de protección[13]. Dichas reuniones especializadas presentaron propuestas concretas y sustanciales tendientes a la consolidación de un sistema de monitoreo continuo de la observancia de los derechos humanos en los planos internacional y nacional.

VI. Observaciones finales: De Viena al nuevo siglo: La nueva dimensión de la omnipresencia de los Derechos Humanos

Así como la I Conferencia Mundial, de Teherán, contribuyó a aclarar las bases para el desarrollo subsecuente de los mecanismos internacionales de protección, la II Conferencia Mundial buscó dar un paso adelante[14] al concentrar esfuerzos, por un lado, en el fomento de

---

12 ONU, documento A/CONF.157/9, del 18.06.1993, pp. 2-7; ONU, documento A/CONF.157/TBB/4, del 16.06.1993, pp. 2-6; ONU, documento A/CONF.156/TBB/4/Add.1, del 21.06.1993, pp. 1-6: U.N., Draft Report of the World Conference on Human Rights, doc. A/CONF.157/L.1, del 22.06.1993, p.12.

13 ONU, documento DH/VIE/28, del 18.06.1003, pp. 7-8; ONU, documento A/CONF.157/NI/8, del 22.06.1993, pp. 2-3.

14 Para pronósticos anteriores a la Conferencia Mundial de Viena, cf. K.E. Mahoney y P. Mahoney (eds.), Human Rights in the Twenty-First Century: A Global Challenge, Dordrecht, M. Nijhoff, 1993, pp. 3-1003; B.G. Ramcharan, «Strategies

la creación de la necesaria infraestructura nacional, en el fortalecimiento de las instituciones nacionales para la vigencia de los derechos humanos; y, por otro, en la movilización de todos los sectores de las Naciones Unidas en pro de la promoción de los derechos humanos así como en el incremento de una mayor complementariedad entre los mecanismos globales y regionales de protección.

En lo referente al primer punto -las medidas nacionales de implementación,- resaltó la Conferencia, además de la «ratificación universal» y sin reservas de los tratados y protocolos de derechos humanos, la necesidad de una inmediata incorporación de los instrumentos internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario en el derecho interno de los Estados, con miras a su debida y plena implementación. Además de eso, recomendó el establecimiento, en las Naciones Unidas, de un programa amplio de fortalecimiento de «estructuras nacionales adecuadas» que tengan impacto directo en la observancia de los derechos humanos y en la manutención del Estado de Derecho, con un aumento considerable de recursos del actual presupuesto regular de las Naciones Unidas así como de presupuestos futuros y de fuentes extra-presupuestarias para este fin.

El segundo punto merece un detenido examen de conciencia por parte de las Naciones Unidas. Desde la época de la Conferencia de Teherán hasta hace poco, había un divorcio, en el seno del propio sistema de las Naciones Unidas, entre las agencias y órganos dirigidos a sus tres objetivos básicos -el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (lo más resaltado en el pasado), la promoción del desarrollo económico y social, y el respeto por los derechos humanos- que actuaban en forma dividida a razón de las características del escenario

---

for the International Protection of Human Rights in the 1990s», 13 Human Rights Quarterly (1991) pp. 155-169; Theo van Boven, «The Future Codification of Human Rights: Status of Deliberations - A Critical Analysis», 10 Human Rights Law Journal (1989) pp. 1-11.

internacional de la época. La reciente Conferencia de Viena, realizada ya en el período de la post-guerra fría, buscó una mayor aproximación entre aquellas agencias y órganos, de manera a lograr una realización conjunta de los tres objetivos básicos e incorporar la dimensión de los derechos humanos en todos sus programas y actividades.

Sin embargo, para que se realice un propósito tan meritorio hay que buscar y encontrar los medios con que el profesado equilibrio de inicio se refleje en el propio presupuesto de la Organización. Es de lamentar que no se haya logrado en Viena una mayor precisión en cuanto a los recursos adicionales: como los recursos del presupuesto regular de las Naciones Unidas destinados a los derechos humanos son hoy insignificantes -menos de 1%-, aún con un «aumento considerable» de ellos, inclusive mediante contribuciones voluntarias, no se mostrarán suficientes para realizar plenamente aquel propósito. Los actuales 0,7% del presupuesto regular de la ONU reservados al tercer objetivo básico de la Organización son manifiestamente insuficientes en relación a la causa de la promoción y protección de los derechos humanos. El futuro éxito de la Declaración de Viena está indudablemente relacionado a la reversión de ese cuadro; sin recursos adecuados no existe Declaración que produzca resultados concretos y eficaces.

Ya en el proceso preparatorio de la Conferencia de Viena se acentuaba la necesidad de la universalidad y no-selectividad en el tratamiento de la temática de los derechos humanos y de la relación de estos con la democracia y el desarrollo. Se enfatizaron las necesidades especiales de protección de personas particularmente desfavorecidas (en situaciones adversas) y grupos vulnerables, así como la dimensión preventiva de la protección ante el riesgo de violaciones masivas de derechos humanos que pudiesen desencadenar éxodos en gran escala y afectar la paz y la seguridad internacionales (para lo que se consideró el establecimiento de sistemas de «alerta anticipada»). No se dudó, además, en ir más allá, al instar a los Estados a la «ratificación universal», y sin reservas, de los tratados generales de derechos humanos e insistir en las medidas nacionales de implementación, como pasos decisivos en la construcción de una cultura universal de observancia de los derechos humanos.

Una vez que se tornara claro que los derechos humanos «penetran» todas las áreas de la actividad humana, resultó inequívoco que, dentro del propio ámbito del sistema de las Naciones Unidas, ya no era posible «separar» la vertiente económico-social de la política (como en la época de la guerra fría). En adelante, cabría asegurar la omnipresencia de los derechos humanos, conforme lo decidido en la Conferencia de Viena, a partir de la incorporación de la dimensión de los derechos humanos en todos los programas y actividades de las Naciones Unidas. Esta es la tarea que hoy se impone.

La incorporación de esta dimensión en todas las áreas de actuación de las Naciones Unidas habrá de comenzar, a nuestro juicio, en las esferas de mayor escala en que precisamente han sido los derechos humanos descuidados, sino a veces ignorados. En el plano político-estratégico, la ilustración más elocuente es la de las operaciones de mantenimiento y construcción de la paz (por ejemplo, las recientes operaciones de gran envergadura en El Salvador -ONUSAL - y en Camboya - UNTAC, y actualmente en Guatemala - MINUGUA), que requieren, a partir del Programa de Paz del Secretario General B. Boutros-Ghali, la incorporación de los llamados «componentes de derechos humanos» de forma más sistematizada y ordenada. En el plano económico y financiero, el ejemplo más marcante es el de los programas y proyectos de desarrollo y de las operaciones de los organismos financieros internacionales de las Naciones Unidas (Banco Mundial y FMI), cuya compatibilidad con las disposiciones relevantes de los tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas está requiriendo demostración.

Es difícil evitar la impresión que nos dejó la Conferencia de Viena de que tal vez el mundo aún no esté suficientemente preparado para el período de la post-guerra fría. Es imperativo que los vientos de transparencia y democratización que felizmente ventilaron y alentaron las bases de tantas sociedades nacionales en distintos continentes, alcancen también las estructuras de los organismos internacionales, tanto los políticos (como el Consejo de Seguridad, obstaculizado por el veto), como los financieros (como los organismos antes mencionados de Naciones Unidas, condicionados por el voto ponderado o proporcional). Se trata de una meta urgente, por cuanto no se puede profesar el universalismo de los derechos humanos en el plano

conceptual o normativo, y continuar aplicando o practicando la selectividad en el plano operativo[15]. Los derechos humanos se imponen y obligan a los Estados, y, de igual forma, a los organismos internacionales y a las entidades o grupos que detienen el poder económico, particularmente aquellos cuyas decisiones repercuten en el cotidiano de la vida de millones de seres humanos. Los derechos humanos, a razón de su universalidad en los planos tanto normativo como operativo, acarrean obligaciones *erga omnes.*

Es ésta una de las grandes lecciones que podemos extraer de la Conferencia de Viena. Es significativo que se haya identificado a la erradicación de la pobreza extrema y de la exclusión social como «alta prioridad» para la comunidad internacional. Todos practicamos la indivisibilidad de los derechos humanos en el cotidiano de nuestras vidas. El empobrecimiento de segmentos cada vez mayores de la población constituye, a nuestro juicio, en consecuencia de aquella indivisibilidad, una denegación flagrante y masiva de la totalidad de los derechos humanos. La Declaración de Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo de 1986 sitúa correctamente al ser humano como sujeto central del proceso de desarrollo. Reclamando un mayor fortalecimiento en la interrelación entre democracia, desarrollo y derechos humanos en todo el mundo, la Declaración de Viena, al endosar con firmeza los términos de aquella Declaración de 1986, contribuyó para aclarar dudas persistentes e incluir definitivamente el derecho al desarrollo en el universo del derecho internacional de los derechos humanos.

La Conferencia Mundial de Viena afirmó de modo inequívoco la legitimidad de la preocupación de toda la comunidad internacional con la promoción y protección de los derechos humanos por todos y

---

15 A. A. Cançado Trindade, «Declaración de Viena Mantiene Carácter Universal» (en portugués), 9 Políticas Gubernamentales - Revista del Instituto Brasileño de Análisis Social y Económico (IBASE) - Río de Janeiro (julio/agosto de 1993) pp.11-16; y, para un análisis más amplio, cf. A. A. Cançado Trindade, «Memória da Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, 1993)», 87/90 Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional (1993) pp. 9-57.

en todas partes. En la ruta de Teherán a Viena, es este sin duda un paso adelante, que acelerará el proceso de construcción de una cultura universal de observancia de derechos humanos. Más allá de Viena, no nos corresponde, a los que participamos de la Conferencia Mundial de 1993, una de las más complejas de la actualidad, juzgar el mérito de sus resultados: esta es una tarea para las generaciones futuras. Pero sí, podemos reflexionar sobre ellos, tratando de evaluarlos, y extraer lecciones, como las que aquí, resumidamente, expusimos.

Se verifica hoy la concientización de las amplias dimensiones temporal (inclusive preventiva) y espacial (global) de la debida protección al ser humano. Más trascendental que cualquiera de los textos oficialmente adoptados en Viena se mostró la movilización universal inédita generada por la Conferencia: tanto la Conferencia propiamente dicha como sus tres Reuniones Regionales Preparatorias, junto a las cuatro sesiones del Comité Preparatorio y a las numerosas «reuniones satélites» de la Conferencia, congregaron un número considerable y sin precedentes de ONG y movimientos de base de todos los continentes, sumado a un contingente cada vez mayor de Delegaciones gubernamentales sensibilizadas por la noble causa. Así, más importante que cualquier documento, fue este proceso de diálogo verdaderamente universal generado por la II Conferencia Mundial, que ciertamente fortalecerá el movimiento de los derechos humanos en el sentido de generar y consolidar un monitoreo continuo de su observancia por todos y en toda parte. Viena demostró, una vez más, que es en los momentos de crisis que se intentan los saltos cualitativos, que propicien avances reales en el campo de los derechos humanos, ya que las crisis y el sufrimiento humano tornan evidentes las necesidades apremiantes de protección[16].

---

[16] Nota: El Autor participó de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena y su proceso preparatorio en la tríplice condición de Delegado del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, de Relator del Forum Mundial de las Organizaciones No-Gubernamentales (ONG) del Tema «Desarrollo, Democracia y Derechos Humanos», y, en la etapa final de la Conferencia oficial, de Miembro de la Delegación del Brasil. Preparó para la Conferencia Mundial de Viena el estudio «La Protección Internacional de los Derechos Humanos en América Latina y el Caribe» (documento ONU, A/CONF.157/PC/63/Add.3, del 18.03.1993, pp. 1-137).

VII. *Post Scriptum*: El seguimiento de la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993-1995)

Algunos desarrollos subsiguientes a la Conferencia Mundial de Viena ameritan registro. La Asamblea General de Naciones Unidas, por medio de su resolución 48/121, del 20 de diciembre de 1993, al endosar la Declaración y Programa de Acción de Viena, instó los órganos del sistema de Naciones Unidas vinculados a los derechos humanos a que tomaran providencias para la plena implementación de todas las recomendaciones de la Conferencia de Viena. Significativamente, la Asamblea General, mediante su resolución 48/141, también del 20 de diciembre de 1993, decidió crear el puesto de Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con las siguientes responsabilidades: promover y proteger el goce efectivo, por todos, de todos los derechos humanos; desempeñar las tareas que le sean atribuidas por los órganos competentes del sistema de Naciones Unidas en el campo de los derechos humanos; promover y proteger la realización del derecho al desarrollo como un derecho humano; atender solicitudes de consultoría y asistencia técnico-financiera en el campo de los derechos humanos; coordinar programas de las Naciones Unidas de educación e información pública en el campo de los derechos humanos; mantener un diálogo con todos los gobiernos y fomentar la cooperación internacional para la promoción y protección de todos los derechos humanos; coordinar las actividades de promoción y protección de los derechos humanos en todo el sistema de Naciones Unidas; actuar para remover todos los obstáculos a la plena realización de todos los derechos humanos y prevenir o impedir la continuación de las violaciones de los derechos humanos en todo el mundo; racionalizar y fortalecer los mecanismos de derechos humanos de Naciones Unidas con miras a mejorar su eficacia; supervisar el Centro de Derechos Humanos de Naciones Unidas[17].

---

17 Esta importante resolución también solicitó al Alto Comisionado para los Derechos Humanos que preparase un informe anual de sus actividades para ser presentado a la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas y, a través del Consejo Económico y Social (ECOSOC), a la Asamblea General.

Por su parte, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, por medio de su resolución 1994/95, del 09 de marzo de 1994, solicitó a todos los relatores especiales y grupos de trabajo temáticos a que tomaran en cuenta, en el ámbito de sus respectivos mandatos, las recomendaciones contenidas en la Declaración y Programa de Acción de Viena, y a que incluyeran, cuando apropiado, en sus informes, una sección sobre la implementación de aquellas recomendaciones. Decidió, además, revisar a cada año los avances logrados en dicha implementación, y solicitó en fin al Alto Comisionado para los Derechos Humanos que también incluyera en su informe anual a la Comisión de Derechos Humanos una sección sobre el progreso alcanzado en la implementación de las recomendaciones contenidas en la Declaración y Programa de Acción de Viena.

Como resultado de una serie de reuniones y consultas realizadas a inicio de 1994, el Centro de Derechos Humanos de Naciones Unidas preparó un "Plano de Actividades para la Implementación de la Declaración de Viena". La atención se concentró en el fomento de la "cooperación inter-agencial", el intercambio de informaciones, y el establecimiento de "puntos focales" o de contacto (en cada agencia especializada o secretariado) a reunirse regularmente. Dichas medidas fueron contempladas de modo a perfeccionar la coordinación[18], inclusive en cuanto al desarrollo de actividades y a la disponibilidad de recursos. Se consideró, además, la evaluación por las propias agencias especializadas del sistema de Naciones Unidas del impacto de sus actividades y estrategias en el goce de los derechos humanos, y el desarrollo de indicadores que evalúen objetivamente el progreso en esta área[19].

---

[18] U.N., The World Conference on Human Rights - Note by the United Nations, Ginebra, ONU, 22.03.1994, pp. 3-7 (mecanografiado, no-publicado). Para un estudio general sobre la cuestión de la coordinación de los mecanismos de protección, cf. A. A. Cançado Trindade "Co-Existence and Co-Ordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights (At Global and Regional Levels)", 202 Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye (1987) pp. 1-435.

[19] U.N., The World Conference..., op. cit. supra n. (18), p. 7, y cf. p. 3.

Para enfrentar desafíos futuros, se recomendaron algunas medidas concretas, como, v.g., la evaluación periódica por el Comité Administrativo de Coordinación (CAC) de Naciones Unidas, de 1994 hasta 1998, del impacto en los derechos humanos de los programas, estrategias y actividades en el ámbito de las Naciones Unidas, de modo a posibilitar al Secretario General reportarse a la Asamblea General de Naciones Unidas en 1998, con ocasión del 50° aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, tal como solicitado por la Conferencia Mundial de Viena[20]. Se señaló que la realización de reuniones anuales de los ya mencionados "puntos focales" podría facilitar la labor de coordinación de Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

Otras recomendaciones incluyeron: el establecimiento de mecanismos *ad hoc* de seguimiento operativo de las decisiones tomadas; el establecimiento de un banco de datos (sobre mandatos y actividades) para la cooperación inter-agencial en el campo de los derechos humanos; la incorporación de un "componente de derechos humanos" en las operaciones de mantenimiento y construcción de la paz, y en las estrategias y programas de desarrollo que vengan a contar con la asistencia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; el avance en la integración del respeto a los derechos humanos de la mujer en todos los programas de las Naciones Unidas[21]. En reunión del CAC realizada los días 11-12 de abril de 1994 en la sede de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) en Ginebra, presidida por el Secretario General B. Boutros-Ghali, se señalaron los "elementos de derechos humanos" de los diversos mandatos y programas de trabajo[22]; el CAC buscó lograr la incorporación de la dimensión de los derechos humanos en todas las

---

20 Ibid., p. 11.

21 Ibid., p. 11.

22 ONU, documento [ACC/1994/10], del 18.04.1994, pp. 5-6, §§ 22-23 y 25 (versión preliminar, mecanografiado).

instituciones y programas de las Naciones Unidas, dentro de los parámetros de sus respectivos mandatos, de acuerdo con una de las principales recomendaciones de la Conferencia Mundial de Viena de 1993.

El siglo XX, que marcha rápido para su ocaso, dejará una trágica marca: nunca, como en este siglo, se verificó tanto progreso en la ciencia y la tecnología, acompañado paradójicamente de tanta destrucción y crueldad. La preocupación con la capacidad humana de causar sufrimiento innecesario y, en última instancia, de autoaniquilarse, permea todo el derecho internacional humanitario y también alcanza en grados distintos el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados. La jurisprudencia de los órganos internacionales de supervisión de los derechos humanos es convergente al enfatizar que el derecho humano a la vida, como "derecho supremo del ser humano", no puede ser entendido de modo indebidamente restrictivo, y que la protección de todos los derechos humanos requiere medidas positivas[23].

La preocupación corriente con la creación de condiciones que posibiliten el monitoreo continuo de la situación de los derechos humanos en todos los países tiene, pues, su razón de ser. A pesar de todos los avances registrados en las últimas décadas en la protección internacional de los derechos humanos, han persistido violaciones graves y masivas de estos últimos, y a las violaciones "tradicionales" desafortunadamente han sucedido nuevas formas de violación de los derechos humanos. La preocupación arriba señalada, en el sentido de la creación de un monitoreo continuo a abarcar medidas preventivas y de seguimiento, explícase, pues, además de mostrarse plenamente justificable, frente a las violaciones de derechos humanos que persisten en diferentes regiones del mundo.

Verifícase hoy una mayor conciencia de las necesidades de protección, las cuales, en algunos casos, aumentaron. A las violacio-

---

[23] Para un amplio estudio, cf. A.A. Cançado Trindade, "Co-Existence and Co-Ordination...", in Recueil des Cours..., op. cit. supra n. (18), pp. 21-435.

nes "tradicionales" de derechos humanos, en particular de algunos derechos civiles y políticos (como las libertades de pensamiento, expresión e información, y el debido proceso legal), que continúan a ocurrir, se han sumado graves discriminaciones, contra miembros de minorías y otros grupos vulnerables, de base étnica, nacional, religiosa y lingüística, además de violaciones de los derechos fundamentales y del derecho internacional humanitario. Se impone, en resumen, defender los derechos humanos contra los abusos del poder público así como de todo otro tipo de poder: los derechos humanos han sido y deben continuar a ser consistentemente defendidos contra todos los tipos de dominación.

Las propias fuentes de violaciones de los derechos humanos se han diversificado. Ya no se puede más ignorar las violaciones perpetradas, por ejemplo, por organismos financieros o grupos detentores del poder económico, o por grupos detentores del poder de las comunicaciones, o por grupos clandestinos de exterminio, o por el recrudecimiento de los fundamentalismos e ideologías religiosas, o las violaciones en consecuencia de la corrupción e impunidad. A la par de la visión integral de los derechos humanos en el plano conceptual, los esfuerzos corrientes en pro del establecimiento y consolidación del monitoreo continuo de la situación de los derechos humanos en todo el mundo constituyen, en última instancia, la respuesta, en el plano procesal, del reconocimiento obtenido de la reciente Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena de la legitimidad de la preocupación de toda la comunidad internacional con las violaciones de los derechos humanos en todas partes y a cualquier momento. Es éste un gran desafío a confrontar el movimiento internacional de los derechos humanos al final del siglo XX.

HISTORIA DE LA LIBERTAD *

Antonio GALA

Tres palabras de gratitud: la primera al Instituto Interamericano de Derechos Humanos que me ha proporcionado la oportunidad de estar hoy con vosotros. La segunda, para los excelentísimos señores que han acudido a esta cita, y para los presentadores cuyas palabras han sido, como siempre, mucho más amables que imparciales. La tercera, para vosotros mismos que os habéis tomado la molestia de venir a acompañarme esta tarde y de transformar este teatro de San José en un cuarto de mi casa. Muchas gracias de todo corazón.

Siempre me fascinó ver cómo se trenzan el apasionado deseo de la libertad y el apasionado temor a la libertad. Kierkegaard definía la angustia como el temor de lo que se desea: de ahí que angustia y libertad coincidan con frecuencia, y de ahí que existan pocos temas tan intrínsecamente dramáticos. Yo lo traté en una pieza teatral mía titulada «El cementerio de los pájaros» y en otra, titulada «Séneca o el beneficio de la duda», el protagonista dice: ¡ Libertad!, qué cansancio me produce esa palabra. ¿ Qué es lo que significa y para quién? Para unos la eficacia de un gobierno; para otros, la garantía de que podrán ganar y derrochar; para

---

* Teatro Melico Salazar, San José, Costa Rica, 27 de julio de 1994.

Previous Page Blank

otros, la posibilidad de expresarse sin censuras; para mí, el consentimiento a un orden muy superior a cualquier gobernante. Porque, ¿de qué sirve una forma de gobierno? ¿Mejora acaso al hombre? Toda mejora es interior: la política es solo una ayuda indecisa. La libertad es, en consecuencia, un concepto ambiguo y discutible. Casi un inefable. Son demasiadas las interrogaciones que suscita y, sin embargo, insuficientes las reflexiones que sobre él se hacen. No es algo con lo que, de manos a boca, podamos tropezarnos en la calle, ni tampoco es algo que pueda ejercitarse en soledad. Para existir requiere presupuestos casi contradictorios, y también para dejar de existir. No es verosímil que nadie sea forzado a ejercerla; pero tampoco que a nadie, en el último fondo de su alma, le sea arrebatada. Por eso se plantean tantas cuestiones clave en la historia de este mito, tan inasequible como interminable, al que llamamos libertad.

Porque, ¿en qué consiste? ¿Es algo positivo que se posee y se goza? ¿Es más bien, una ausencia de apremios que, al cesar, nos permiten movernos con soltura? Y tales apremios, ¿son siempre exteriores o proceden a veces de nuestro interior? Es decir, ¿será la libertad el resultado de una batalla que el hombre riñe con la sociedad o el resultado de una batalla en la que cada hombre es el campo de batalla y el enemigo a la vez? ¿Qué es lo que impulsa al hombre a luchar por la libertad hasta la muerte? ¿Y qué es lo que lo impulsa a doblegarse ciegamente a otros también hasta la muerte? ¿ Puede la libertad ser una carga tan gravosa que sea insoportable para alguien? ¿No es, por tanto, siempre una liberación? ¿Puede afirmarse que el hombre actual es libre? ¿Puede afirmarse que se engaña incluso cuando dice «quiero ser libre» ¿La libertad es igual para todos? ¿No entenderemos a quienes -es tan corta la vida- desean sojuzgarse bajo una esclavitud que les permita vivir cómodamente? ¿Ha de ser cada hombre un héroe, un sísifo incansable ascendiendo en vano hacia su libertad día tras día? En definitiva, ¿se trata de un instrumento o de una esencia? Se trata de una contingencia o de una necesidad? ¿Y será tan esencial como para definir lo que es humanidad; tan esencial como para distinguir al hombre de los demás seres? Somera, breve, cordialmente vamos a intentar responder a estas preguntas.

El hombre trasciende el mundo natural: es una vida consciente de sí misma. (Un náufrago ahogándose en el mar es más grande que el mar,

porque el náufrago sabe que se muere y el mar no sabe que lo mata) ¿Qué es lo que sobrepone al hombre sobre la Naturaleza? Creo que una parte preternatural que en un momento no dado, sino conseguido, adquiere peso y talla; una resolución que puede apartarlo del instinto, lentísimamente fijado por la especie, o puede permitir elegir la manera de satisfacerlo; la oscura capacidad de suicidarse contraviniendo todo orden; el lujo de condimentar y guisar los alimentos antes de nutrirse con ellos. O sea, el hombre solo es hombre cuando es libre: de obrar o de no obrar, de elegir o abstenerse, de amar o de ensimismarse. Libre de, liberado de. Ese es el punto de partida, ese es el primer paso que da, balbuceante aún, a tientas aún, la libertad. El hombre se desliga de su parte animal. Adquiere noticia trasmisible de sí mismo; supera al obediente que lleva dentro, inventa, crea, se defiende de la Naturaleza, progresa, y avanza progresando hacia su muerte, cuya ala inmóvil le ensombrece la vida.

Esto lo saben todas las cosmogonías. Desde las orientales a las historias simbólicas de Deucalión o de Prometeo. El hombre que hoy somos comienza con un grito. Se rebela contra sus dioses. Transgrede un mandato que lo tenía adormecido en un edén inmóvil, en un edén dócil como un animal doméstico y mimado. Pero Prometeo arrebata el fuego de los cielos en un gesto blasfemo. Pero Adán muerde el fruto del árbol prohibido: el árbol de la ciencia del bien y del mal, del conocimiento y de la responsabilidad, o sea, el árbol de la razón. El hombre ha alargado la mano, ha cogido una fruta y la ha comido. Ya ha comenzado todo. Con la desobediencia a cuanto, desde dentro y desde fuera, le exigía una ciega sumisión. A su alrededor todo seguirá igual: aves, florestas, fieras, montañas y estaciones. Pero nada volverá a ser ya igual para el hombre. El primer gesto libre es, por tanto, un gesto racional de insubordinación. (De ahí que para muchos eclesiásticos la libertad sea el equivalente del pecado. Aunque, para ellos mismos, sin libertad no haya ni verdadero cielo ni verdadero infierno, ni verdadera vida que los valga.) El hombre, expulsado del monótono edén, se convierte en jugador de su destino: un destino trágico (la vida es una historia que siempre acaba mal, puesto que siempre acaba). Se ha enfrentado a los dioses; sabe que está desnudo; siente vergüenza y frío y pasión y hambre. Es más débil que otro animal cualquiera; y es, no obstante, rey de todos. El primer acto humano es quebrantar un mandamiento. Es posible que, con dolorosa y excesiva

frecuencia, ser hombre consista en revelarse y, ser libre consista en sublevar la frente y en recibir el insaciable y penoso castigo de los dioses. Ser libre es elegir, pero también hacerse responsable por haber elegido de lo que se ha elegido.

Ya es libre el hombre: de los dioses, de sus temores y de sus desconsuelos, de los embriagadores paraísos y de la primitiva Naturaleza. ¿Y ahora qué? Porque el libre está solo: no forma parte de una manada o de un rebaño. Es individuo distinto de los otros, y sociable. La sociabilidad es tanto su esencia como su libertad. Busca a los otros para protegerse; necesita relacionarse con el mundo exterior; huye del aislamiento... Así aparece la primera condición y la primera prueba de su libertad. La soledad conduce a la inhumanidad; la libertad se ejerce entre los semejantes. Ni Robinson Crusoe está solo en su isla: está con su esperanza, (la esperanza de la huella de un pie humano en la arena). Está con Viernes, o con el resentimiento de Viernes. Está con la ilusión de contar a los otros su aventura. El hombre solo deja de ser un hombre. El Zoon politikón de Aristóteles no debe ser traducido por animal político, sino como animal sociable. Pero, ay, será esa misma sociedad por él formada la que comience como los dioses antes, como la Naturaleza antes, sino que de otro modo a plantear problemas a su libertad: la sociedad empieza a coartarla, a frenarla, a dirigirla. De forma parecida a la del amante que, elegido el amor con libertad, tiende las manos fiel a su cadena, intrépido y cautivo a la vez, libre para dejar de serlo, libre hasta dejar de serlo. Una turbia y reiterada expresión de la libertad.

Así se plantea la distinción primera. De un lado, la libertad de, el punto de partida, la que rompe los lazos irracionales; la que en apariencia válida, consiste en una especie de proclama interior, imposible de ser arrebatada por tiranías o por inquisiciones. (En principio, solo en principio; ya veremos cómo infortunadamente no es así. Un hombre que no tiene cubiertas sus necesidades biológicas está animalizado todavía: *primun vivere de inde, filosofare o liberare*. Una gran parte de la humanidad para vergüenza nuestra, es todavía infrahumana.) De un lado digo, la libertad de. De otro lado, la libertad para. Porque la libertad no es un concepto estático, no es un concepto teórico: surge en función de una actividad, de un desenvolvimiento, de una realización. Y cuando el hombre libre actúa en sociedad, se enfrenta o colabora, coopera o litiga con otros hombres libres. Esa es la raíz de sus dificultades y también lo que los diferencia

unos de otros en tres grupos principales. En el primero, está el hombre que prefiere su libertad a cualquier otra cosa, la primogenitura de su libertad a cualquier plato de lentejas; ese hombre entiende que, por absolutas que sean las fuerzas opresoras, nadie debe abdicar de la obligación de ser libre; ese hombre entiende que quien se opone a la libertad -así sea uno mismo- comete el más grave de los crímenes: atentar contra la esencia del hombre. Esta palpitación, vital y mortal, es la que lo define. Tal hombre buscará prosélitos, porque comprende que, mientras quede alguien que no sea libre, no seremos de verdad libre ninguno . Y se debatirá luchando quizá en balde, a conciencia de que el ejercicio de la libertad no es una defensa, no es un ataque, es un aprendizaje largo, común y solidario... Pero junto a él hay otro grupo, el de los hombres que se resignan a las exigencias de una sociedad transformada en enemiga de quienes la componen. Que se resignan a los recortes de libertad, a la estandarización inevitable (porque se gobierna mejor a un rebaño que a una suma de individuos distintos), que se resigna al igualamiento de las puntiagudas e impredecibles aspiraciones de los hombres. Hay otro grupo finalmente: el de los que buscan con un ciego horror vacui, la sumisión, el comatoso olvido en la masa, la vuelta al paraíso anterior a la razón y a la libertad, la descansada dimisión en conductores, en líderes, en jefes, en fanatismos, en religiones, en ideologías.

Miremos cómo avanza la historia colectiva, nuestra historia. Por hablar de nuestra área cultural, en la Edad Media el hombre goza de muy pocas libertades, aparte la de salvarse o condenarse en otra vida, no en ésta. Pero está acompañado: pertenece a un pueblo, a un dueño, a una estabilidad geográfica, a un oficio y a un gremio que marcan los precios y el mercado; a un status dentro de su ciudad y su trabajo. Las restricciones de la individualidad son excesivas. Hasta que llega la aurora del Renacimiento. En ella brota como una flor indecible, la dignidad del hombre y el orgullo de serlo, la búsqueda ardorosa de la fama entre sus semejantes vivos o futuros, el ansia por belleza, que es un sentimiento inédito hasta entonces; el afán de un trabajo ennoblecido y personal, firmado por sus propios autores, no como en los anónimos artesanos medievales. El Renacimiento es como el gran salto hacia la individualización, hacia la diversificación de la libertad que se va concretando en otras libertades: la religiosa, la sociológica, la laboral, la intelectual, incluso la viajera. El mundo sufre la conmoción de conocerse a sí mismo redondeándose con

América, y el individuo se descubre a sí mismo también y se endiosa. Florece entonces la semilla del hombre en plenitud. Del que no ve la cara de ningún dios y, a pesar de eso, anhela la serenidad para actuar serenamente; del que no se cubre las espaldas con otra vida póstuma y, a pesar de eso, vive valerosamente ésta. Germinó el individuo. El aprendió a ver. Y se vio más pequeño y más grande que el mundo. Percibió que el Universo estaba vivo, y que se le brindaba. Todo a su alrededor fue signo, enlaces misteriosos, entropías, analogías, simpatías, desconocidas correspondencias sutiles. Y, él en el centro, cambiante y perceptible, capaz de ascensiones y descensos, replicador e interrogante a la vez, colocado, sin patria fija, entre el cielo y la tierra; reclamado por la inmortalidad; libre de darse forma y libre también de deformarse, de buscar la bondad o la maldad. O libre de sentarse a comer y a beber aguardando la muerte. Percibió, sobre todo, que su razón personal no tenía por qué adherirse sin condiciones a la del Universo, y que de una y de otra debía salir la explicación de ambos. Y dedujo dos consecuencias costosas y fulgentes: que el destino podía ser escrito por cada uno, y que cada uno era absolutamente responsable de sí mismo. (Porque la falta de responsabilidad individual es muy atractiva: se descansa en ella, pero es también un error y una derrota) Por lo tanto, con el Renacimiento la vida se transformó en una aventura peligrosa y plena de sentidos, que había que vivirse con pasión, de uno en uno, sin delegar en nadie. Eso fue lo que hizo nacer la soledad.

Pero además, ¿pensaron así todos los hombres? El Renacimiento fue promovido por nuevos impulsos económicos. Los que no disfrutaban del poder o de la riqueza se vieron sometidos más aún que antes. Cohabitó el individualismo con el despotismo; se afirmaron las desigualdades; se desmesuró la libertad hasta la tiranía. El Renacimiento fue una cultura de ricos y de nobles y de artistas; de hombres fuertes, de espíritus capaces de soportar la duda, de soportar la soledad interior, el peso de los anhelos estéticos, y el balbuceo de una época nueva, que es siempre peligroso. Los pequeños comerciantes, los burgueses modestos, los contentadizos, ¿qué pintaban allí? No participaron de la fiesta y, por añadidura, habían perdido el sosiego medieval, es decir el acatamiento que compensa tanto a muchos; habían perdido la vida como una herencia estricta, establecida, transmisible de padres a hijos; habían perdido la fe del carbonero, sin aristas ni dudas; habían perdido el inmóvil orden social convertido casi

en orden natural; el destino trazado de antemano; el destino avanzando por rieles, como una vagoneta, sin sorpresas, hasta el infierno o hasta el cielo. Entonces, para ellos todo había estado claro: Dios nos ama; somos una tesela en un infinito mosaico; al nacer se designa nuestra misión y nuestro sitio: familia, feudo, tarea, ciudad, nación, lengua. Se puede ser un hombre casi sin despertarse. Pero el Renacimiento hizo añicos semejante somnífero. Sembró el desastre; envenenó las relaciones humanas. Los campesinos, los medios y los bajos ciudadanos, los jornaleros, los comerciantes desdeñados veían una fiesta a la que ellos no habían sido, al parecer, invitados. Y ese movimiento social de insatisfacción fue lo que con el primer y más mínimo pretexto provocó la Reforma protestante.

En la Reforma el tiempo es ya oro: las campanas de Nuremberg comienzan a tocar los cuartos de hora; el trabajo se transforma en una palanca de afirmación y crecimiento; se desdeñan las instituciones eclesiásticas por su improductividad, y por la esterilidad de sus bienes de manos muertas; reinan el principio de la eficacia y la persecución del éxito. (El éxito como signo de la predestinación favorable de Dios y su reflejo en este mundo.) El individuo no es ya invariable, había echado por aire las férreas estructuras sociales y económicas. El individuo ya no es invariable, puede medrar, apoyarse en su esfuerzo, quebrar las tradiciones. En definitiva, puede ser libre. En este instante, el hombre cambia de carácter, sobretodo en las sociedades anglosajonas: el trabajo se erige como eje vital y como camino de salvación; aparecen el ahorro, el ascetismo, el concepto omnipresente del deber, el puritanismo de las costumbres, la tendencia a ofrecer la propia vida para los fines de un poder extrapersonal y superior; y se multiplican también las consecuencias que son la indefensión, la soledad, el anonadamiento. Se es libre pero a costa de muchas renuncias, bajo muchas solicitaciones. Y así el hombre de esa época echa los cimientos del moderno capitalismo, que es el camino que conduce a nosotros.

Al liberar espiritualmente al hombre, el protestantismo inicia una tarea que el capitalismo concluyó. La libertad económica se consigue a través de la diligencia, de la capacidad, de la austeridad, del valor, de la suerte. Al final, el éxito o el fracaso, pero cualquiera puede llegar a ser cualquier cosa. (Hasta presidente de los Estados Unidos. Y en efecto, cualquiera puede serlo: no hay más que ver la lista última de los

presidentes; es decir el self-made-man tiende a confundirse con el superman.) Se abandonan las supersticiones celestiales o infernales: el combate está aquí; la Naturaleza es dominada, regulada, explotada, los hombres reciben idénticas oportunidades. Perdieron el pavor pero también perdieron la ilusión. La economía es la reina; pero tiene una suplemente: la libertad política. La Revolución Francesa, la revolución industrial inglesa, la guerra de Independencia de los Estados Unidos, conforman el Estado democrático moderno. En él el hombre puede desligarse de la política para seguir trabajando acaso en asuntos más serios; sin embargo, elige a sus representantes y cuida así, de lejos, del bienestar general (que repercutirá, sobre todo si se malogra -cosa que sucede en este momento en España-, en su bienestar personal).

El protestantismo produce también un efecto negativo, que el capitalismo recogió. La iglesia católica era un puente entre Dios y los hombres: un puente vicario, un puente aprovechado, un puente simoníaco, pero consolador. El protestantismo -con el libre examen, la libertad de pensamiento y de obra y la gelidez de la teoría calvinista de la predestinación- deja a los hombres frente a Dios. En el catolicismo Dios era amor; en la Reforma Dios omnisciente, sabe quién se condenará, quién se salvará, y a pesar de su omnipotencia no lo ayuda. El implacable rigor de tal sanción sin modificación posible consterna el alma del hombre. Se siente más aislado que nunca, más abandonado a sí mismo en el reino de este mundo, que es el único que depende de él. Aquí sí cabe la lucha, si se conocen las fuerzas de los contrincantes, y se evitan los desvaríos económicos de la colectividad si se tiene bravura y gusto por el riesgo. La vida se transforma en una compra-venta: puede ganarse en ella, pero están todos frente a uno. Uno es el centro y el fin de esta sociedad. Todo lo hace para sí; el autointerés es todopoderoso y una deformación del egoísmo hace que el capitalismo caricaturice esa insignificancia humana que consagró Calvino. El insignificante, para sobrevivir, se hipertrofia y se hincha. Pero hipertrofia e hincha un ego, el yo social, no el yo real. (Luego hablaremos de eso: un ego que no lo representa y que no lo define.)

En la Edad Media, en efecto, el dinero era del hombre: un simple medio de sustento. Hoy el dinero es un fin, y el hombre se pone a su servicio (dentro de una maquinaria inmisericorde, que persigue propósitos ajenos a su propia intimidad). Se muere para obtener un beneficio, invisible a menudo, que no se emplea en mejoras persona-

les, sino hacia un nuevo y mayor beneficio. Sus antiguos aliados -el Estado y la sociedad- engañan al hombre: la acumulación de capital, el consumismo, la cultura de usa y tira, no favorece en su progreso. De ahí que el individuo se pierda en un desierto solitario, sin trabajar ya para sí y para su cumplimiento, sino en función de fines pretendidamente sus superiores entre los que su pequeña alma se asfixia.

Detengámonos para ver cuál sea la situación del hombre de hoy a este respecto, la situación exacta de cada uno de nosotros. Se nos llena la boca proclamando que en nuestra área cultural de hombre ha sido por fin liberado de sus cadenas, de las necesidades que lo animalizaban, del autoritarismo religioso o político que lo estranguló. Pero ¿es cierto? Porque junto a una libertad creciente -en teoría, solo en teoría: lo desmiente y lo practica- brota una ansia descarada de dependencia y de sumisión. Hay una aceptación -no siempre expuesta, no siempre reconocida- de los regímenes totalitarios, todavía demasiado próximos a nosotros como para echar en saco roto sus advertencias: comunismo, nacionalsocialismo, teocracias, fascismo, integrismos, dictaduras, regímenes carismáticos. Pero, aún antes de referirnos a tales sometimientos externos, vamos a observar aquellos otros podadores y aún taladores de la libertad -que nosotros albergamos dentro de nuestro propio corazón.

Hablemos, por ejemplo, de la libertad religiosa. A todos nos parece reconocida y garantizada. Pero, ¿para qué le sirve tal libertad a un hombre que ha perdido su credulidad, su capacidad de fe, o que bascula entre una y otra secta sin que, fuera de sí, se pose ya en ninguna? ¿De qué le sirve la tan cacareada libertad de opinión, si no tiene opiniones personales, si la sociedad se ocupa de que se atenga a las opiniones de prêt à porter o de Reader's Digest que ella le suministra? ¿De qué sirve la libertad de expresión, en un mundo en que los hombres obran *ad exempla* -es decir, no conforme a la razón, sino conforme a la mayoría -, y cada cual es «fan» de alguien al que copia, y la sociedad, a través de «slogans» o antenas, le impone sus criterios económicos, sus criterios estéticos, políticos o bélicos? De qué le sirve al hombre la libertad de acción o el ejercicio libre de su propia libertad, tan tardía y tan costosamente conseguida, si las aspiraciones que con todas sus fuerzas cumple son solo en apariencia suyas? Qué pocos los que se preguntan cuáles son en realidad los verdaderos deseos; qué pocos lo que se preguntan si aquello por lo que se dejan la sangre y la vida no es más que lo que escuchan decir a la radio

o a la televisión que merece el sacrificio de su vida y su sangre. ¿De qué le sirve al hombre una libertad decisión embadurnada por coacciones subliminales o expresas? Hoy una decisión personal, planeada, de dentro a fuera y de abajo arriba, es algo insólito. (Sin embargo, pertenecemos a una sociedad que descansa, constitucionalmente, sobre las decisiones autónomas e individuales de sus miembros.) ¿Puede alguien decirme de qué le sirve al hombre haberse liberado de las trabas que apenaban a nuestros antepasados, rotas por nuestras democracias de las que tan orgullosos nos sentimos? Mirémonos anegados de prohibiciones, de impedimentos, de límites, de angustias; echando de menos, entre la cantidad de nuestras numerosas libertades pálidas, la calidad de una básica y esencial: la que nos permitiera realizar nuestro yo, y creer y esperar en nosotros mismos y en la vida. ¿Quiere alguien decirme para qué sirve la libertad de elección a cada hora del día o de la noche? Porque la publicidad ha acabado con ella: la publicidad dirigiéndose no a la razón, que es el verdadero campo de la libertad, sino a la emoción, que es mucho más fácil de seducir. La publicidad emplea métodos irracionales de sugestión: la repetición, la confusión del atractivo con un perfume, de la realización con un coche, del amor con un piso. Y el hombre dimite ante tales mensajes de su capacidad de juicio; se abandona, atado de pies y manos, a los verdugos de la publicidad. Lo mismo sucede con su libertad de participación política. Porque, ¿qué elecciones son las de hoy? Desmochada cualquier crítica, inutilizado cualquier raciocinio, se trata de vendernos al candidato más hábil, más guapo o más rico. Frente a poderosos partidos, el anonadamiento del seudo-elector es evidente. Solo cuenta con dos o tres opciones bien promocionadas; dos o tres productos en oferta. Como dice mi Séneca del Beneficio de la Duda: «Antes se elegía al jefe entre todos por su alma: ¿quién sabe ya lo que es el alma? Ahora se piensa que el mejor es el más ostentoso. La democracia no era antes elegir una vez y someterse luego al elegido; fue mucho más: colaborar con él y seguir eligiéndolo día a día. Ahora, aquella libertad de elegir, corrompida, se ha transformado en esclavitud bajo el que manda. «La libertad ha muerto». Es verdad: la propaganda comercial y la propaganda política usan los mismos métodos contra la libertad de quien elige: lo hacen creer imprescindible, lo adulan, lo envuelven, lo manejan, lo engañan.

A estos trampantojos internos, provocados por la jungla exterior, agréganse, dentro del hombre, dentro de cada uno de nosotros, los temores a la complicidad de un mundo que le excede, y unas leyes económicas que ignora o no comprende (hipermercados, macroeconomías, macrocosmos, bolsas, inversiones ininteligibles) y la intimidación del paro, y la intimidación de la vejez, y la intimidación de la guerra o de la soledad. Después de esto, ¿qué queda en nuestras sociedades de la libertad de que tan ufanos nos sentimos? El hombre actual está a punto de ser descerebrado y llenada su cabeza de frases y pensamientos y opiniones prefabricados; está a punto de transformarse el hombre actual en un hombre henchido, para que no ose mantener ninguna idea rebelde u original, con datos que en lugar de acercarlo lo alejan del conocimiento; transformarse en un hombre asaltado por miles de informaciones que han acabado por deformarlo y hacer que se considere relativa cualquier verdad; un hombre anegado de confusiones provocadas en buena parte por quienes debían de transmitirle la cultura; un hombre que oscila entre el escepticismo y el cinismo, o se conforma con aceptar como un niño desvalido lo que cualquier poder, sin darle explicaciones, le asegure, un hombre a cuyos ojos se ha destruido la estructura del mundo y se han extirpado a la vida sus más altos fines: porque uno y otra, el mundo y la vida son para el hombre actual como trivial, ese juego de preguntas y respuestas, sin más objeto que ganarle la partida al contrario. El hombre actual no se plantea la cuestión previa a todas: ¿Han nacido los pájaros para volar o vuelan porque tienen alas? ¿Ha nacido el hombre para razonar o para ser libre? No, no, las alas de los pájaros, y la razón, y la libertad del hombre, no son más que instrumentos para alcanzar algo. El Universo entero gira asombrado en torno a una interrogación: ¿para qué? ¿Habremos nacido para morir? No, se muere, pero la muerte es otro enigma distinto. Antes de morir está el enigma de la vida, de esa invitación, de ese licor, de esa melodía obligatoria. ¿De la vida sólo? ¿Vivir para vivir? La indiferencia ante estos temas nos produce un vacío de inimaginables consecuencias. Las concepciones del destino, de la serenidad, de la vida y de la muerte no se han acompasado a nuestro aparente progreso; no se han acompasado a nuestra proclamada inteligencia.

De ahí que yo considere las más grandes palabras de nuestro idioma, de nuestro hermoso idioma, dos brevísimas: yo y no. Yo, como la afirmación de la individualidad; no, como amparo contra todo lo que quiere invadírnosla y arrebatárnosla. Pero, hasta en la afirmación del yo, hasta en esa afirmación se solapa otro peligro. Porque junto al yo real existe otro yo, el social. Es aquel por el que actúa y por el que se mueve el hombre de hoy: ese hombre que desconoce su yo real (y no osa investigarlo), cuya frustración despierta la codicia del yo social. El yo social es un yo despersonalizado, que hace del hombre un autómata identificado con su alrededor y receptor de unas consignas ante las que se doblega. El yo social es, como un papel repartido por los poderosos (sucesiva o simultáneamente: iglesia, Estado, conciencia, sentido común u opinión pública como instrumentos del conformismo; un papel, digo, representado por actores, por nosotros, que olvidaron sus propios sentimientos o que jamás los conocieron, y que son solo robots que se hacen ilusiones de ser individuos dotados de libertad. Como en el Calderón del libre albedrío: «Sueña el rico en su riqueza, /que más cuidados le ofrece; /sueña el pobre que padece /su miseria y su pobreza; /sueña el que a medrar empieza; / sueña el que afana y pretende; /sueña el que agravia y ofende /y en el mundo, en conclusión, /todos sueñan lo que son, /aunque ninguno lo entiende» Cada uno piensa, siente y quiere, (hagamos si no un examen de conciencia) lo que cree que los demás suponen que, por su condición y estatus, debe pensar, sentir y querer. Cuanto mayor sea la pérdida de identidad, más profunda será la exigencia de servidumbre. Porque el hombre actual se pregunta: «Si no soy lo que los otros piensan, ¿qué seré?» Nadie. Nada. Se les desvae, buscándola, la personalidad, y sobreviene la paranoia. Nos proponen que seamos diferentes, pero nos visten con ropas idénticas, y en coches idénticos. Nos aferramos a clanes que nos individualicen y nos distingan, pero somos seres intercambiables, que galopan hacia la frustración y hacia la locura.

Es decir, el hombre se ha desatado de los obstáculos y de los vínculos que le impedían pensar y obrar libremente; el hombre, hoy, estaría dispuesto, estaríamos dispuestos, para actuar según su propia voluntad. Pero no la tiene, y además ya no sabe. Se ha perdido a sí mismo. Y tras su máscara de euforia y de satisfacción por vivir en una época tan avanzada, oculta un clamor de soledad hacia el universo, y un clamor de impotencia. En sus manos tiene la vida que, al no ser vivida, lo conduce,

a la desesperación. Y lo pone al borde de admitir cualquier ideología o cualquier líder o cualquier moda o cualquier droga. Con tal de parecer diferente sin serlo. Con tal de ser tenido como individuo sin que lo obliguen a recorrer el largo camino, afilado y penoso, del pensamiento individual.

Ante una situación tan crucial, ¿qué soluciones caben? Una, negativa: retroceder; retornar al origen; superar el aislamiento, fusionándose con la Naturaleza, es decir, animalizándose en el edén previo a la queja y a la manzana, olvidarse de la individualidad y atenerse a la especie; abdicar de la libertad llámense fascismo o antifacismo, y rendirse con la misma pasión que nuestros antecesores pusieron en sublevarse.

¿Y no habrá una solución positiva: una posibilidad de que aquello que con tanto esfuerzo se logró sea ejercido? ¿Estará el hombre moderno, hasta en sus más altos ideales, condenado al fracaso? Es difícil saberlo. Para salvarse necesitaríamos un hondísimo strip-tease; una danza de ocho velos, no ya de siete; una larga travesía por el desierto hasta encontrar un diminuto oasis de libertad, que probablemente no satisfaría a casi ninguno de los exploradores, y cuyas penalidades acobardarían por supuesto a los demás, a los menos osados. La solución positiva de que hablo -la libertad auténtica- no puede apoyarse sino en la actuación espontánea de la personalidad, verdadera e irrepetible en cada ser humano. O sea, transcurrirá por una doble vía: la libre voluntad no manipulada y el individualismo diferenciador. Solo por este camino, que está entre este paréntesis, el hombre será libre sin sentirse solo; el hombre será independiente sin desgajarse de la Humanidad; el hombre será crítico sin ser devorado por las dudas.

Pero, ¿qué entiendo yo o qué entendemos por voluntad libre, por voluntad espontánea? Entiendo una aceptación de la personalidad de cada cual, sin que se reprima ni la menor parte de ella, sin ocultamiento de aquellas zonas que contradigan la llamada normalidad (una normalidad que se confunde siempre con la costumbre o con la frecuencia), que cada cual sea realmente como es. La eliminación de las distancias entre la Naturaleza y la razón, la integración del hombre como animal racional: Dionisios y Apolo a la vez; rectilíneo y curvo; sobrio y ebrio; mágico y censor. En esa espontánea concreción y realización del yo -del yo real, no del yo social, es decir, del actor, no del personaje- es donde el hombre

se reunirá con el hombre, o sea consigo mismo, y con su Naturaleza, en cuanto la Naturaleza no deba ser aniquilada sino obedecida. Si esto es así, el trabajo se convertirá en un acto de creación: no ya un castigo, sino una emanación lógica; no ya algo forzado, sino un derecho totalizador. Así, actuando así, el amor llegará a ser lo que es: una unión con el otro, una afirmación del otro en uno y viceversa; no una eliminación de los pronombres personales, no, sino en su exaltación; un impulso dinámico que no elimina la individualidad, sino que la subraya. Así, actuando así, por fin, esa voluntad que está trabajando y que está amando se instalará libremente en la vida y percibirá sus enormes beneficios: desde los placeres sensuales y más inmediatos (del que come, del que bebe, del que ama) hasta la participación de la más noble actividad política, juzgando el entorno y mejorándolo. Tal voluntad espontánea, jubilosa y activa, nos salvaría. Porque nos haría poseedores de lo nuestro ; y lo inherentemente nuestro no son la propiedades materiales, ni siquiera son las dotes de sensibilidad e inteligencia con que cada uno contamos: lo nuestro es todo aquello con lo que nos relacionan nuestra inquietud y nuestra actividad creadoras. La creación, en un amplio, en un amplísimo sentido, es lo único que importa. No por sus resultados -ni el fracaso, ni el éxito-, sino por sí misma. Porque en sí misma lleva su propio gozo, su propia vibración, su propio camino de realización, su implicación en el mundo irradiante con el que tenemos que confundirnos. La vida nos posee a nosotros, no nosotros a ella: somos su cauce y su utensilio. Lo que define a un ser vivo es que vive, es decir, que transcurre y que se arriesga. Porque el reino de cada hombre, como todo reino, está junto a un abismo.

La segunda vía, el segundo paréntesis por donde avanzará esa posible solución positiva es la individualidad. Cada yo real, cada hombre, cada mujer, son únicos, absolutamente únicos. Ante la ley todos somos iguales, iguales en derecho a la vida, a la felicidad, a la libertad, a no ser dominados por otros. Pero si, aparte de esto, todos fuésemos iguales, todos seríamos peores. El yo -ese yo distinto en cada uno de nosotros- es el poder más alto de este mundo, es el contradictor y el favorecedor del nosotros, que sin cada uno de los yoes, no existiría. (Si a un hombre se le puede considerar un desecho por los otros hombres, toda la humanidad entera es un estercolero.) El individuo es el protagonista temporal de la vida, y jamás podrá ser subordinado a ningún otro fin, y mucho menos a

ningún otro medio. Salvo que libremente el yo se subordine. Ese es el mecanismo de los ideales, esa subordinación, (de los ideales elegidos, no de los ideales coactivos; de los ideales que van a favor de la vida, no de los ideales que van en contra de ella). Ese es también el mecanismo, esa subordinación voluntaria es el mecanismo de los sacrificios (hasta el sacrificio de la vida, cuando el yo real físico se ofrezca a los propósitos del yo espiritual que no debe jamás ser postergado).

Por tanto, en el cumplimiento de la voluntad individual y espontánea es donde se asentará la libertad verdadera. Que es difícil, lo sé, entre otras cosas, porque la libertad no se conseguirá nunca del todo con amor, como la vida. Llegaremos en ella hasta donde podamos, hasta donde nos alcancen las fuerzas. Pero será así en esa voluntad individual y espontánea donde se asentará también la sociedad verdadera, en la que el fin de la cultura sea el desarrollo y el bienestar del individuo; en la que la vida no necesite justificarse por la riqueza ni por el éxito. La vida verdadera y la sociedad verdadera en la que el hombre no sea reducido ni inmolado por poderes exteriores a él, ya se trate de Estados o de economías, de religiones o de amenazas. La sociedad verdadera en la que los ideales no sean el resultado de imperativas y de turbias aspiraciones de los dirigentes, sino una flor que nazca desde el propio corazón, como una rosa en que quepan todas las primaveras. Esa sociedad verdadera en la que el hombre pueda ser libre sin ser rico; fuerte, sin usar uniforme; heroico, sin tener que morir; justo, sin creer en la inmortalidad; solidario, sin estar vigilado; y superior, sin ser cruel. Yo ignoro si el mono, perfeccionándose meticulosamente, se hizo hombre; sé que el hombre, perfeccionándose, puede hacerse de alguna manera dios. Porque la divinidad no reside en la omnipotencia, ni en la eternidad, ni en la inmutabilidad. Quizá ser dios consista en -Cristo en el fondo lo dijo- ser hombre verdadero hasta las últimas y mejores consecuencias. He ahí lo que debemos proponernos como meta. Nosotros jamás la alcanzaremos. Pero quizá alcancemos la esperanza de que el hombre llegue a ella algún día. De nosotros, de todos nosotros, de cada uno de nosotros, depende. Y os juro que es bastante.

LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN SU EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Jaime RUIZ DE SANTIAGO

I. Preocupación por proporcionar protección jurídica a la persona humana en el derecho internacional contemporáneo

1. Uno de los tópicos que aparecen como más importantes en el Derecho Internacional Contemporáneo se refiere a la protección jurídica de la persona humana. Ha sido objeto de diversas Resoluciones de la Asamblea General de la ONU que declaran los derechos humanos fundamentales, al igual que de Tratados y de otras fuentes de Derecho no convencionales a través de los cuales se ha procurado crear un mecanismo que sea eficaz y garantice su observancia. Ha sido un movimiento de la conciencia moral y jurídica de la humanidad que se presentó desde los inicios mismos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y se prolonga hasta nuestros días. Se procuró hacer un balance de este movimiento en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos que se realizó en 1994 en la Ciudad de Viena. Y es evidente que el impulso que este tema ha cobrado se prolongará en el futuro ...

Previous Page Blank

Ya hace años ese gran internacionalista que fue Alfred Verdross observaba en su obra dedicada al "Derecho Internacional Público" [1] que, entre "Las Innovaciones más importantes del Derecho Internacional desde la Organización de la Comunidad Internacional", se contaba la protección de la persona humana. Otras, observa Verdross, se refieren a la prohibición de la autotutela violenta y al derecho de autodeterminación de los pueblos.

La prohibición de autotutela violenta aparece claramente establecida en el artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas. El artículo forma parte del Capítulo I, dedicado a los Propósitos y Principios que rigen a esta Organización Internacional. Dice así el texto señalado: "Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas".

El artículo se halla en relación con el 2.3 de la misma Carta, que establece que "los Miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos, de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia".

Por ello se condena el uso de la fuerza y amenaza de uso de la fuerza entre los Estados, excepto en el caso establecido en el artículo 51 de la Carta que es la legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas".

El artículo 2.4 ha de completarse con la famosa resolución 2625 (XXV) adoptada por la Asamblea General relativa a la "Declaración sobre Principios de Amistad y Cooperación" del 24 de octubre de 1970, que repite los principios establecidos en los artículos 2.3 y 2.4 de la Carta y establece, además, que "una guerra de agresión constituye un crimen contra la paz, que, con arreglo al derecho internacional, entraña responsabilidad".

---

[1] Ed. Aguilar, Madrid, 1978. Es evidente que observación semejante puede ser observada en las obras dedicadas al Derecho Internacional posteriores a 1948. Ya la discusión relativa a la obligatoriedad jurídica de la Declaración Universal de los Derechos Humanos hizo correr mucha tinta al tiempo que destacaba la importancia del tema debatido.

El derecho de autodeterminación de los pueblos aparece en el artículo 2.2 de la Carta, al señalar que es propósito de las Naciones Unidas el "fomentar entre las Naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos".

Más adelante, en la Resolución 545 (VI) del 5 de febrero de 1952, la Asamblea General resolvió "Incluir en el Pacto Internacional o en los Pactos Internacionales de Derechos Humanos un artículo sobre el derecho de los pueblos y de las naciones a la libre determinación, reafirmando así el principio enunciado en la Carta de las Naciones Unidas".

El texto implica: a) que ya se había aprobado la resolución de la Asamblea General que se conoce con el nombre de la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada el 10 de diciembre de 1948, que sin embargo no incluye el derecho de libre determinación; b) que el Consejo Económico y Social, en su Tercera Comisión, había decidido incluir tal derecho de libre determinación en los Pactos que preparaba para garantizar el cumplimiento de los Derechos Humanos proclamados en la Declaración.

En consecuencia, el derecho a la libre determinación[2] aparece como artículo 1° de los grandes Pactos Internacionales de Derechos Humanos: el Pacto de Derechos Sociales y Políticos y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptados por la Asamblea General en 1966 y en vigor desde 1976. El artículo 1° de ambos Pactos dice: "Todos los pueblos tienen el derecho a la libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural".

---

2 El tema del derecho a la libre determinación de los pueblos es objeto de una muy amplia bibliografia. Entre los diversos estudios dedicados al tema merecen destacarse las reflexiones que a su respeto ha expresado Héctor Gros Espiell, sobre todo en su obra "Estudios sobre Derechos Humanos". Ed. Jurídica Venezolana, Caracas, 1985. En especial merecen atención las páginas dedicadas a "El Derecho a la libre determinación de los pueblos y los derechos humanos" y "No discriminación y libre determinación como normas imperativas de Derecho Internacional, con especial referencia a los efectos de su denegación sobre la legitimidad de los Estados que violan o desconocen esas normas imperativas".

La Resolución 2625 (XXV), a la que ya se ha hecho referencia, precisa aún más el concepto al establecer: "En virtud del principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos, consagrado en la Carta de las Naciones Unidas, todos los pueblos tienen el derecho de determinar libremente, sin injerencia externa, su condición política y de procurar su desarrollo económico, social y cultural, y todo Estado tiene el deber de respetar este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta".

A través de estas Resoluciones y Pactos se ha establecido la íntima vinculación que existe entre la libre determinación de los pueblos, los derechos humanos, la seguridad, la paz y la justicia. A modo de ejemplo se puede recordar al respecto la Resolución 1514 (XV), de la Asamblea General, del 14 de diciembre de 1960, la que afirma en su párrafo 1° que "La sujeción de pueblos a una subyugación, dominación y explotación extranjeras constituye una denegación de los derechos humanos fundamentales, es contraria a la Carta de las Naciones Unidas y compromete la causa de la paz y de la cooperación mundiales". Para finalizar esta somera referencia a esta gran innovación existente en el Derecho Internacional Organizado, es conveniente referirse a la Resolución 3 (XXXI) de la Comisión de Derechos Humanos, del 11 de febrero de 1975, que afirma "la particular importancia de la aplicación del principio del derecho de los pueblos a la libre determinación, para la realización de los derechos humanos", y en sus deliberaciones ha sostenido que tal derecho, además de constituir un derecho de la persona humana, es condición necesaria para el ejercicio de los otros derechos y libertades.

El progreso para el futuro aparece en el señalamiento de que el derecho a la libre determinación de los pueblos posee el carácter de *jus cogens*, es decir de una manifestación concreta de la existencia de un orden público internacional que impone obligaciones *erga omnes* y que por ser exigencia del bien común internacional, no admite estipulaciones en su contra, trayendo como consecuencia que si algún tratado acepta la violación de este derecho de la persona y de los pueblos, tal tratado se encontrará afectado, desde sus orígenes, de una nulidad absoluta.

2. Queda, por último, referirse a la protección que la persona humana posee en el Derecho Internacional de nuestros días. Señala el

mismo Verdross que esta protección se deja sentir principalmente en cuatro áreas diferentes.

La primera es aquella en la cual se encuentra prohibida la esclavitud y el trabajo forzado.

La prohibición de la esclavitud aparece mencionada ya desde el Congreso de Viena, de 1815, pero sólo fue en el Convenio de Ginebra sobre la esclavitud, del 25 de septiembre de 1926, que se obligó a los Estados la abolición progresiva de esa realidad.

Gracias a la Convención Complementaria sobre Abolición de Esclavitud, Tráfico de Esclavos e Instituciones y Prácticas Similares a la Esclavitud, del 4 de septiembre de 1956, los Estados se comprometen a suprimir, progresiva pero lo más rápidamente posible, ciertas instituciones que son análogas a la esclavitud, tales como la servidumbre por deudas, la servidumbre de la gleba, la compra de mujeres, la transferencia lucrativa o no lucrativa de una esposa, su transmisión al heredero, la cesión de niños para explotar su potencial laboral, etc. La Convención castiga la trata de esclavos, establece mecanismos para acabar con ella y establece en el artículo 4 que "Todo esclavo que se refugie a bordo de cualquier buque de un Estado Parte en la Convención quedará libre *ipso facto*".

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo ha elaborado dos convenciones referentes al trabajo forzado: la Convención sobre el Trabajo Forzoso, adoptada el 28 de junio de 1930, y el Convenio sobre la Abolición del Trabajo Forzoso, adoptado el 25 de junio de 1957.

La primera "obliga a suprimir, lo más pronto posible, el empleo del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas" (Art. 1), entendiendo por ello "todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente" (Art. 2).

El Convenio de 1957, por su parte, "obliga a suprimir y a no hacer uso de ninguna forma de trabajo forzoso u obligatorio" (Art.1) y "obliga a tomar medidas eficaces para la abolición inmediata y completa del trabajo forzoso u obligatorio" (Art. 2).

Es también de interés el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, del 2 de diciembre de 1949, por el cual los Estados "se comprometen a castigar a toda persona que, para satisfacer las pasiones de otra: 1) Concertare la prostitución de otra persona, la indujere a la prostitución o la corrompiere con objeto de prostituirla, aún con el consentimiento de tal persona; 2) Explotare la prostitución de otra persona, aún con el consentimiento de tal persona" (Art. 1).

La segunda zona referente a la protección de la persona humana es la referente a la protección de minorías. Tal estipulación se formula en una serie de tratados firmados en 1919 entre las principales potencias y algunos Estados, tratados por los cuales los Estados se obligan a conceder a sus súbditos pertenecientes a una minoría lingüística, nacional o religiosa, el mismo estatuto jurídico público y privado que la mayoría.

La institución vuelve a aparecer en algunos tratados elaborados tras la Segunda Guerra Mundial, entre los cuales se debe destacar el anexo IV del Tratado de Paz con Italia, que contiene el acuerdo italoaustríaco de 5 de septiembre de 1946, sobre el Tirol meridional, que concede a la población de habla alemana de la provincia de Bolzano y establece medidas para proteger los elementos culturales de habla alemana.

Las minorías también están protegidas por el Convenio del 9 de diciembre de 1948 para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, y que "entiende por genocidio cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal: a) Matanza de miembros del grupo; b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo; c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial; d) Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo; e) Traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo" (Art. 2) y el artículo 3 establece el castigo del genocidio, de la asociación para cometer genocidio, de la instigación directa y pública para cometer genocidio, la tentativa de genocidio y la complicidad en su realización. El genocidio es establecido como "delito de derecho internacional" (Art. 1), ya sea cometido en tiempo de paz o de guerra.

También establece protección de minorías el Art. 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que señala que "en los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma".

El tercer caso de innovación existente en el Derecho Internacional organizado se refiere a la protección de los derechos humanos fundamentales; el cuarto está relacionado con la protección de los refugiados. Estos dos últimos capítulos serán objeto de un tratamiento más pormenorizado en las páginas que siguen de este estudio.

De cualquier manera, lo que más interesa por el momento es resaltar cómo el actual Derecho Internacional brinda a la persona humana una protección jurídica que se manifiesta en especial en la prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado, en la protección de las minorías, en la defensa de los derechos humanos fundamentales y en la protección a los refugiados.

II. La Protección Jurídica Internacional de la Persona Humana a Nivel Universal

3. Aunque el reconocimiento y protección de los derechos humanos básicos pertenece al Estado, el siglo XX ha sido testigo de que con alarmante frecuencia el Estado no sólo no cumple con esta tarea sino que se convierte con frecuencia en agente de violación de los mismos.

Fueron los acontecimientos que provocaron la Segunda Guerra Mundial los que hicieron patente tan dramático hecho. Millones de vidas fueron el trágico saldo de los excesos cometidos por diferentes Estados convertidos en auténticos verdugos.

Por ello cuando nació en 1945 la Organización de las Naciones Unidas, el tema de los derechos humanos aparece en su carta fundacional de manera repetida.

Desde un principio la Carta de la ONU declara: "Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas determinados ... a reafirmar la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de naciones grandes y pequeñas ..." (Pár. 2).

El artículo I establece como propósito de las Naciones Unidas "lograr la cooperación internacional al resolver problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, promoviendo y favoreciendo el respeto por los derechos humanos y por las libertades fundamentales para todos sin distinción de raza, sexo, idioma o religión" (Art.1.3).

A la Asamblea General se le encomienda "iniciar estudios y hacer recomendaciones con el propósito de ... asistir en la realización de los derechos humanos y de las libertades fundamentales para todos" (Art.13).

Al tratar en el Cap. IX la "Cooperación Internacional Económica y Social", se afirma que, "con intención de crear condiciones de estabilidad y bienestar que son necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones basadas en el principio de la igualdad de derechos y la autodeterminación de los pueblos, las Naciones Unidas promoverán ... el respeto universal y el cumplimiento de los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos" (Art. 55), de modo que "todos los Miembros se comprometen a tomar acciones conjunta y separadamente en la cooperación con la Organización para la realización de los propósitos mencionados anteriormente" (Art. 56).

4. Fue así como se inició propiamente lo que puede denominarse "internacionalización de los Derechos Humanos" y que hace ver el error de aquellas posturas que opinan que la materia de Derechos Humanos es una de las comprendidas en la famosa fracción 7 del artículo 2 de la Carta, el cual establece que "Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta".

Con razón asienta Héctor Gros Espiell que "el fenómeno de la internacionalización de la cuestión de los derechos humanos, manifesta-

ción específica de la actual internacionalización de muchos de los asuntos considerados tradicionalmente como pertenecientes a la jurisdicción interna y de la ampliación conceptual o material, también llamada vertical, del contenido del Derecho Internacional, ha hecho que el asunto de la protección y garantía de los derechos del hombre, sin dejar de ser una materia esencialmente regulada por el Derecho Interno, haya pasado a ser una materia propia del Derecho Internacional. De tal modo, nadie puede poner en duda hoy el hecho de que la materia relativa a los derechos humanos está regulada, por lo menos parcialmente, por el Derecho Internacional, razón por la cual constituiría un absurdo y una negación, no sólo del Derecho, sino de la realidad internacional vigente, sostener que constituye un sector absolutamente reservado y propio de la jurisdicción interna de los Estados" [3].

Es interesante observar, a pesar de lo anterior, lo que señala Verdross de que "aunque este principio haya sido reconocido por la Carta de la ONU, si puesta en práctica se encuentra todavía en sus comienzos" [4].

5. Si los Derechos Humanos conocen una internacionalización constante y en progreso, no se debe olvidar, sin embargo, que la protección jurídica internacional de los mismos continúa poseyendo un carácter subsidiario de la protección internacional. En esta materia se debe cumplir con el principio "de definitividad", por el cual es necesario agotar los recursos internos antes de acudir a la jurisdicción internacional. El tema ha sido abundantemente analizado por el Prof. Antonio Augusto

---

3 Estudios sobre Derechos Humanos, Ed. Jurídica Venezolana, Caracas, 1985, pág. 24.

4 Op. cit., pág. 542. Esta misma opinión es la que aparece en las palabras pronunciadas recientemente por Ian Martenson, hasta hace poco Secretario General adjunto para los Derechos Humanos a la vez que Director General de la Oficina de las Naciones en Ginebra, cuando afirmó, cuando se le preguntó si la post-guerra fría ha modificado la percepción de los Derechos Humanos por la comunidad internacional, que "en su artículo primero, la Carta de la ONU hace depender el mantenimiento de la paz, entre otras cosas, del respeto de los Derechos Humanos. El no-respeto de éstos durante setenta años ha conducido a los países ex-comunistas a la situación en la cual hoy se encuentran. Las resoluciones de la

Cançado Trindade [5], quien afirma que "la superación del viejo obstáculo de la objeción con fundamento en el llamado dominio reservado de los Estados se acompaña del gradual reconocimiento y la cristalización de la capacidad procesal internacional de los individuos, paralelo a la gradual atribución o afirmación de la capacidad de actuar de los órganos de supervisión internacional. El gradual reconocimiento por los Estados de la naturaleza subsidiaria de los procedimientos internacionales de solución de supuestas violaciones de derechos humanos contribuyó considerablemente para hacer posible el progreso en esta área. Los individuos pasaron a poder ejercer derechos que emanan directamente del derecho internacional (droit des gens), cuya implementación habría de inspirarse o fortalecerse en la noción de la garantía colectiva de los derechos consagrados. Se volvió patente, en la operación de tal sistema de protección internacional, el reconocimiento de que los derechos humanos protegidos son inherentes a la persona humana y no derivan del Estado" [6].

---

presente sesión de la Comisión me parecen más honestas que anteriormente. Para mí, es "la primavera de los Derechos Humanos" de los cuales se puede discutir en una atmósfera diferente. Pero no hay que felicitarse del trabajo realizado,¡ pues, el verano aún no aparece! Los Derechos Humanos son constantemente violados en el mundo: la puesta en práctica de los textos requiere un compromiso suplemenatrio" (Entrevista publicada en el Journal Génève el 5 de marzo de 1992).

5 Se puede consultar en especial "Co-existence and Co-ordination of Mechanism of International Protection of Human Rights (At Global and Regional Levels)", 202 Recueil des Cours de l'Academie de Droit International (1987) pp. 21-345; "The Application of the Rule of Exhaustion of Local Remedies in International Law", Cambridge, Cambridge University Press, 1983, pp. 1-440, obra que es resumida en la versión brasileira "O Esgotamento de Recursos Internos no Direito Internacional", Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1984, pp. 19-245. El autor se refiere al Sistema Europeo en Osterr, 2., Öffentil Recht und Volkerrecht, 29, 211-231 (1978) y al Sistema Interamericano en Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, N. 3, 1986.

6 "Elementos Fundamentais da Evolução da Proteção Internacional dos Direitos Humanos", en Revista "Arquivos" do Ministério da Justiça, Ano 44, Numero 177, Janeiro-Junho 1991, Brasil.

6. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Carta Fundacional de la ONU, se dispuso la creación de una Comisión de Derechos Humanos, que de inmediato se entregó a la tarea de preparar el texto de una Resolución sobre Derechos Humanos, al igual que una Convención sobre su protección.

Fue de este modo que la Comisión realizó la que sería la famosa Resolución 217A (III), de la Asamblea de la ONU, del 10 de diciembre de 1948, más conocida como "Declaración Universal de Derechos Humanos", que contiene un largo Preámbulo y 30 Artículos.

El clima político en el que se vivía en ese momento hacía imposible, tras al texto de la Carta de la ONU, pensar en un texto convencional que constriñese a los Estados. Por ello fue que se pensó en la posibilidad de una Resolución, la que ha hecho nacer muchos debates en torno a su obligatoriedad. Acerca de este tema es necesario recordar que la evolución que la materia de los Derechos Humanos ha tenido a partir de 1948, señala una aceptación por parte de todos los Estados, de los principios, criterios e ideas que aparecen en la Declaración de 1948. En aquella época 48 Estados acogieron decididamente tal Resolución, no existió ningún voto en contra y hubo 8 abstenciones, consecuencia de muy importantes reservas y salvedades expuestas durante la elaboración del documento. El día de hoy se puede afirmar que todos los Estados que componen la Comunidad Internacional aceptan, sin reticencias ni reservas teóricas, tal Declaración. Existen, por otra parte, otras resoluciones de las Naciones Unidas que afirman la obligatoriedad jurídica de la Resolución 217, en especial la Proclamación de Teherán, adoptada en 1968, sin ninguna oposición por más de 120 Estados, cuyo párrafo 2 "Declara solemnemente obligatoria para la Comunidad Internacional la Declaración Universal de Derechos Humanos".

7. La Declaración Universal de Derechos Humanos tuvo la ventaja, además de enunciar con claridad una serie de derechos humanos fundamentales, de permitir un lenguaje común entre los diferentes miembros de la Comunidad Internacional.

El punto es de interés, pues es evidente que al adoptarse la Declaración o al adherirse a ella, los Estados suelen tener diferentes concepciones teóricas acerca del sentido de los derechos enunciados.

En este sentido se puede decir que no es a nivel teórico que se establece el acuerdo de los Estados. Diferentes filosofías que, sin embargo, se ponen de acuerdo al nivel de las conclusiones prácticas, tal como lo muestra Jacques Maritain al hablar de la Declaración de 1948, la que prueba que "no es fácil, pero es posible establecer una formulación común de tales conclusiones prácticas o, en otras palabras, de los diversos derechos que el hombre posee en su existencia individual y social. Pero sería inútil buscar una común justificación racional de esas conclusiones prácticas y de esos derechos. Si así lo hiciéramos, correríamos el riesgo de imponer una dogmática arbitraria o bien ser detenidos por diferencias irreconciliables. La cuestión que aquí se plantea es aquella del acuerdo práctico entre hombres que están opuestos los unos a los otros en el nivel teórico".

"En este sentido aquí nos encontramos ante la siguiente paradoja: las justificaciones racionales son indispensables, pero al mismo tiempo son incapaces para crear un acuerdo entre los hombres. Son indispensables, porque cada uno de nosotros cree instintivamente en la verdad y no quiere dar su consentimiento más que a aquello que ha reconocido como verdadero y válido racionalmente. Pero las justificaciones racionales son incapaces para crear un acuerdo entre los hombres porque son fundamentalmente diferentes, e inclusive opuestas. ¿Puede uno ser sorprendido por esto? Los problemas planteados por las justificaciones racionales son arduos, y las tradiciones filosóficas de las cuales derivan tales justificaciones se encuentran desde hace mucho tiempo en conflicto" [7].

---

7 L'Homme et l'Etat, PUF, Paris, 1965, pp. 70-71. El autor se refiere igualmente a una de las reuniones de la Comisión nacional francesa de la UNESCO, en la cual se discutían los Derechos Humanos, durante la cual alguien manifestó su asombro al ver que ciertos defensores de ideologías violentamente opuestas se habían puesto de acuerdo para redactar una lista de derechos. "Naturalmente, replicaron éstos, estamos de acuerdo en esos derechos, a condición de que no se nos pregunte por qué". Es precisamente en el "por qué" que comienzan las disputas.

A nivel de la UNESCO, al igual que sucede en otras agencias de la ONU y organizaciones internacionales, los acuerdos se llevan a cabo no a nivel especulativo sino práctico, no en torno a una misma concepción del mundo, del hombre y su conocimiento, sino sobre la afirmación de un mismo conjunto de convicciones que dirigen la acción.

Este acuerdo a nivel práctico vale igualmente para las nociones que expresan valores morales y que aparecen, por ejemplo en la Carta fundacional de la ONU de 1945. En este sentido el estudio de Héctor Gros Espiell "Derechos Humanos: Ética, Derecho y Política" [8] reviste especial importancia. En él muestra, con múltiples ejemplos, que "El Derecho de los Derechos Humanos ha de fundarse y se funda efectivamente, en una moral, sin la cual no le es posible sustentarse y no puede aplicarse eficazmente". Instituciones y conceptos -tales como la idea de justicia, de paz, de buena fe, el principio "*Pacta sunt servanda*", la noción de abuso del derecho- que ejemplifican el reenvío por parte del derecho a conceptos morales, cuya acepción sólo puede ser dada por la ética, pero en los cuales los hombres se ponen de acuerdo a nivel práctico, no en aquel de fundamentación teórica.

8. Tras la aprobación de la Declaración de Derechos Humanos, el Consejo Económico y Social, a través de la Comisión de Derechos Humanos, elaboró dos proyectos que servirían para establecer deberes convencionales para los Estados relativos a Derechos Humanos. Tales proyectos fueron aprobados por la Asamblea General el 16 de diciembre de 1966, sin ningún voto en contra, y llevan el nombre de "Pactos" (Covenants) para destacar la solemnidad que poseen. El primero, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entró en vigor el 3 de enero de 1976, en tanto el segundo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, lo hizo el 23 de marzo de 1976.

Por ello los términos usados, al igual que sucede en las formulaciones dogmáticas, no responden a determinada concepción filosófica sino simplemente expresan el sentido común. Conforme se van desgranando las riquezas de tales expresiones - en sucesivas formulaciones que se expresan en resoluciones y convenciones - el sentido común continúa trabajando y manifestando lo que se quiere expresar.

Jacques Maritain se refiere a los Derechos Humanos desde una perspectiva filosófica en su importante obra "Les Droits de l'Homme et la Loi Naturelle", Ed. Paul Hartmann, París, 1947.

8 En "Nuevas Dimensiones en la Protección del Individuo", Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago de Chile, 1991, pp. 171-182.

Resulta interesante destacar que si la Declaración Universal fue aprobada en 1948, habían de pasar casi 20 años antes de que los Estados integrantes de la comunidad internacional organizada aprobasen los textos de instrumentos convencionales relativos a la materia, y que pasaron casi 30 años antes de que tales convenciones pudiesen entrar en vigor. También debe señalarse que fue imposible elaborar un único instrumento convencional y que los intereses de los diferentes Estados llevaron a la elaboración de dos diferentes instrumentos convencionales.

La dualidad de instrumentos llevó pronto a plantear el problema de la relación existente entre los Derechos Civiles y Políticos y los Económicos, Sociales y Culturales. La Asamblea General de la ONU adoptó en 1977 una resolución relativa a los criterios y medios para mejorar el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales, resolución aprobada por 126 votos a favor, ninguno contra y 11 abstenciones (10 países de Europa Occidental y Estados Unidos), que dice en sus primeros apartados: "Decide que el enfoque de la labor futura del sistema de las Naciones Unidas, respecto a las cuestiones de derechos humanos, deberá tener en cuenta los conceptos siguientes: a) Todos los derechos humanos y libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; deberá prestarse la misma atención y urgente consideración tanto a la aplicación, la promoción y la protección de los derechos civiles y políticos, como a las de los derechos económicos, sociales y culturales; b) La plena realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible; la consecución de un progreso duradero en la aplicación de los derechos humanos depende de unas buenas y eficaces políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico-social, como se reconoce en la Proclamación de Teherán (1968); c) Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de la persona humana y de los pueblos son inalienables; ..."

En ese sentido Antonio A. Cançado Trindade afirma que "Las mencionadas 'categorías' de derechos (civiles y políticos y económicos, sociales y culturales), complementarios y no concurrentes, con variaciones en su formulación, pueden ser adecuadamente examinadas a la luz de la unidad fundamental de la concepción de los Derechos Humanos. Pronto se hizo evidente que tal unidad conceptual -y tal indivisibilidad- de los derechos humanos, todos ellos inherentes a la

persona humana, en la cual encuentran su último punto de convergencia, trascendía las formulaciones diversas de los derechos reconocidos en diferentes instrumentos al igual que en los respectivos y múltiples mecanismos o procedimientos de implementación" [9].

9. Los Pactos, en efecto, establecen procedimientos de control de los Derechos consagrados, procedimientos que son diferentes y que se corresponden con la naturaleza propia de los derechos protegidos.

Ya no sólo se enuncian derechos, se crean mecanismos para hacerlos efectivos, estableciendo procedimientos a los que se puede recurrir en caso de posible violación. Está en juego la eficacia en la protección de los derechos establecidos [10].

10. El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales posee una naturaleza específica, a la que se hace referencia en el Art. 2.1.: "Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos".

El párrafo destaca la obligación que tienen los Estados Partes de adoptar las medidas que garanticen el disfrute de estos derechos -lo cual evoca la idea de prestaciones positivas-, y el condicionamiento que supone tal disfrute y su progresividad.

Para ello los Estados Partes tienen la obligación de presentar "informes sobre las medidas que hayan adoptado y los progresos realizados, con el fin de asegurar el respeto de los derechos reconocidos"

---

9 *Op. cit.*, pág. 47.

10 A este respecto resulta interesante el Boletín de Derechos Humanos publicado en 1989 por el Centro de Derechos Humanos de Ginebra dedicado al tema "Implementation of International Human Rights Instruments".

en el Pacto (Art. 16.1). El Pacto fija con detalle el sistema referente al envío de tales informes, su tramitación y consideración por el Consejo Económico y Social (Art. 16.2) y eventualmente por la Comisión de Derechos Humanos (Art. 19).

En 1985 el Consejo Económico y Social -integrado por 54 miembros- estableció un Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, formado por 18 expertos de reconocida competencia en la esfera de los derechos humanos que actúan a título personal. Sus miembros son elegidos por el Consejo para un período de cuatro años mediante votación secreta, partiendo de una lista presentada por los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Las funciones del Comité están relacionadas con la aplicación del Pacto. El Comité examina los informes de los Estados Partes sobre las medidas que han adoptado y los progresos que han realizado en la promoción de los derechos reconocidos en el Pacto, y presta asistencia al Consejo Económico y Social en el desempeño de sus funciones de supervisión relativas al Pacto, formulando para ello sugerencias y recomendaciones de carácter general basadas en el examen de los informes presentados por los Estados Partes y los organismos especializados interesados.

Los representantes de los Estados Partes en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales pueden asistir a las reuniones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales cuando se examinan sus informes, hacer declaraciones sobre los informes de sus Estados y responder a las preguntas planteadas por los miembros del Comité.

El Comité realiza un período de sesiones al año en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra.

Para finalizar cabe señalar que actualmente son 127 los Estados Partes en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[11].

---

[11] La obra de Héctor Gros Espiell "Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano", Ed. Libro Verde, San José - Costa Rica, 1986, posee bibliografía al respecto.

11. Por su parte el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece en el Artículo 2.1.: "Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción, los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social".

Ello significa que, de acuerdo con este Pacto, el Estado debe tener, respecto de los derechos civiles y políticos, una actitud de respeto y garantía, requiriendo esta última una serie de prestaciones positivas en los órdenes legislativo, ejecutivo y judicial. Mas como la obligación de respeto y garantía no depende de condicionamientos, es posible que su control no sólo se lleve a cabo por vía de informes sino también que su protección se logre a través de reclamaciones.

El Pacto establece tres procedimientos de protección de los derechos civiles y políticos: uno es obligatorio y dos son optativos. El obligatorio consiste en la presentación de informes "sobre las disposiciones que (los Estados) hayan adoptado y que den efecto a los derechos reconocidos en el Pacto" (Art. 40), los cuales deben presentarse a un Comité de Derechos Humanos (Art. 28), que es diferente de la Comisión de Derechos Humanos, y que se integra por 18 personas que actúan a título personal y son elegidos por cuatro años por una decisión de los Estados Partes en el Pacto. Un resumen de los mismos se hace público en el informe del Comité al Consejo Económico y Social y a la Asamblea General.

Por ello las funciones del Comité, según se dice en los artículos 40 a 45 del Pacto, son: estudiar los informes sobre las disposiciones que los Estados Partes hayan adoptado para dar efecto a los derechos reconocidos en el Pacto y sobre el progreso realizado en cuanto al disfrute de esos derechos; transmitir sus informes y los comentarios generales que estimen oportunos a los Estados Partes; cumplir con ciertas funciones a fin de solucionar controversias entre los Estados Partes en lo relativo a la aplicación del Pacto, siempre que esas partes hayan reconocido la competencia del Comité a ese efecto; y, cuando sea necesario, establecer una comisión *ad hoc* de conciliación para poner a disposición de los

Estados Partes sus buenos oficios en una controversia relativa a la aplicación del Pacto, a fin de llegar a una solución amistosa del asunto basada en el respeto del Pacto. Esta comisión deberá presentar un informe al Presidente del Comité a más tardar 12 meses después de haber tomado conocimiento del asunto, para que sea transmitido a los Estados Partes interesados.

Además de este procedimiento obligatorio existen, como hemos dicho, dos procedimientos opcionales que se ponen en marcha en virtud de reclamaciones. El primero, que por su naturaleza ha sido muy poco efectivo, se da por la reclamación que hace un Estado Parte de que otro Estado Parte no ha cumplido con las obligaciones del Pacto (Art. 41), siempre que uno y otro hayan aceptado la competencia del Comité de Derechos Humanos a este respecto. El segundo existe por reclamaciones individuales de las personas que hayan sido víctimas de las violaciones del Pacto, lo cual es posible sólo si el Estado demandado ha expresado su consentimiento en obligarse a través del Protocolo Facultativo del Pacto, que establece la competencia del Comité de Derechos Humanos a este respecto[12].

El día de hoy son 125 los Estados Partes en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, de los cuales 74 han aceptado la competencia del Comité para examinar denuncias de particulares[13].

---

12 Puede consultar con provecho la pequeña obra de Alfred de Zayas, Jakob Th. Moller y Torke Opsahl, "Application of the International Covenant on Civil and Political Rights under the Optional Protocol by the Human Rights Committee", publicado por el Centro de Derechos Humanos de Ginebra en 1989.

13 Estos Estados son los siguientes: Argentina, Austria, Barbados, Bolivia, Camerún, Canadá, Congo, Costa Rica, Dinamarca, Ecuador, España, Finlandia, Francia, Gambia, Guinea Ecuatorial, Hungría, Islandia, Italia, Jamaica, Luxemburgo, Madagascar, Mauricio, Nicaragua, Niger, Noruega, Países Bajos, Panamá, Perú, Portugal, República Centroafricana, República Dominicana, San Marino, San Vicente y las Granadinas, Senegal Suecia, Suriname, Togo, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela, Zaire, Zambia.

12. Junto a estos mecanismos de carácter convencional existentes a nivel universal, debe recordarse otro mecanismo de defensa de los derechos humanos de carácter no-convencional. Además de la labor de la Asamblea General -básicamente por medio de su Tercera Comisión (la que se ocupa de los asuntos sociales, humanitarios y culturales)- y del Consejo Económico y Social, se localizan las actividades de la Comisión de Derechos Humanos, órgano intergubernamental creado por el Consejo Económico y Social, e integrado por 43 representantes de Estados miembros que son elegidos por un mandato de tres años. La Comisión se reúne cada año durante seis semanas y se rige por el reglamento de las comisiones orgánicas del Consejo Económico y Social.

De 1946 a 1967 la Comisión estuvo concentrada en la elaboración de los Pactos Internacionales mencionados, pero a partir de la resolución 1235 (XLII) de 6 de junio de 1967 completada el 27 de mayo de 1970 con la resolución 1503 (XLVIII), se establece un procedimiento por el cual la Comisión puede conocer de comunicaciones relativas a violaciones de derechos humanos a través de un procedimiento de carácter confidencial.

Por vez primera la resolución 1235 (XLII) respondió a la necesidad de responder con urgencia, por parte de la comunidad internacional a través de la Comisión de Derechos Humanos, a comunicaciones individuales recibidas. La resolución autoriza a la Comisión de Derechos Humanos y a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, a "examinar la información pertinente sobre violaciones notorias de los derechos humanos y las libertades fundamentales que ilustran la política Sudoccidental bajo la responsabilidad directa de las Naciones Unidas y ocupado ilegalmente en la actualidad por el Gobierno de la República de Sudáfrica, y la discriminación racial que se practica especialmente en Rhodesia del Sur".

En 1975 fueron creados procedimientos públicos especiales de investigación de "situaciones" de derechos humanos, en particular con la creación de un Grupo de Trabajo *ad hoc* encargado de investigar la situación de los derechos humanos en Chile, tras el golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973 que derrocó al Gobierno del Presidente Allende.

A partir de esa decisión de 1975, la práctica de la Comisión de Derechos Humanos ha desarrollado en términos insospechados la potencialidad de realizar, conforme a la resolución 1235 lo concede, estudios

a fondo "de las situaciones que revelen un cuadro persistente de violaciones de los derechos humanos ...". Lo novedoso es que tales estudios se han realizado como verdaderas investigaciones y sobre materias no contempladas inicialmente por la resolución 1235.

Ante todo se autoriza la investigación de la situación en países determinados, para lo cual la Comisión de Derechos Humanos designa expertos que le informan, tales como Relatores o Representantes.

Además se autoriza la investigación de fenómenos que producen graves violaciones de derechos humanos en todo el mundo (así, por ejemplo, las desapariciones forzadas o involuntarias, las ejecuciones sumarias o arbitrarias, la tortura, la intolerancia religiosa, los mercenarios, la venta de niños, etc.).

Poner fin a situaciones que revelen "un cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales" es el objeto de la resolución 1503.

Las denuncias de violación son referidas al Grupo de Trabajo de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías y que está compuesto de cinco miembros, quienes se reúnen dos veces al año antes del período anual de sesiones de la Subcomisión. El Grupo examina todas las comunicaciones recibidas y las respuestas de los gobiernos y selecciona para la Subcomisión los casos en que parecen existir pruebas fehacientes de un cuadro persistente de violaciones manifiestas de los derechos y las libertades fundamentales, es decir, situaciones que afecten a un gran grupo de personas durante un largo período de tiempo.

La decisión de remitir una comunicación a la Subcomisión se adopta por mayoría de los miembros del Grupo de Trabajo.

Al recibir la Subcomisión las comunicaciones recibidas del Grupo de Trabajo, tiene que decidir si remite las situaciones a la Comisión de Derechos Humanos, en caso de que parezca existir un cuadro persistente de violaciones de los derechos humanos. La Comisión deberá decidir, a su vez, si corresponde un estudio a fondo de la situación y presentar un informe y recomendaciones al respecto al Consejo Económico y Social. También la Comisión puede decidir establecer un comité especial para

efectuar una investigación, pero ésta precisa el consentimiento del Estado en el que se hayan realizado las supuestas violaciones.

Las reglas a las que deben someterse las comunicaciones son establecidas en la resolución I (XXIV) del 13 de agosto de 1971 de la Subcomisión. Una de tales reglas es que las comunicaciones pueden ser admitidas si proceden de una persona o grupo de personas que afirmen ser víctimas de violaciones de los derechos humanos. También pueden ser admitidas si proceden de cualquier persona o grupo de personas que tenga conocimiento directo y fidedigno de tales violaciones. Si es una ONG la que presenta la comunicación relativa a violaciones, se precisa que obre de buena fe, conforme a los principios de los derechos humanos, y que tenga conocimiento directo y fidedigno de la situación que denuncia.

Son inadmisibles tanto las comunicaciones anónimas como las basadas exclusivamente en informaciones aparecidas en los medios de comunicación masiva.

13. Aunque sea de manera breve, es importante referirse a las relaciones que existen entre los procedimientos establecidos por el Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y aquellos que aparecen en las resoluciones 1235 y 1503[14].

Ante todo si comparamos los procedimientos establecidos por las citadas resoluciones aparece que se asemejan por:

a. procedimientos "no convencionales", pues fueron creados por resoluciones del Consejo Económico y Social y su Comisión de Derechos Humanos.

b. no ser procedimientos contenciosos ni acusatorios. Poseen una naturaleza humanitaria y se proponen para solucionar a pueblos que padecen graves violaciones de derechos humanos.

---

[14] Estas diferencias son analizadas con detenimiento por Carlos Villán Durán, en "El Sistema de Naciones Unidas de Protección de los Derechos Humanos y de las Instituciones Especializadas", Institut International des Droits de l'Homme, Strasbourg, 1990.

c. no fueron establecidos, en principio, para resolver situaciones individuales sino globales o generales. A pesar de esto la evolución del procedimiento establecido por la resolución 1235 muestra que trata de dar respuesta tanto a situaciones globales como a los casos individuales con los que se encuentra.

Los procedimientos se distinguen por:

a. el carácter público del "procedimiento 1235", al menos en su etapa final, al presentarse un informe a la Comisión de Derechos Humanos o a la Asamblea General.

b. el carácter más estricto de las normas procesales que regulan el "procedimiento 1503" y que son más flexibles para el "procedimiento 1235".

c. el establecimiento de un órgano especial de investigación en el ámbito confidencial, que requiere consentimiento y cooperación del Estado involucrado. En el marco público no se precisa tal consentimiento. Precisamente de esta diferencia depende la decisión de la Comisión de llevar el caso conforme a uno u otro procedimiento, de modo que el recurso al procedimiento público aparece como sanción para el Estado que se resiste a cooperar (por ello se optó por la aplicación de la resolución 1235 en el caso de Guinea Ecuatorial, El Salvador, Guatemala, Irán y Afganistán).

14. En cuanto a las relaciones entre el "procedimiento 1503" y aquel del Protocolo Facultativo, las principales diferencias son[15]:

a. el "procedimiento 1503" es un instrumento no convencional, en tanto aquel del Protocolo posee carácter convencional.

---

15 Para esta comparación véase lo que aparece en la publicación "Procedimientos para Presentar Comunicaciones", Folleto Informativo N° 7 publicado por el Centro de Derechos Humanos de la Oficina de las Naciones Unidas, Ginebra, 1989.

b. el "procedimiento 1503" requiere la cooperación del Estado, en tanto aquel del Protocolo se basa en un tratado internacional que obliga a los Estados Partes.

c. el "procedimiento 1503" se aplica a todos los Estados, en tanto aquel del Protocolo sólo a los Estados que son Partes del Protocolo.

d. el "procedimiento 1503" trata de situaciones generales, en tanto el procedimiento del Protocolo trata del examen de denuncias particulares.

e. el "procedimiento 1503" se aplica en caso de violaciones generales a los derechos humanos y libertades fundamentales en su totalidad, en tanto aquel del Protocolo sólo se refiere a los derechos civiles y políticos protegidos por el Pacto correspondiente.

f. cualquier persona, grupo de personas u organización no gubernamental puede accionar el "procedimiento 1503", si tienen un conocimiento directo o indirecto de las violaciones alegadas, en tanto las comunicaciones presentadas lo son por una víctima o una persona debidamente legitimada.

g. los autores de las comunicaciones presentadas gracias al "procedimiento 1503" no participan en ninguna fase de su tramitación ni son informados de las medidas adoptadas por las Naciones Unidas, a menos que sean públicas, en tanto el autor de una comunicación presentada gracias al Protocolo Facultativo posee plena legitimación activa y es plenamente informado de las medidas adoptadas por el Comité o por su Grupo de Trabajo.

El Estado es igualmente informado y el autor de la comunicación tiene la oportunidad de responder a las comunicaciones escritas que presente el Estado.

15. Es así como, a nivel universal, se busca otorgar una eficaz protección a los Derechos Humanos. Antes de terminar esta sección es importante recordar, sin embargo, que este tema se encuentra íntimamente relacionado con el desarrollo del *Jus Cogens*, expresión de los grandes principios de la comunidad internacional organizada.

El *Jus Cogens* es tratado en la Convención de Viena sobre Derecho de Tratados, aprobada el 23 de Mayo de 1969, y en vigor a partir del 27 de Enero de 1980[16].

El Artículo 53 de la Convención establece que "Todo tratado que en el momento de su conclusión esté en conflicto con una norma del *Jus Cogens* es nulo. Para los efectos de la Convención se entiende por norma imperativa de derecho internacional general aquella norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior que tenga el mismo carácter". Tal es el *Jus Cogens* Antecedente. Y el Artículo 64 señala que "... si surge una norma imperativa de derecho internacional general, todo tratado existente que esté en conflicto con esa norma se convertirá en nulo y terminara". Tal es el *Jus Cogens* Superviniente o Consecuente.

El Comité de Redacción de la Convención de Viena sobre Derecho de Tratados dejó claramente establecido que las normas de *Jus Cogens*, como correlativas del concepto de "orden público" en los derechos internos, manifiestan los grandes principios e intereses colectivos de la comunidad internacional organizada, y no los intereses particulares de los Estados y, por ello, son oponibles incluso a los Estados que se opusieron a ellos. El *Jus Cogens* es una verdadera expresión del "bien común internacional".

La Corte Internacional de Justicia de la Haya, por su parte, ha establecido en su jurisprudencia la característica *erga omnes* del *Jus Cogens*, sobre todo en el caso de la "Barcelona Traction" del 5 de febrero de 1970. La Corte Internacional destaca en tal sentencia la distinción esencial que existe entre las obligaciones de los Estados para con la

---

16 Véase "Derecho Internacional Público. Principios Fundamentales", de Antonio Remiro Brotons, Técnos, Madrid, 1983, con buena bibliografía. Importante es la obra de Antonio Gómez Robledo "El *Ius Cogens* Internacional (Estudio Histórico y Crítico)", UNAM, México, 1982, que reproduce el texto en español de su intervención en los Cursos de Derecho Internacional de la Haya, que en 1982 se dedicaron en buena parte al tema de *Jus Cogens*.

comunidad internacional en su conjunto y aquellas que existen para con otros Estados en particular: las primeras conciernen a todos los Estados. "Una distinción esencial debe particularmente establecerse entre las obligaciones del Estado hacia la comunidad internacional en su conjunto y las que nacen respecto a otro Estado en el marco de la protección diplomática. Por su naturaleza misma, las primeras conciernen a todos los Estados. En atención a la importancia de los derechos en causa, todos los Estados pueden considerarse en posesión de un interés jurídico al efecto de que estos derechos sean protegidos; las obligaciones de que se trata son obligaciones *erga omnes*".

Una norma violatoria del *Jus Cogens* es sancionada con su nulidad absoluta, ya sea con relación a la totalidad del tratado en el caso del *Jus Cogens* Antecedente o respecto de aquellas partes del Tratado que le sean opuestas, en el caso del *Jus Cogens* Consecuente.

Pues bien, el *Jus Cogens* está íntimamente relacionado con los Derechos Humanos. Es así como el Prof. McDougal, el Prof. Ago, Héctor Gros Espiell y Antonio A. Cançado Trindade no dudan en afirmar que los Derechos Humanos en su conjunto poseen el carácter de *Jus Cogens*, o al menos aquellos que no admiten derogación.

Es así como el primero escribe que "la Declaración Universal de los Derechos Humanos ... es ahora reconocida como norma consuetudinaria que recoge los atributos del *Jus Cogens* y constituye el corazón de la declaración de derechos ... no debe causar sorpresa que las prescripciones de derechos humanos contemporáneas sean identificadas ahora como normas de *Jus Cogens*[17].

Gros Espiell afirma que "Hoy día se ha llegado a afirmar, a nuestro juicio con razón, que el deber de respetar los derechos del hombre constituye una norma imperativa del Derecho Internacional General, un caso de *Jus Cogens*, quizá el más característico de nuestra época, con

---

17 Estas y otras opiniones aparecen en la obra "La Protección de la Persona Humana en el Derecho Internacional", de Alejandro Etienne Llano, Ed. Trillas, México, 1987.

todas las consecuencias que de esta afirmación se derivan, cuyo respeto y vigencia se vinculan con la idea de "orden público internacional", lo que implica también efectos de obvia importancia" [18].

En el mismo sentido Antonio A. Cançado Trindade asienta que "En materia de tratados sobre protección de derechos humanos, la reciprocidad es suplantada por la noción de garantía colectiva y por las consideraciones de "ordre public". Tales tratados incorporan obligaciones de carácter objetivo, que trascienden los meros compromisos recíprocos entre las partes. Se busca, en suma, la salvaguarda de los derechos del ser humano y no los derechos de los Estados, en lo cual ejerce función clave el elemento de "interés público" común o general (u "ordre public") superior. Toda la evolución jurisprudencial relativa a la interpretación propia de los tratados de protección internacional de los derechos humanos se encuentra orientada en este sentido" [19].

Eric Suy en su lección inaugural de los cursos de 1980 del Instituto Internacional de los Derechos Humanos de Estrasburgo, al disertar "Sobre el Derecho de los Tratados y los Derechos Humanos", sostuvo el criterio de que son al menos casos de *Jus Cogens* aquellas cláusulas contenidas en las convenciones internacionales sobre derechos humanos que no pueden derogarse, al igual que lo son aquellos derechos cuya violación representa un crimen de Derecho Internacional [20].

III. La Protección Jurídica Internacional de la Persona Humana a Nivel Regional

16. Interesa referirse básicamente a la protección otorgada a los Derechos Humanos en el continente americano, pero por la importancia

---

18 Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Estudios sobre Derechos Humanos (Caracas, Ed. Jurídica Venezolana, 1985), pp. 26-27.

19 *Op. cit.*, pág. 43.

20 Lo son, por ejemplo, los que aparecen en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, Art. 4.2; Convención Europea de Derechos Humanos, Art. 15.2; Convención Americana sobre Derechos Humanos Art. 24; las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949 sobre Derecho Internacional Humanitario, Artículo Común 3.

que posee el sistema europeo, al igual que por la influencia que ha ejercido sobre el americano, resulta de importancia referirse, aunque sea de manera sucinta, al mismo[21].

En el seno de los países de Europa que forman parte del Consejo de Europa se formó en Roma, el 4 de noviembre de 1950, el Convenio Relativo a la Protección de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales, completada por 11 Protocolos adicionales: el 1° fue firmado en París el 20 de marzo de 1952; el 2° y el 3° en Estrasburgo el 6 de mayo de 1963; el 4° en Estrasburgo el 16 de septiembre de 1963; el 5° en Estrasburgo el 20 de enero de 1966; el 6° en Estrasburgo el 28 de abril de 1983; el 7° en Estrasburgo el 11 de noviembre de 1983; el 8° en Viena el 19 de marzo de 1985; el 9° el 6 de noviembre de 1990; el 10° el 25 de marzo de 1992; el 11° el de mayo de 1994 (este último no está en vigencia).

La Convención de Roma de 1950, pieza fundamental del sistema europeo de Derechos Humanos, salvaguarda básicamente los derechos civiles y políticos; los económicos, sociales y culturales son protegidos por la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961.

La Convención de Roma de 1950 se compone de 5 títulos: el I, en el que aparecen 18 artículos, enumera los derechos y libertades protegidas; el II instituye dos órganos encargados de tutelar los Derechos Humanos: la Comisión Europea de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de los cuales se trata en los dos títulos siguientes; el V establece algunas cuestiones administrativas y de competencia que son importantes.

---

21 La comparación más reciente entre el sistema europeo de protección de Derechos Humanos y el sistema americano ha sido realizada por Héctor Gros Espiell en "La Convención Americana y la Convención Europea de Derechos Humanos. Análisis Comparativo", Ed. Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1991. Se trata del texto, en español, de su intervención en los Cursos de Derecho Internacional de La Haya en 1989, al que se han añadido, como anexos, los textos de ambas Convenciones, al igual que el Estatuto de la Comisión Interamericana, los Reglamentos de ambas Comisiones, el Estatuto de la Corte Interamericana y los Reglamentos de ambos Tribunales regionales.

Interesa referirnos sobre todo a la Comisión Europea y al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que tienen su asiento en Estrasburgo, Francia. A través de ellos se ha logrado una protección cada vez más firme y eficaz de los derechos por los cuales se vela.

La Comisión -analizada en el Título III- está formada por "un número de miembros igual el de las altas partes contratantes" (Art.20), en tanto el Tribunal -del que se trata en el Título IV- "se compone de un número de magistrados igual al de miembros del Consejo de Europa" (Art.38).

Los miembros de la Comisión son elegidos por un período de seis años (Art. 22), en tanto aquellos del Tribunal lo son por nueve años (Art. 40), siendo ambos reelegibles.

Todo Estado Parte puede denunciar a la Comisión cualquier incumplimiento de la Convención que pueda ser imputada a cualquier otra parte contratante (Art. 24), aunque también lo puede hacer "cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares, que se considera víctima de una violación por una de las Altas Partes Contratantes, de los derechos reconocidos en el Convenio, en el caso en que la Alta Parte Contratante acusada haya declarado reconocer la competencia de la Comisión en esta materia" (Art. 25)[22].

Las demandas requieren, como requisito de admisibilidad, no ser anónimas, ni ser esencialmente idénticas a otras reclamaciones ya examinadas por la Comisión u otra instancia internacional de encuesta y conciliación -a no ser que contengan hechos nuevos- y no ser incompatibles con la Convención o manifiestamente mal fundadas o abusivas (Art. 27). Deben haber agotado los recursos internos (Art. 26).

En lo que respecta al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, su competencia obligatoria está afirmada por el Art. 45, pero el acceso al mismo está limitada a la Comisión, al Estado del nacional que ha sido

---

22 El día de hoy son 28 los Estados que han ratificado la Convención Europea y han aceptado el Derecho de petición de individuos.

víctima de la violación, al Estado que ha presentado la demanda a la Comisión o el Estado demandado (Art. 48), mas no al individuo lesionado en sus derechos[23].

Conforme al Protocolo 2 de 1963, el Tribunal puede, a petición del Comité de Ministros, emitir opiniones consultivas.

El Protocolo 6 de 1983 establece la abolición de la pena de muerte.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha elaborado una jurisprudencia de suma importancia.

En lo que respecta a la Carta Social Europea ésta prevé un sistema de aplicación basado en los informes que se deben enviar al Secretario General del Consejo de Europa (Arts. 21 a 24) y que son examinados por un Comité de Expertos (Art. 25).

En el continente europeo ha tenido muchas consecuencias la tesis establecida por la Asamblea General de la ONU del carácter indivisible e interdependiente de los Derechos Humanos. En el fallo del caso "Airey", el Tribunal Europeo constató que, aunque la Convención de 1950 consagre esencialmente derechos civiles y políticos, "muchos de entre ellos tienen implicaciones de naturaleza social o económica" y no existe una delimitación precisa ("no waterlight division") entre ambas categorías de derechos[24].

Poco después, en 1978, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa adoptó dos recomendaciones por las cuales sugería examinar la posibilidad de incorporar algunos derechos económicos, sociales y culturales a la Convención de 1950 e igualmente establecía un refuerzo del sistema de supervisión de la Carta Social Europea de 1961 de manera que incluyera el derecho de petición junto al sistema de informes.

---

23 Ello ha sido reafirmado por la resolución 41/117 de diciembre de 1986, con motivo del vigésimo aniversario de los dos Pactos. En diciembre de 1988, la Asamblea General, en sus resoluciones 43/113, 43/114 y 43/125 - subrayó de nuevo la necesidad de dar igual atención a la aplicación tanto de los derechos civiles y políticos como de los derechos económicos, sociales y culturales.

24 C.E.D.H., caso Airey, sentencia del 9 de octubre de 1979, Serie A, vol. 32, pág. 15, núm. 26.

Han seguido muchas discusiones a tales posiciones, pero el tema permanece abierto y no se ha llegado a una posición definitiva al respecto. En 1987, el Comité de Ministros adoptó el Primer Protocolo de la Carta Social Europea, ampliando la lista, con lo cual parece cerrarse la posibilidad de situar ciertos derechos económicos, sociales y culturales bajo la protección directa del mecanismo establecido por la Convención Europea de Derechos Humanos[25]. En 1991 se concluyó un Protocolo de Enmienda a la Carta Social Europea, el que, a pesar de las 5 ratificaciones, todavía no está en vigencia.

17. El sistema americano de derechos humanos tiene como norma originaria la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y fue adoptada el 30 de abril de 1948[26]. Tal documento estuvo preparado por una serie de pasos previos: la Conferencia de Chapultepec (Conferencia Interamericana sobre los Problemas de la Guerra y de la Paz) de 1945 estableció en su resolución XL la adhesión de las Repúblicas Americanas a los principios existentes en el Derecho Internacional para la salvaguarda de los derechos del hombre, "pronunciándose en favor de un sistema de protección internacional de los mismos". La Conferencia encomendó al Comité Jurídico Interamericano un anteproyecto de Declaración de Derechos y al Consejo Directivo de la Unión Panamericana que convocara una Conferencia de jurisconsultos para adoptar la proyectada declaración en forma convencional.

---

25 El tema, sin embargo, continúa siendo objeto de discusiones en el ámbito europeo.

26 Para un estudio más detallado de la evolución conocida por el actual texto de la Declaración Americana, se puede ver Héctor Gros Espiell, "Estudios sobre Derechos Humanos", Vol. II, Ed. Civitas, Madrid, 1988, en especial, "La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre - Raíces Conceptuales en la Historia y el Derecho Americano", pp. 87-117, con la bibliografía que contiene. También se puede consultar con provecho, para diferentes aspectos de la Declaración Americana, los diversos aportes que aparecen en Derechos Humanos en las Américas", Homenaje a la Memoria de Carlos A. Dunshee de Abranches, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington, 1984. Véase también de César Sepúlveda, "Las Fuentes del Derecho Internacional Americano", Ed. Porrúa, México, 1975.

Fue así como el Comité Jurídico Interamericano produjo el "Anteproyecto de Declaración de los Derechos y Deberes Internacionales del Hombre" del 31 de diciembre de 1945, fuente inicial de la Declaración de 1948. El proyecto fue revisado por el mismo Comité Jurídico, el cual, el 8 de diciembre de 1947, aprobó un proyecto definitivo y el tema llegó así a formar parte del temario de la IX Conferencia Internacional Americana (Bogotá, 1948). El tema pasó en esta Conferencia a la VI Comisión (Asuntos Jurídicos Políticos) el cual lo aprobó y pasó al Plenario de la Conferencia, que lo adoptó, al parecer por unanimidad, sin votación expresa, el 30 de abril de 1948.

El proyecto del Comité Jurídico parece haber tenido en cuenta el proyecto de la Declaración Universal de Derechos Humanos preparada por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, modificado y aprobado en París el 10 de diciembre de 1948.

La Declaración Americana enumera una serie de derechos (civiles y políticos, económicos, sociales y culturales) en los artículos 1 a 27 y de los artículos 29 a 38 establece una lista de Deberes del Hombre, lo que permite ver la estrecha correlación que en el sistema existe entre derechos y deberes.

18. Esta Declaración fue completada por la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, adoptada también en Bogotá en 1948 y que posee idéntica naturaleza jurídica. En todo caso la Conferencia Internacional Americana de 1948 consideraba que se estaba dando un primer paso que debía ser posteriormente completado por la creación de un instrumento convencional.

La Declaración Americana tuvo poca aplicación durante varios años, hasta que en 1959 se creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual sigue aplicando y promoviendo hasta el día de hoy los derechos enumerados en la Declaración a aquellos Estados que no son parte de la Convención Americana[27]. Para los Estados que son parte de

---

[27] Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Arts. 1, 2.B, 18 y 20 F.V. García Amador, "Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en relación con los Estados Miembros de la OEA que no son

ésta, la Declaración continúa aplicándose en lo relativo a los deberes del hombre que enumera. El texto de la Declaración fue, además, el único aplicable entre 1960 y 1969 y constituyó una de las fuentes, al igual que la Convención Europea de 1950 y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (o Pacto de San José de 1969).

19. El sistema americano de derechos humanos, integrado por la Declaración Americana y la Carta Americana, se completa con la Carta de la Organización de los Estados Americanos reformada por el Protocolo de Buenos Aires de 1967, la que prevé la existencia, como órgano de la organización, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Esta comisión, creada en 1959, recibió su primer Estatuto en 1960, fue modificado en 1965 por la Segunda Conferencia Internacional Extraordinaria (Río de Janeiro) y fue adoptado en 1967 por el citado Protocolo de Buenos Aires, que reformó la Carta de la OEA[28].

---

parte en la Convención de 1969", en Derechos Humanos en las Américas", *op. cit.*; Andrés Aguilar, "La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos", Mundo Nuevo, Revista de Estudios Latinoamericanos, núm. 5 - 6, Caracas, 1979; Antonio Augusto Cançado Trindade, "A Evolução do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos: Avaliação Crítica", Revista de Informação Legislativa, 73, Brasília, 1982; Antonio Augusto Cançado Trindade, "La evolución de las competencias de los órganos políticos internacionales: los casos de la ONU y de la OEA", Mundo Nuevo, núm. 17-18, Caracas, 1982; Héctor Gros Espiell, "Estructura y Funcionamiento de los Organos que Tutelan los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano", en *op. cit.*; Edmundo Vargas Carreño, "Algunos Problemas que presentan la aplicación y la interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos", La Convención Americana sobre Derechos Humanos, OEA, Washington, 1980, p. 163. Especial importancia posee el curso impartido por Héctor Gros Espiell en la Academia de Derecho Internacional de la Haya, en 1989, al que hicimos referencia en la Nota 21

28 En este sentido se puede consultar "Los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano: Recopilación de Instrumentos Básicos", Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 1987.

Fue así como el artículo 150 de la Carta reformada estableció: "Mientras no entre en vigor la Convención Interamericana de Derechos Humanos a que se refiere el Capítulo XVIII, la actual Comisión Interamericana de Derechos Humanos velará por la observación de tales derechos", lo que permite actuar a la Comisión en todos los Estados miembros de la OEA y no sólo en aquellos que son parte de la Convención de 1969. A todos los Estados miembros de la OEA se aplica también, en lo pertinente, el Estatuto y el Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, es decir a treinta y cinco Estados, algunos de los cuales todavía no se adhieren a la Convención[29].

20. La Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José (1969) es pieza fundamental del sistema regional de derechos humanos, a la que se han adherido hasta el día de hoy un total de veinte y cinco Estados[30].

Ello permite entender cómo en el continente americano coexisten dos sistemas diferentes de promoción y protección de Derechos Humanos: uno para los Estados que son Partes en la Convención Americana y otro para aquellos que no lo son, y que sea un mismo órgano, la Comisión Interamericana, la que actúa en ambos sistemas o regímenes, poseyendo competencias normalmente análogas, pero no idénticas.

21. La última pieza fundamental del sistema americano de protección de los derechos humanos está constituida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya existencia está prevista por la Convención

---

29 Los Estados signatarios de la Carta de la OEA son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

30 Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

de San José y tiene competencia para aquellos Estados Partes de esta Convención que de manera expresa la han aceptado. El día de hoy estos Estados suman ya el número de dieciseis (Art. 45) [31].

Si la Comisión Interamericana se expresa a través de informes y puede recibir comunicaciones o denuncias individuales de derechos humanos[32], la Corte Interamericana se expresa a través de opiniones consultivas y sentencias, sumando el día de hoy el número de doce las primeras y tres las segundas (existen también cuatro casos pendientes relacionados con Suriname y con Perú). Debe precisarse, además, que en tanto la competencia consultiva de la Corte se extiende a la Convención y a "otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos", la contenciosa sólo se refiere a los casos "relativos a la interpretación o aplicación de la Convención" [33].

22. Lo hasta aquí afirmado es de gran importancia para la comprensión del problema de los refugiados en el continente americano y no sólo por el hecho de que aquí existe todo un sistema de promoción y protección de los derechos humanos, cuya eficacia es

---

31 Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

32 Esta posibilidad que responde a una tradición invariable del Sistema Interamericano, está reconocida por el Art. 44 de la Convención Americana: "Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados Miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado Parte".

33 Héctor Gros Espiell en *op. cit.* observa que la Corte Interamericana tiene una competencia consultiva que va más allá de la interpretación de la propia Convención, de la Carta de la OEA y de los tratados sobre derechos humanos elaborados en el marco o con el auspicio de la OEA, incluyendo además "a todo tratado concerniente a la protección de los derechos humanos en que sea Parte un Estado Americano Miembro de la OEA"(pág. 242). Véase la importante obra de Manuel E. Ventura y Daniel Zovatto, "La Función Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", Ed. Civitas, Madrid, 1989.

creciente tanto a nivel de los derechos de las personas humanas como a nivel del fortalecimiento de verdaderos sistemas democráticos, sino también porque, aunque son muchos los países que se han adherido por igual a los instrumentos protectores de los derechos humanos al igual que a aquellos protectores de los refugiados, son varios los que únicamente reconocen los primeros, de manera que son diversos los Estados en que los únicos instrumentos convencionales aceptados son aquellos relativos a los derechos humanos[34].

23. Mas en el continente americano la protección de los derechos económicos, sociales y culturales ha conocido una real evolución[35]. El tema fue discutido durante los trabajos preparatorios de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969. Chile y Uruguay habían propuesto la inserción de tales derechos en el proyecto de Convención, pero se siguieron los modelos mundiales y europeo, con la diferencia de que la Convención Americana se contenta con remitir, en su artículo 26, a las normas económicas, sociales y culturales que aparecen en los artículos 29 - 50 de la Carta enmendada de la OEA. Pronto se dieron cuenta, sin embargo, que entre los derechos económicos, sociales y culturales algunos requerían mecanismos de protección parecidos a los de los derechos civiles y políticos.

La necesidad fue percibida con mayor claridad tras los pronunciamientos de la Asamblea General de la ONU y de la Comisión de Derechos Humanos afirmando el carácter indivisible e interdependiente de los diferentes Derechos Humanos.

---

34 Tal es el caso de México que, sin embargo, tiene capital importancia por el número de refugiados que ha acogido.

35 Véanse a este respecto Antonio Cançado Trindade, "La Cuestión de la Protección Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Evolución y Tendencias Actuales", IIDH, San José - Costa Rica, 1992 y Héctor Gros Espiell, "Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano", Libro Verde, San José - Costa Rica, 1986. Ambas obras contienen bibliografía al respecto aunque la segunda desconoce importantes progresos ulteriores.

Ya en 1980 - 1981, la Asamblea General de la OEA, por recomendación de la Comisión Interamericana, destacó la importancia del respeto de los derechos económicos, sociales y culturales. El Artículo 77 del Pacto de San José dio la posibilidad a los Estados Partes y a la Comisión Interamericana de someter a la Asamblea General de la OEA los proyectos de protocolos adicionales, de manera que fueron protegidos otros derechos.

Tras ello se realizó un difícil trabajo de llegar a posturas comunes que culminó con la adopción del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado y firmado en San Salvador, El Salvador, en la XVIII Asamblea General de la OEA el 17 de noviembre de 1988[36].

El Artículo 1° del Protocolo establece la obligación de los Estados Partes de adoptar medidas (de orden interno y a través de la cooperación internacional) "hasta el máximo de los recursos disponibles y teniendo en cuenta su nivel de desarrollo", con el fin de obtener "Progresivamente y de acuerdo con la legislación interna" la "plena efectividad" de los derechos que aparecen en el Protocolo.

En 1990 se concluyó un Protocolo a la Convención Americana para la abolición de la pena de muerte, el cual, desde 1991, está en vigencia.

Es así como aparecen derechos económicos, sociales y culturales de "exigibilidad inmediata" y otros de "realización progresiva". Los trabajos preparatorios del Protocolo indican que "la obligación de adoptar medidas ...." que aparece en el Artículo primero se refiere a la segunda categoría.

Por ello se puede afirmar que la meta de alcanzar un sistema de protección fuerte y eficaz de estos derechos está aún por alcanzar.

---

36 Antonio A. Cançado Trindade en *op. cit.* describe con todo detalle los pasos que se dieron entre 1980 y la adopción de este Protocolo Adicional.

EL COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA (CICR), AGENTE DE IMPLEMENTACIÓN DE LA NORMATIVA DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO (DIH)

Gérard PEYTRIGNET

SUMARIO

I. DEL LUGAR DEL CICR DENTRO DEL MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA

- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)
- Sociedades Nacionales (SN) de Cruz Roja
- Federación Internacional de las SN de Cruz Roja
- Conferencia Internacional de la Cruz Roja

II. DE LAS ESTRUCTURAS DEL CICR, EN SU SEDE CENTRAL Y EN EL TERRENO

- Asamblea y Presidencia
- Consejo Ejecutivo y Directorio
- Dirección de Operaciones

- Estructura del terreno
- Delegaciones operacionales y delegaciones regionales
- El CICR en América Latina

III. DEL MANDATO GENERAL DEL CICR Y DE ALGUNAS DE SUS RESPONSABILIDADES

- Mandato general y personalidad jurídica del CICR
- Régimen de las Potencias Protectoras y substitución por el CICR
- Tareas asignadas por los Convenios de Ginebra de 1949
- Tareas asignadas por los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja
- Tareas asignadas por Resoluciones de las Conferencias Internacionales de la CR

IV. DE LAS ACTIVIDADES DEL CICR EN FUNCIÓN DE LA TIPOLOGÍA DE LOS CONFLICTOS ARMADOS (ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL DIH)

- Conflictos armados internacionales
- Conflictos armados no internacionales
- Situaciones de violencia interna no cubiertas por el DIH

V. DE LAS ACTIVIDADES DEL CICR EN FUNCIÓN DE LOS PROGRAMAS HUMANITARIOS QUE EJECUTA EN EL TERRENO

- Supervisión del trato a prisioneros de guerra
- Visitas a detenidos de seguridad
- Gestiones en favor de la protección de la población civil
- Asistencia alimenticia y material a poblaciones afectadas
- Asistencia médica y acciones de salud en favor de grupos vulnerables
- Actividades de la Agencia Central de Búsquedas
- Diplomacia humanitaria y difusión de las normas del DIH

I. Del lugar del CICR dentro del Movimiento Internacional de la Cruz Roja

Comité Internacional de la Cruz Roja

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) es el órgano fundador del Movimiento Internacional de la Cruz Roja, y nació en 1863, hace algo más de 130 años, con la finalidad esencial de prestar asistencia a las víctimas de los conflictos armados, tanto a través del desarrollo de normas jurídicas de protección, por medio de la codificación progresiva del derecho internacional humanitario (DIH), como por su propia acción humanitaria, en pro de los que se vieran afectados por la violencia armada.

Al fundar el Comité, el ciudadano suizo Henry Dunant, su principal inspirador, sugirió también que se creasen, en cada país, una "Sociedad Nacional de asistencia a los heridos de guerra", encargada de colaborar con los servicios sanitarios de los ejércitos. Nacieron así cruces rojas nacionales en la casi totalidad de los países del mundo, y son hoy día 153, las que han sido oficialmente reconocidas. Cabe recordar que dichas sociedades tienen el nombre de "Media Luna Roja", en los países musulmanes.

Sociedades Nacionales de la Cruz Roja

Las competencias de las Sociedades Nacionales de Cruz Roja (SN) son múltiples y variadas, y a partir de la primera tarea que emprendieron, la del socorro a los heridos en el campo de batalla, ellas desarrollaron actividades relacionadas con socorrismo, primeros auxilios, servicios de ambulancia y de atención médica o paramédica elemental, bancos de sangre, asistencia a las víctimas de desastres naturales, saneamiento básico y atención primaria en las zonas y en los barrios más desfavorecidos, ayuda social a las capas carentes de la sociedad, labores en favor de las personas refugiadas o solicitantes de asilo, lucha contra la drogadicción, programas de preservación del medio ambiente y muchas otras más, siempre llevadas a cabo en el marco del respeto a los principios fundamentales del Movimiento de la Cruz Roja.

Federación Internacional de las SN de Cruz Roja

Finalmente, el tercer componente del Movimiento de la Cruz Roja es la Federación Internacional de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja, nacida en 1919, de la necesidad de las Cruces Rojas Nacionales de agruparse para fomentar su desarrollo mutuo, estructurar sus actividades en tiempo de paz, tecnificar y armonizar sus programas, concitar la solidaridad de las más fuertes con las más incipientes, y finalmente, organizar las acciones internacionales de emergencia en casos de catástrofes naturales de gran escala.

Conferencia Internacional de la Cruz Roja

Las tres entidades que conforman el Movimiento Internacional de la Cruz Roja, el Comité Internacional de Sociedades Nacionales y la Federación, poseen además una relación directa con los Estados, a través de las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja, las que se reúnen cada 4 años, con la participación de los gobiernos de los países partes en los Convenios de Ginebra, hoy día, 185.

Dicha Conferencia constituye el órgano deliberativo máximo de la Cruz Roja; aprueba los Estatutos del Movimiento, en los cuales se encuentran refrendados los mandatos específicos de cada institución, y adopta resoluciones que pueden encargar misiones o responsabilidades particulares al Comité, a las Sociedades Nacionales, o a la Federación, sea individualmente o en conjunto. Existe, finalmente, entre 2 Conferencias Internacionales, un órgano común de enlace llamado Comisión Permanente del Movimiento.

II. De las estructuras del CICR, en su sede central y en el terreno

Asamblea y Presidencia

El órgano supremo del CICR es su Comité. Es integrado por hasta 25 personas, de nacionalidad suiza, que son elegidas por cooptación, por esta misma asamblea; dichos candidatos son seleccionados entre personajes relevantes de la vida nacional. Deben tener una sólida

experiencia de la problemática de las relaciones internacionales y un compromiso personal con la causa humanitaria. Oriundos de los más diversos sectores profesionales y académicos, entregan su experiencia de juristas, economistas, científicos, médicos y también de militares, al beneficio del fortalecimiento y del desarrollo del mandato de la Institución.

El Presidente del CICR queda elegido para un mandato renovable de 4 años por el Comité, órgano que se reúne, por lo demás, unas 8 veces al año, en sesiones de asamblea, destinadas a fijar las líneas de política general y los principios de acción de la organización. El Comité posee también comisiones y sus grupos de trabajo, encargados de examinar asuntos y proyectos específicos.

Consejo Ejecutivo y Directorio

El Consejo Ejecutivo está integrado por 7 miembros, o sea 4 elegidos por el Comité de los cuales el Presidente y el Vice Presidente, así como los 3 miembros de la Dirección de la Institución, sea el director del Departamento de Coordinación General, el Director del Departamento de Operaciones y el director del Departamento de Doctrina, Derecho y Relaciones con el Movimiento.

El Consejo Ejecutivo se reúne cada semana y supervisa directamente la ejecución de las operaciones en el curso y la administración de la entidad, tomando las decisiones relevantes en materia de orientación general de las acciones y negociaciones emprendidas.

En cuanto al nivel del Directorio, se subdivide en 3 grandes áreas, con:

- Un Director General, encargado de la coordinación de las actividades no operacionales y de los sectores de soporte, como administración y finanzas, recursos humanos y comunicaciones y relaciones externas.
- Un Director de Operaciones, encabezando las zonas geográficas de intervención, las "task forces" y las divisiones técnicas de apoyo.

- Un Director de la Doctrina, del Derecho y de las Relaciones con el Movimiento de la Cruz Roja, que vela por los asuntos más directamente ligados con el desarrollo, el análisis y la difusión del derecho internacional humanitario, la doctrina de la Institución, así como la cooperación y el relacionamiento con las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y su Federación Internacional.

Dirección de Operaciones

De las 3 direcciones, la más importante en materia de personal, y la que se encuentra más directamente en relación con las actividades desarrolladas en el terreno, es la Dirección de Operaciones. Se subdivide en 6 "zonas geográficas de intervención", con delegados generales a su cabeza.

Tenemos así la zona de América Latina y el Caribe, que es hoy la zona con menos operaciones en curso, gracias al clima relativamente pacífico que impera hoy en el continente, la zona de Africa, que absorbe, por sí sola, más de la mitad de los recursos humanos y financieros institucionales, y las zonas de Asia y Pacífico, Oriente Medio y Africa del Norte, y Europa y América del Norte.

En cuanto a Europa, el dramático estallido de nuevos focos de tensión en esta región del mundo en los últimos años hizo necesario subdividir la zona con una a cargo de Europa Occidental y de los Balcanes, incluyendo la ex-Yugoslavia, y la otra encargada de Europa Oriental, y de la ex-Unión Soviética.

Dichas zonas coordinan todo el trabajo realizado en las delegaciones en el mundo, con el apoyo funcional de las Divisiones Médicas, de Socorros, de Detención, de Organizaciones Internacionales, y la Agencia Central de búsquedas.

Esta es, básicamente, la estructura de la Sede del CICR, que cuenta hoy con unos 650 colaboradores permanentes, para un presupuesto calculado en unos 90 millones de dólares, para 1994.

Estructura en el terreno

Tratándose de la estructura en el terreno, representa más de 1.000 colaboradores internacionales, entre delegados suizos y personal médico, paramédico o técnico puesto a disposición por las Sociedades Nacionales, así como unos 5.000 colaboradores reclutados localmente, para un presupuesto operacional evaluado a unos 420 millones de dólares para 1994. Dicho personal se reparte entre las 50 delegaciones hoy activas en el mundo.

Delegaciones operacionales y delegaciones regionales

Las delegaciones son básicamente de 2 índoles:

- las delegaciones operacionales, que realizan el conjunto de las tareas derivadas de la responsabilidad del CICR frente a las víctimas de conflictos armados o de otras situaciones de violencia armada, que representan la gran mayoría de sus oficinas.
- las delegaciones "regionales", que son representaciones responsables de promover las causas humanitarias defendidas por el CICR, a mediano y a largo plazo, en las demás regiones del mundo; de esta forma, los países que viven en situación de normalidad y no requieren la asistencia directa del CICR son "cubiertas" por una red de delegaciones que asumen el mando permanentemente de la Institución en materia de difusión y promoción de la mormatividad, concientización de los gobiernos frente a sus obligaciones en este campo, establecimiento de contactos y de relaciones de confianza destinados a permitir una rápida y eficaz acción en caso de necesidad, y mantenimiento de los nexos de cooperación con las Sociedades Nacionales de Cruz Roja del área.

El CICR en América Latina

Para el CICR, América Latina es un continente atípico, ya que cuenta hoy con más delegaciones regionales que operacionales:

Ciudad de Guatemala, que cubre América Central, México y el Caribe, Brasilia, que atiende la zona de Brasil, Ecuador, Guyana, Suriname y Venezuela y finalmente Buenos Aires, para el Cono Sur del continente y Bolivia. Las tareas específicas de estas delegaciones, que cumplen un papel esencialmente preventivo, consisten en difundir el conocimiento de las mormas del DIH y de los principios de la Cruz Roja ante los principales estamentos de los países de sus áreas de competencia, entre ellos las Fuerzas Armadas y de Seguridad Interior, así como en mantener con los gobiernos, las demás autoridades y las entidades representativas de la sociedad, un estado de disponibilidad y de comprensión hacia lo humanitario, con miras a facilitar eventuales acciones concretas cuando la situación así lo requiera.

Por otro lado, son hoy dos las delegaciones del continente que realizan tareas de tipo operacional, directamente en relación con la protección y asistencia a personas afectadas por situaciones de violencia armada interna o sea Colombia, Perú, países donde el CICR lleva a cabo, desde más de una década, variados programas de acción humanitaria destinados a aliviar la suerte de las víctimas de los enfrentamientos y a procurar una "humanización" de dichos conflictos.

III. Del mandato general del CICR y de algunas de sus responsabilidades

Mandato general y personalidad jurídica del CICR

Al hablar de un mandato general, puede subrayarse liminarmente que no se hace una mera referencia a una función, una competencia o un cometido, sino a una responsabilidad derivada de obligaciones convencionales refrendadas en tratados y en acuerdos internacionales.

Es por lo demás, la naturaleza misma de estas responsabilidades, que le da, a una organización privada, como es el CICR, la dimensión y la funcionalidad de una organización internacional, con una personalidad jurídica propia que le permite, por ejemplo, relacionarse con Estados y organismos intergubernamentales, celebrar acuerdos y tratados, y negociar como sujeto de derecho internacional.

Básicamente, podría definirse el CICR como un organismo cuya misión fundamental consiste en prestar asistencia y protección a las víctimas de los conflictos y de sus consecuencias, tanto como agente formal de implementación de las disposiciones pertinentes de los tratados en la materia, en especial de los Convenios de Ginebra de 1949 y sus 2 Protocolos Adicionales de 1977, tanto como por las iniciativas que se le faculta tomar en todas las situaciones que puedan requerir la intervención de una organización específicamente neutral e imparcial.

Régimen de las Potencias Protectoras y mecanismo de substitución por medio del CICR

Los Convenios y los Protocolos de Ginebra, instrumentos universales que rigen la conducta de los beligerantes y de los combatientes en las contiendas armadas han instituido el llamado régimen de las "Potencias Protectoras", encargadas de velar por los intereses humanitarios específicos de las partes en conflicto, sistema que, por lo demás, ha sido tradicionalmente dejado en desuso por la Comunidad Internacional.

El CICR se ha visto entonces facultado, por los mismos Convenios de Ginebra, a **substituir** a las Potencias Protectoras, y ejercer, en su lugar, el mandato general de salvaguardia humanitaria y de control de la aplicación de dichos tratados. La misma naturaleza de la Institución, su independencia absoluta, y la confianza general de la que suele gozar de parte de los adversarios, le permite entonces desempeñar su cometido en forma simultánea de todos los lados de las líneas de fuego, como prueba de equilibrio y de imparcialidad.

Tareas asignadas por los Convenios de Ginebra

Las tareas y prerrogativas específicas, nominalmente asignadas al CICR por los Convenios de Ginebra son las siguientes:

- Actuar en favor de los prisioneros e guerra y de los internados civiles, y entrevistarse con ellos en forma privada, para poder fiscalizar sus condiciones de cautiverio.

- Desempeñar las actividades propias de la Agencia Central de Búsquedas, en cuanto a los presos, los heridos y los fallecidos, así como las comunicaciones con sus familiares.
- Llevar a cabo actividades de socorro y de asistencia a la población, con el consentimiento de las Partes.
- Beneficiarse de la protección del emblema de la Cruz Roja sobre fondo blanco
- Ofrecer sus servicios en situaciones de conflictos armados no internacionales para servir de intermediario neutral entre las partes y tratar de convencerlas de aplicar voluntariamente la totalidad o parte de las disposiciones humanitarias convencionales relativas a los conflictos internacionales.

Tareas asignadas por los Estatutos del Movimiento

Más allá de dichas disposiciones, los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja, que son aprobados por la misma Comunidad Internacional, a través de las Conferencias Internacionales en las que toman parte los gobiernos, enumeran una serie de competencias propias del CICR, constituyendo así otro marco de referencia con carácter jurídico oficial.

Dichas funciones, completadas por disposiciones de los propios Estatutos del Comité, son de dos índoles básicas, o sea las relacionadas con la puesta en obra del DIH, y las que dicen relación con el Movimiento de la Cruz Roja. En cuanto a la implementación del DIH, pueden señalarse las siguientes responsabilidades:

- Obrar para la fiel aplicación del DIH en los conflictos armados y recibir quejas relativas a alegaciones de violaciones de estas normas.
- Obrar para la difusión y la comprensión del DIH en el mundo, tanto en tiempo de paz como en situaciones de guerra, y trabajar al desarrollo de la codificación de este derecho, cuando se estime necesario.

- Tomar toda iniciativa humanitaria que se le parezca necesaria como institución de intermediación específicamente neutral, así como estudiar cualquier cuestión, en la materia, cuyo examen se le imponga útil.

Por lo que atañe a las funciones relacionadas con el Movimiento de la Cruz Roja, pueden enumerarse las siguientes:

- Ser el guardián y divulgador de los principios fundamentales de la Cruz Roja, a saber la "Humanidad", la "Neutralidad", la "Imparcialidad", la "Independencia", el "Carácter Voluntario", la "Unidad" y la "Universalidad".
- Reconocer las nuevamente formadas Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y recomendar su admisión en la Federación Internacional.
- Contribuir a la formación del personal médico y de las Sociedades Nacionales, en caso de guerra.

Tareas asignadas por resoluciones de las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja

Finalmente, cabe mencionar que el CICR puede también recibir nuevos encargos, por medio de Resoluciones de las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja, las que, por su propia naturaleza, también tienen el carácter oficial de una decisión de la Comunidad de las Naciones. Es el caso de ciertas tareas específicas que le han sido encomendadas en materias como:

- la asistencia a las personas desplazadas
- la lucha contra el fenómeno de las torturas y de las desapariciones forzadas
- el estudio técnico de los efectos de ciertos armamentos
- y otros tantos temas relacionados con las preocupaciones humanitarias del mundo contemporáneo.

IV. De las actividades del CICR en función de la tipología de los conflictos armados

Habiendo examinado el lugar ocupado por el CICR en el seno del Movimiento de la Cruz Roja, sus estructuras internas, así como su mandato y sus bases convencionales, reglamentarias y resolutivas de competencia, se puede abordar la descripción de sus actividades bajo el prisma de la tipología de las diferentes situaciones conflictivas que pueden presentarse en el mundo, dividiéndolas, básicamente, en tres categorías previstas por la normativa del Derecho Internacional Humanitario (DIH):

Conflictos armados internacionales

En situaciones de conflictos armados internacionales , o "guerras" interestatales, si aún cabe la expresión, pasa a regir el conjunto del cuerpo de reglas contenidas en los principales instrumentos del DIH, tanto a nivel de "derecho de la Haya", conocido como el "derecho de los medios y métodos de combate", como al del "derecho de Ginebra", o "derecho de protección de las víctimas". Sobre esta base, la presencia del CICR y sus actividades tradicionales tienen un carácter convencional, y son, por lo tanto, obligatorias para las partes en conflicto. Es la situación más favorable para el Comité, ya que tiene bases muy sólidas de acción.

Conflictos armados no internacionales

En las situaciones de conflictos armados no internacionales, o sea las "guerras civiles" y los conflictos internos de cierta intensidad, impera el derecho consuetudinario relevante, y las disposiciones de los Convenios de Ginebra y de sus Protocolos que tienen relación con las contiendas internas, o sea el artículo 3 común a los 4 Convenios, este "mini-tratado humanitario" aplicable en todos los conflictos armados sin carácter internacional, y, en algunas situaciones, el Protocolo II de Ginebra, cuando fuera vigente para con el país

concernido, y provisto que se estén dando una serie de requisitos relativos a la intensidad del conflicto, como, entre otros, el grado de organización militar de la parte rebelde y su control del territorio.

En esta hipótesis, el CICR ya tiene una base de acción menos firme, puesto que puede fundamentarse apenas sobre los artículos que lo facultan a ofrecer sus servicios a las partes en conflicto, y a actuar de acuerdo a su consentimiento. Se trata, aquí, del llamado "derecho convencional de iniciativa del CICR", mediante el cual la Institución negocia su acceso y la realización de sus tareas habituales, con las relevantes autoridades.

Situaciones de violencia interna no cubiertas por el DIH

En las situaciones de violencia que no alcanzan el grado de verdaderos conflictos, y que, por lo tanto, no son formalmente cubiertas, por las disposiciones del DIH, también llamados "conflictos de baja intensidad", pueden generarse víctimas o necesidades humanitarias importantes. Sin embargo, el CICR no puede facultar su ofrecimiento de servicios sobre la base de los tratados humanitarios, siendo los derechos básicos de las personas apenas cubiertos por las normas internacionales y nacionales existentes en materia de derechos humanos.

El CICR se basa e entonces sobre los Estatutos del Movimiento de la Cruz Roja para proponer su presencia, su apoyo o sus buenos oficios: se trata de su "derecho de iniciativa estatutario". Sin duda, esta es la más débil de las 3 situaciones, en cuanto a la posibilidad de invocar disposiciones obligatorias para las partes involucradas.

Cabe sin embargo mencionar, que tanto en las situaciones de conflictos internos como en las de violencia interna no cubierta por el DIH, el CICR ha logrado, a lo largo de los años, obtener el consentimiento de la mayor parte de los gobiernos concernidos para poder actuar en sus respectivos territorios, a pesar de la ausencia de base jurídica convencional para hacerlo, lo que demuestra la aceptación creciente del rol y de la práctica de la Institución, como intermediario humanitario neutral universalmente reconocido.

V. De las actividades del CICR en función de los distintos programas humanitarios que ejecuta en el terreno

Puédese examinar de forma sinóptica los distintos tipos de programas llevados a cabo por los delegados del CICR en el terreno, indiferentemente del marco jurídico en el cual se realizan, y ello, en 7 campos principales:

Supervisión del trato a los prisioneros de guerra (conflictos internacionales)

Una vez conseguidas las autorizaciones de principio, los delegados visitan los campamentos de presos de guerra, hospitales y otros lugares de internamiento. A través de inspecciones minuciosas a las instalaciones, de conversaciones privadas con los presos o sus "hombres de confianza", y de diálogos con las autoridades del lugar, se cercioran de las condiciones de vida de los presos, de su salud, de su estado sicológico y verifican que las disposiciones detalladas del III Convenio de Ginebra de 1949 en la materia, son respetadas. Los delegados intervienen, al nivel necesario para que sus sugerencias sean tomadas en cuenta, organizan el intercambio de noticias entre los presos y sus familias a través de la Agencia Central de Búsquedas; pueden entregar, asimismo, ayuda material, en función de las necesidades observadas.

El CICR organiza también, cuando lo puede, intercambios de prisioneros y repatriaciones de heridos o inválidos, y pide la liberación incondicional de los prisioneros al final de las hostilidades, en aplicación del mismo Convenio.

Visitas a detenidos de seguridad (conflictos internos)

En situaciones de conflictos internos, de disturbios o de tensiones políticas, el CICR suele llevar a cabo visitas a personas detenidas por motivos de seguridad.

Dichas visitas, que los gobiernos solo aceptan si bien lo quieren, no tienen como finalidad el obtener la liberación de los detenidos, sino el cerciorarse que reciben un trato humano y decente, cualquier que san los delitos de que se les acuse. El CICR también pide, como modalidad permanente de trabajo, el poder conversar en forma privada con estas personas, y verlas en los lugares mismos de reclusión, sean dependencias civiles o militares, así como volver a dichos recintos cuantas veces fuese necesario.

Por medio de esta actividad, y cuando las autoridades centrales colaboran satisfactoriamente, el CICR puede contribuir, a menudo, a mitigar el grave problema de la tortura en los interrogatorios, e inclusive los tristes fenómenos de las desapariciones forzadas y de las ejecuciones extrajudiciales. Dicha actividad, muy importante hoy día para el CICR, no impide que los gobiernos que aceptan su presencia, luchen contra sus adversarios internos con todos los medios legítimos a su disposición; los ayuda simplemente a hacerlo dentro del respeto de la legalidad.

Gestiones en favor de la protección de la población civil

En la mayoría de los conflictos, la población civil se encuentra presa entre dos o más fuegos y sufre, en carne propia, las consecuencias de los enfrentamientos, cuando no es blanco directo de las hostilidades.

Con su red de delegados en el campo, el CICR se hace presente en las zonas de combate, visita los pueblos afectados, conversa con los lugareños, y recauda los eventuales testimonios que alegan un comportamiento abusivo de parte de las tropas gubernamentales, o de los grupos rebeldes.

Cuando estima poseer un cuadro informativo objetivo de la situación, el CICR interviene, por medio de informes reservados y gestiones ad-hoc, sea ante el propio gobierno, sea ante los elementos irregulares. Además, la mera presencia del CICR en el terreno de los acontecimientos permite muchas veces aminorar los problemas

existentes, ya que suele servir de elementos de disuasión, por el poder moral que representa, ante los grupos en presencia.

Asistencia alimenticia y material a poblaciones afectadas

Que los beneficiarios sean personas que sufren de los efectos de la guerra en sus propias regiones de morada, que sean poblaciones entre las que se encuentran desplazadas, o que sean refugiados acantonados en campamentos, el CICR comienza siempre por evaluar personalmente las necesidades, examinando el estado nutricional de las víctimas, haciendo un censo completo de los grupos seleccionados y analizando las posibilidades logísticas de atingirlas sin intermediación. Estos criterios de ayuda son un principio básico de la organización.

De acuerdo a las necesidades, se puede distribuir raciones y géneros alimenticios secos, comida preparada en cocinas comunitarias para los grupos más vulnerables, o semillas destinadas a limitar el estado de dependencia de los beneficiarios y favorecer la reforma de las culturas; se emprenden asimismo, acciones complementarias, como de rehabilitación agrícola e hidrogeológica, de cuidados veterinarios al ganado, o de entrega de herramientas, entre otras.

Cuando se trata de alimentar a decenas de miles de personas, o hasta incluso millones de famélicos, en situaciones extremas, el CICR tiene que recurrir a una logística y una infraestructura a la medida de las necesidades, de las complicaciones del terreno y de la precariedad de la seguridad, organizando el flujo de bienes desde los países de donación o de compra hasta el destinatario final, en una cadena de transporte que puede envolver navíos, aviones de carga, convoyes por carretera, e inclusive transporte final por tracción animal o carga humana, según las particularidades de cada acción.

El CICR emprende igualmente acciones complementarias de asistencia material, con la entrega de ropa, de útiles de cocina, o de elementos de abrigo, de construcción y de trabajo, de acuerdo a las necesidades y al grado de emergencia observado.

Asistencia médica y acciones de salud en favor de grupos vulnerables

Esta actividad tiene carácter prioritario en las zonas donde la población ya no cuenta más con la atención habitual que los servicios de salud deberían proporcionarle, y ello, por motivo de la existencia de un conflicto armado o de una situación contingente de violencia, y no por causa de problemas estructurales ligados al subdesarrollo de la región.

En este campo, el Comité basa su intervención sobre los mismos principios que los observados en cuanto a la asistencia alimentaria o material, es decir la evaluación, la ejecución directa y el control.

Cuando se trata de proporcionar una asistencia básica a una población importante, se procura, en primer lugar, actuar en el campo de la atención primaria de salud para intentar resolver los problemas de higiene, de saneamiento ambiental y de alimentación, junto con acciones de medicina preventiva y programas de inmunizaciones. La medicina de tipo curativo, constituye, entonces, el último escalón de esta "pirámide asistencial".

En algunas situaciones, el CICR procura igualmente reforzar la capacidad operacional del sistema de salud existente, a través de la entrega puntual de material médico y de medicamentos, o por las capacitación del personal de los centros de salud o de los hospitales; asimismo, en momentos de emergencia, el CICR instala también su propia estructura hospitalaria, con unidades móviles, generalmente de cirugía de guerra, en las zonas más afectadas por los combates.

Finalmente, se lleva también a cabo, donde se requiere, un importante trabajo de rehabilitación de las personas mutiladas por los efectos de los combates, con centros ortopédicos encargados de fornecer a los amputados, lo más de las veces por minas terrestres anti-personal, prótesis y aparatos complementarios, así como servicio de fisioterapia y de entrenamiento, para los beneficiarios.

Actividades de la Agencia Central de Búsqueda

La Agencia Central de Búsqueda, que actuó, durante cierto tiempo, como una entidad parcialmente autónoma, dentro del CICR, tiene las siguientes responsabilidades principales:

- buscar a las personas desaparecidas, o de las cuales no se conoce el paradero
- reagrupar a los familiares separados por motivo de los conflictos
- transmitir correo cuando las comunicaciones normales se han interrumpido
- permitir que apátridas o refugiados indocumentados puedan dirigirse a un país de acogida o ser repatriados
- expedir certificados de cautiverio o de defunción.

Los delegados de la agencia, cuyo trabajo se encuentra estrechamente integrado al de los que visitan a las personas detenidas y a los que velan por la protección de la población civil, realizan investigaciones pacientes y tenaces, intercambiando informaciones con la red de delegaciones del CICR y con las Sociedades Nacionales de Cruz Roja en el mundo. Hoy día, este trabajo es completamente computarizado, lo que permite una gran rapidez en las consultas de archivos de datos.

"Diplomacia humanitaria" y difusión de las normas del DIH y de los principios de la Cruz Roja

Finalmente, y volviendo al elemento medular de la misión de la CICR, es menester considerar como actividad propia las tres tareas fundamentales desempeñadas por el delegado de la Cruz Roja en situaciones de conflicto, como:

- el desempeñar el papel de intermediario neutral
- el actuar ante los beligerantes o los adversarios para concientizarlos de sus responsabilidades

- velar por la aplicación de las normas y de los principios humanitarios
- el difundir el conocimiento del DIH en todos los estamentos y a todos los niveles de la sociedad.

Trátase entonces de una función esencial de negociación, de diplomacia y de comunicación, actividad que tiene, en tiempo de conflicto, un doble propósito:

- el de proteger a las víctimas, mediante la aplicación correcta del derecho
- el de hacer conocer la misión del CICR y de la Cruz Roja en general para que sea entendida y aceptada, redundando en beneficio de la seguridad de la misión humanitaria.

El "público-blanco" por excelencia es, en estas situaciones, el personal de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, así como, en la medida de lo posible, los integrantes de los grupos alzados en armas.

Por otro lado, el CICR emprende, en tiempo de paz, un trabajo de más largo plazo, a través de su red de delegaciones regionales, fomentando la difusión del DIH entre los principales públicos siguientes:

- las fuerzas armadas, con la intención de ayudarlas a implementar sus propios cursos de formación interna
- las fuerzas policiales, que lidian con la violencia urbana o mantienen el orden interno
- los medios académicos y escolares
- los funcionarios de gobierno y administraciones
- los medios de comunicación social, con la finalidad de atingir el público en general.

Los delegados intervienen también ante los Estados que no han ratificado los instrumentos internacionales de protección de la persona en situación de conflictos armados, y alienta a los países a tomar medidas destinadas a integrar, dentro de la legislación interna y de los propios códigos y reglamentos civiles y militares, la normativa

relevante de los Convenios de Ginebra y de sus Protocolos Adicionales, con la finalidad de facilitar la implementación y la ejecución de dichas disposiciones.

Ello constituye una labor eminentemente preventiva, destinada a establecer, en tiempo de paz, el mejor marco jurídico así como las condiciones generales más favorables posibles, para poder garantizar una eficaz defensa y protección de la persona humana en situaciones que nadie desea, pero para las cuales tiene que estar desafortunadamente preparado.

Nota

Las opiniones vertidas son de la responsabilidad del autor y no representan necesariamente las posiciones oficiales del CICR.

PROTECCIÓN INTERNACIONAL PARA PERSONAS REFUGIADAS Y DESPLAZADAS EN BELICE

ESTRATEGIAS Y ACTIVIDADES DEL ACNUR-1991-1994[1]

Angela BERRY-KOCH y Cristian KOCH-CASTRO

I. Introducción / Antecedentes

1. Consideraciones Generales

1.1 El final de la década de los 80, marcó el inicio del proceso de paz y reconciliación en América Central así como el comienzo del período de reconstrucción y rehabilitación, luego de una década de turbulencia política y social. Este documento discutirá algunas respuestas

---

[1] Documento preparado a solicitud del Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, bajo la responsabilidad de Angela Berry-Koch, Ex Coordinadora de ACNUR para CIREFCA y Cristian Koch-Castro, Ex Encargado de Misión ACNUR en Belice 1991-1994.

al problema del desplazamiento en la región durante el período 1991-1994, con énfasis particular en las actividades del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) en Belice. Dentro del contexto Beliceño, se tratará de ilustrar los beneficios de una protección comunitaria, como una forma innovativa de promover los Derechos Humanos para personas refugiadas y desplazadas.

1.2 Se ha estimado que dos millones de personas huyeron de sus hogares hacia países vecinos durante la última década en América Central, las cuales fueron catalogadas como personas refugiadas, desplazadas internas o bien, desplazadas externas. En círculos internacionales, el término "desplazados externos" fue frecuente e indistintamente empleado con la connotación "migrantes económicos" a pesar de que este último término es relevante a las circunstancias particulares conducentes al desplazamiento. En este contexto, el término "personas desplazadas" se refiere a las personas como lo establecido en la Declaración de Cartagena de 1984[2], refiriéndose a aquellas personas que confrontaban situaciones "de guerra o desorden civil"; considerando que el resultado de los conflictos regionales sobre los derechos de los individuos para sobrevivir y permanecer, (el problema de la tenencia de tierra, por ejemplo en el caso de Centro-América), es un aspecto esencial, que debe ser considerado cuando se buscan soluciones durables al problema del desplazamiento.

1.3 En términos operacionales y financieros, el fin de los 80 en la región marcó la transición de lo que para el ACNUR eran "Programas de Asistencia y Mantenimiento" expresado en acciones de campamentos de refugiados, hacia soluciones de más largo plazo, haciendo frente a problemas de desarrollo de mediano y largo plazo y así contribuir a la prevención de futuros desplazamientos.

---

[2] Declaración de Cartagena: Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México, Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios. Cartagena, Colombia, 19-22 Noviembre 1984.

1.4 Es evidente que mantener refugiados en campamentos es una tarea extremadamente costosa: durante los 80 el Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) sufragó aproximadamente 30 millones de dólares americanos por año para sostener en campamentos cerrados una población aproximada de 130.000 personas, en circunstancias cuando el total de refugiados/desplazados se estimaba en dos millones. En parte, esta situación se dio porque la atención de los desplazados de la región estaba fuera del mandato institucional de ACNUR, sin embargo, era evidente la necesidad de un esfuerzo colectivo y dinámico para asegurar que los compromisos de paz alcanzados por los gobiernos de la región incluyeran soluciones duraderas para todas las personas afectadas.

2. Iniciativas de paz regionales

2.1 La consolidación del proceso de paz surgió en Esquipulas en 1987 entre los gobiernos Centroamericanos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) abriendo las perspectivas de repatriación voluntaria y de reintegración de refugiados/desplazados en sus países de origen. Con el objetivo de incluir la problemática del desplazamiento, como una parte integral del proceso de paz, la Conferencia Internacional sobre Refugiados y Desplazados en Centro América (CIREFCA), evolucionó como un proceso regional de cinco años a partir de la invitación hecha por el Secretario General de las Naciones Unidas en mayo de 1989. Debido al papel desempeñado por Belice y México como países receptores de refugiados, éstos fueron invitados a participar junto a los cinco países anteriores.

2.2 CIREFCA, se convirtió entonces en el medio de buscar soluciones duraderas para refugiados y desplazados vinculando elementos políticos, aspectos de derechos humanos, del desarraigo y rehabilitación, de infraestructura básica, a través de la implementación de programas específicos de desarrollo autosostenido. CIREFCA fue coauspiciado por ACNUR y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En términos operacionales, durante 1989 - 1994 se diseñaron mecanismos innovativos de coordinación interagenciales que permitieron recaudar unos 280 millones de dólares americanos para la implementación de proyectos regionales sectoriales en zonas afectadas por refugiados retornados/desplazados.

2.3 El proceso CIREFCA se originó entonces a partir de esta iniciativa regional de paz, y hubiera sido imposible su implementación sin el compromiso político hacia la paz y resolución de los conflictos. Hubo que consolidar el proceso político en un momento delicado en la historia social regional. CIREFCA ofreció además, una alternativa práctica y estrategias concretas de asistencia necesarias para mantener el interés de los países donantes por la región, en un momento en que eventos en otras partes del mundo obligan a asignar recursos en lugares distantes.

2.4 Fue necesaria la reconstrucción y rehabilitación de obras mayores de infraestructura en muchos de los países luego de años de guerra y turbulencia civil. Importantes aspectos, como por ejemplo de tenencia de tierra, tuvieron que ser reestructurados para facilitar la inserción de refugiados que retornaban, además de otras preocupaciones como el establecimiento del clima político y económico interno adecuado que promoviera el retorno y previniera futuros desplazamientos.

Las actividades descritas anteriormente fueron obviamente más costosas y demandaron mayores insumos por parte del ACNUR, en comparación con los recursos necesarios para la manutención de una proporción numérica inferior de refugiados en campamentos.

2.5 El financiamiento de CIREFCA fue, entonces utilizado para propósitos humanitarios con una sostenibilidad en el mediano plazo, mayor que el observado en los campamentos temporales que alojan refugiados, impactando al mismo tiempo un número mucho mayor de personas en la región que aquellas atendidas por los programas anteriores de ACNUR. Se beneficiaron por este proceso tanto las poblaciones locales en donde refugiados retornaban como aquellas personas desplazadas externas o internas sin estatuto de refugiados. Este último hecho, la inclusión en el marco de CIREFCA de personas desplazadas así como también los refugiados reconocidos, fue un logro en el escenario de derechos humanos, permitiendo una mayor flexibilidad institucional y cooperación dentro de las agencias del Sistema de Naciones Unidas.

Algunos de los alcances positivos de CIREFCA que pueden ser señalados son:

Aspectos positivos de CIREFCA en la región 1989 - 1994

- Diseminó información sobre Protección Internacional de refugiados y Derechos Humanos. Creó un nuevo diálogo e innovó la implementación con respecto a la aplicación de la ley sobre refugiados y principios de protección.
- Estableció un marco institucional único creando vínculos entre países donantes, organismos de Naciones Unidas, gobiernos nacionales y beneficiarios (refugiados/retornados/desplazados).
- Incentivó a los gobiernos de la región para encontrar soluciones humanitarias al problema de refugiados y desplazados a través de la identificación de necesidades y requerimientos para la reintegración de las poblaciones afectadas en sus países de origen.
- Estableció nuevas estrategias (políticas, institucionales y programáticas) para pasar de una situación de asistencia hacia una situación de desarrollo.
- Estableció los mecanismos necesarios para mantener el interés de los países donantes en la región.
- Permitió una plataforma de diálogo entre los países de la región para compartir; desde una perspectiva global el problema de refugiados.

II. El Desafío de Belice

3. El contexto Beliceño

3.1 En 1987, Belice registraba sólo 2.500 refugiados aproximadamente. Sin embargo, una cantidad adicional estimada en 30.000 - 40.000 personas desplazadas vivían entre Beliceños y refugiados en

el país. Para esa fecha Belice no había accedido aún a la Convención de 1951[3] sobre refugiados ni tampoco el protocolo de 1967[4] y el gobierno estaba aún en el proceso de cuantificar y definir el problema de refugiados que enfrentaba.

3.2 El récord sobre derechos humanos de Belice, dentro del contexto de la protección de refugiados es, en primer lugar ilustrado por el hecho que Belice permitió el asentamiento espontáneo y la integración de refugiados en las comunidades locales desde un comienzo de la crisis. Campamentos para refugiados nunca fueron establecidos, a pesar de que ésta fue un política parcialmente debida a la falta de recursos por parte del gobierno para identificar y contener el flujo de refugiados, aunque también se basó en una larga tradición nacional migratoria y respeto por la integración inter-racial y multi-étnica en el país, elementos que son hoy un aspecto importante en la identidad de la nación.

3.3 Siendo una ex-colonia británica que obtuvo su independencia sólo en 1981, los primeros pasos de Belice hacia su identidad como nación fueron dados dentro del contexto de una región en turbulencia. La llegada, entonces, de refugiados/desplazados, constituyó una prueba humanitaria importante a la cual la comunidad internacional había reconocido de forma limitada hasta 1990, en términos de provisión de asistencia a este país; que tal vez en términos proporcionales, era el más afectado por refugiados/desplazados en la región.

3.4 En 1989, Belice fue invitado a participar en el proceso de CIREFCA, lo cual permitió al país exponer su problema de refugiados a la comunidad internacional, y contribuyó al acceso de Belice en 1990 a la Convención de Ginebra 1951 sobre Refugiados y al protocolo de 1967, instrumentos que fueron incorporados en su totalidad a la legislación nacional en 1991.

---

[3] Convención sobre el estatuto de refugiados. Ginebra, 28 de julio de 1951.

[4] Protocolo sobre el estatuto de refugiados del 31 de enero de 1967.

La Ley Nacional sobre Refugiados de 1991 incorporó también aspectos en la definición de refugiados tal y como definida por la Declaración de Cartagena de 1984, permitiendo así un concepto ampliado y más generoso del término, y que sería considerado a partir de entonces, en el proceso de determinación de status de refugiados en el país.

3.5 La integración física de los refugiados en Belice no era sin embargo exitosa en términos sociales y/o económicos. El asentamiento de refugiados a través de todo el país se traducía en problemas para el procesamiento de su documentación legal. Hacia finales de 1980, se estimaba que aproximadamente sólo el 20% del total de refugiados existentes en el país había sido procesado y documentado.

4. Aspectos de protección en Belice

4.1 En 1991, aproximadamente 2.500 aplicaciones estaban pendientes para la determinación del estatuto de refugiados, representando más o menos 10.000 personas, al contar miembros familiares. Sin embargo, dentro de este grupo, había un gran número de personas desplazadas externas e inmigrantes económicos, muchos de los cuales habían entrado ilegalmente al país y se habían establecido próximo a los asentamientos existentes de refugiados, particularmente en los últimos años de la década del 90. Las oportunidades existentes para su subsistencia, el acceso al trabajo agrícola y en el sector de la construcción junto con la disponibilidad de tierras para cultivo, hacían (y aún hacen) de Belice un polo de atracción para migrantes en la región. Hay que destacar que la densidad de población de Belice (8 habitantes por Km^2) es la más baja en la región y una de las menores en el mundo.

4.2 En 1991, las cifras de refugiados/desplazados que afectaban al país en términos proporcionales eran soslayadas por la mayoría de la comunidad internacional. Con una población estimada en 200.000 personas, al final de la década de los 80 una de cada seis personas eran refugiadas o desplazadas externas provenientes de otros países de Centro América. La política humanitaria de integración por parte del gobierno tenía sus costos. El influjo de refugiados/desplazados cambiaba drásticamente la composición étnica de la población así como también tenía un fuerte impacto en los servicios sociales principalmente, educación

y salud. A este respecto, y como resultado del movimiento de refugiados, Belice ofrecía un experimento social único, dentro de la práctica de la política humanitaria.

4.3 Además, era evidente durante este período que la mayoría de refugiados, por las mismas razones que Belice atraía a otros inmigrantes, no deseaban volver a sus países de origen. De hecho, y a pesar de los programas de repatriación voluntaria promovidos por ACNUR no más de 200 personas por año optaron por repatriarse durante 1992-1993.

III. Estrategias del ACNUR en Belice: 1991-1994

5. Protección comunitaria

5.1 Debido a su mandato institucional, la oficina del ACNUR en 1991 dio prioridad a la documentación y protección de refugiados en el país. Estas actividades fueron logradas a través de las siguientes estrategias:

i) Fortalecimiento de las posibilidades de acceso a los procedimientos de elegibilidad para solicitantes de asilo, a través del mejoramiento y facilitación del proceso de determinación de status. El Departamento Nacional de Refugiados fue ampliado con tres sub-oficinas a lo largo del país;

ii) establecimiento de programas de capacitación para personas del gobierno y ONG en temas relacionados con legislación para la protección internacional y Derechos Humanos, a través de seminarios públicos y privados;

iii) implementación de campañas de información pública que dieron énfasis en la diseminación de información sobre refugiados, análisis y discusión de los orígenes migratorios de la mayoría de los Beliceños y a la vez subrayando el impacto positivo de la presencia de refugiados en el país.

5.2 Con propósitos de planificación, ACNUR llevó a cabo en 1992, un censo poblacional informal, aldea por aldea a nivel nacional, por un período de seis meses. Los resultados de este censo, coincidieron con

las estimaciones previas. 30.000 personas fueron contadas como desplazadas dentro de las cuales había 8.000 refugiados. Se encontró que, tanto refugiados como desplazados habitaban en el 85% de las 200 aldeas y ciudades existentes en el país. Aproximadamente la mitad de estas personas provenían de Guatemala y la otra mitad de El Salvador.

5.3 La oficina del ACNUR en Belice estableció la necesidad de incluir una estrategia que atendiera a las poblaciones desplazadas, sin poner en peligro las actividades de protección hacia los refugiados reconocidos. En ese tiempo, sólo un tercio del total de los desplazados en el país eran refugiados de acuerdo con la ley de refugiados Beliceña. Hubo un número importante de factores a considerar incluyendo: el peligro potencial de crear un "Factor de Exclusión" en el cual la documentación podría implicar que aquellos que no eran reconocidos como refugiados no deberían ser permitidos para permanecer en el país; especialmente considerando la falta de diferenciación entre la opinión pública y la xenofobia creciente existente que pudiera afectar tanto a refugiados como a los inmigrantes no refugiados;

- la proximidad física de refugiados y desplazados de otras categorías lo cual pudiera conducir a una protección sobreestimada y actividades de asistencia que fueran contradictorias al objetivo de solución durable/integración de refugiados/desplazados en las comunidades Beliceñas existentes.

- La posibilidad de que ignorando el problema existente de desplazamiento, la situación conduciría a un "polo de atracción" para un mayor número de inmigrantes económicos por lo tanto, diluyendo más aún los esfuerzos para la protección de refugiados

5.4 Es acá, entonces que los proyectos de CIREFCA adquieren relevancia como un medio de apoyar la estrategia de "Protección comunitaria". Esto, debido a la posibilidad originada por CIREFCA para confrontar el problema de desplazamiento de una manera global, pudiendo incluir comunidades locales con presencia de refugiados/desplazados, y no sólo poner énfasis en la protección y asistencia individual. Debido al grado relativo de flexibilidad de las agencias financieras, las cuales no exigían actividades sólo para refugiados reconocidos en el sentido estricto, unido a la cooperación interagencial de las agencias del Sistema

de Naciones Unidas: las actividades de CIREFCA pudieron dirigirse a las mismas necesidades de Beliceños, refugiados y desplazados externos, incluyendo los inmigrantes económicos, sin discriminación.

5.5 Se utilizó "Diplomacia Preventiva" sensibilizando sobre el problema refugiados/desplazados a todos los actores, creando instancias de discusión conjuntas con el gobierno, agencias del sistema de Naciones Unidas, países donantes y entidades no gubernamentales (ONG).

Las negociaciones con el gobierno se concentraron en discutir como las diferentes alternativas para alcanzar una solución aceptable al problema de refugiados/desplazados particularmente en relación con mecanismos legales:

a) Documentación de refugiados/desplazados.

b) Integración de estos en el circuito económico y social del país.

c) La participación eventual de este segmento poblacional en la vida política de Belice.

Aunque se puede decir que los proyectos de asistencia contribuyeron positivamente en estas negociaciones, los progresos alcanzados para lograr mecanismos legales verdaderos para la integración avanzaron a un ritmo menor que la tasa de implementación de proyectos, esto, naturalmente dada la sensibilidad que los aspectos de documentación tenían desde un punto de vista político. A pesar de esto, las bases para el logro concreto de los aspectos legales en relación con la integración de refugiados/desplazados se consolidaron por el mismo dinamismo del proceso.

5.6 En total, durante el período 1989 - 1994 aproximadamente 17 programas se implementaron en Belice bajo la iniciativa de CIREFCA con un financiamiento total de 8 millones de dólares americanos. La mayoría de proyectos fueron implementados por organizaciones no gubernamentales nacionales con el apoyo de sólo una ONG internacional (International Rescue Committee). Bajo CIREFCA, aproximadamente 120 aldeas fueron beneficiadas con obras que incluyeron la construcción de infraestructura educacional y sanitaria. Los proyectos de impacto rápido (PIR) financiaron más de 150 sub-proyectos basados en actividades de desarrollo y participación comunitaria. Otras actividades tales

como proyectos de microcrédito, proyectos generadores de ingreso, proyectos de nutrición y salud, salud reproductiva en mujeres, y apoyo en infraestructura física de aldeas, fueron implementados a lo largo de todo el territorio nacional.

De importancia especial fue la implementación simultánea de seminarios y talleres de capacitación y divulgación que permitieron lograr una tolerancia mayor entre las comunidades locales que acogían refugiados y desplazados y un entendimiento más amplio de los aspectos de protección y derechos humanos entre la opinión pública en general.

6. Estableciendo relaciones

6.1 Siendo la agencia coordinadora, ACNUR vio la necesidad y la oportunidad de actuar como agente catalítico en la creación de vínculos entre los distintos actores, quienes de una forma colectiva pudieran apoyar una mayor integración potencial para refugiados y desplazados. A nivel de base, la participación de Beliceños y refugiados permitió una mayor comunicación y una ocasión colectiva para solucionar problemas comunes. A nivel político, ACNUR estableció vínculos con varias agencias del sistema de Naciones Unidas y el gobierno, incluyendo contacto directo con los diferentes ministerios especializados, así como también actuó de agente coordinador entre el gobierno y organismos no gubernamentales (ONG) y, en su conjunto, con varios países donantes.

6.2 La utilización de la cooperación interagencial dentro de las agencias del sistema de Naciones Unidas en Belice, fue también una estrategia importante. A pesar de la presencia institucional limitada al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) al principio de los 90 en Belice, su capacidad de comprensión de la situación en materia de refugiados y su impacto sobre el "Desarrollo Humano" en el país, junto con los esfuerzos por incorporar refugiados en sus estrategias de desarrollo, apoyó sustantivamente los esfuerzos de ACNUR. Más importante aún, fue el compromiso colectivo de las agencias del Sistema de Naciones Unidas, las ONG y los gobiernos de la región participantes en el proceso de CIREFCA, los cuales fortalecieron los vínculos entre Belice y la comunidad internacional en general. En términos programáticos, las agencias UNICEF y WHO/PAHO en Belice también

incorporaron dentro de sus estrategias nacionales personas refugiadas/ desplazadas.

6.3 ACNUR apoyó también proyectos y estrategias en el sector social fortaleciendo la integración de refugiados/desplazados, las ONG nacionales, siete en total, se involucraron seriamente en una cantidad considerable de proyectos comunitarios CIREFCA. En total, el proceso de CIREFCA recaudó para Belice, aproximadamente, cinco millones de dólares americanos que se destinaron al sector social, particularmente a financiar actividades de salud y educación.

7. Campañas de información, capacitación y divulgación

7.1 La oficina del ACNUR, además del desafío de asistir al gobierno para exponer la situación de refugiados/desplazados a la comunidad internacional de donantes sobre sus particulares y la necesidad de confrontarlas con ayuda exterior, reconoció la urgencia de establecer una estrategia de información pública la cual tendiera a minimizar los temores existentes en relación con los "foráneos" (término usado por el público en general para referirse a los refugiados y desplazados) para tratar de lograr una tolerancia mayor de su presencia en el país.

7.2 La implementación de campañas de información a nivel nacional, que se concentraron en mostrar el impacto positivo de los proyectos de desarrollo bajo implementación en la vida diaria de los Beliceños fue un componente esencial de la estrategia. Lo anterior, se unió a numerosos seminarios abiertos con participación de la sociedad civil en la mayoría de los distritos nacionales sobre protección de refugiados dentro del marco de respeto por los derechos humanos. Estos seminarios permitieron la comunicación entre refugiados/desplazados y Beliceños, creando también una plataforma para el diálogo y discusión en relación con hechos/situaciones que afectaban al país a todos los niveles. Debido al tamaño relativamente pequeño de Belice posibilitó la divulgación de estas actividades y sus beneficios fueron sustanciales.

7.3 Los medios de radio, televisión y prensa escrita fueron utilizados regularmente, estableciéndose numerosos vínculos con los medios de difusión del país. Hay que señalar que la prensa no siempre observó

una posición favorable a la cuestión refugiados, lo que en alguna medida creó un desafío concertado para dialogar y sensibilizar al personal periodístico, en general.

8. La mujer refugiada y protección infantil

8.1 A pesar de las dificultades por obtener una cuantificación precisa de la problemática de mujeres/refugiadas/desplazadas, se hicieron algunos esfuerzos por entenderla a través de varias investigaciones y análisis estadísticos. En resumen, se encontró que aproximadamente 20% de las familias desplazadas eran hogares en donde el jefe de familia eran mujeres y el problema de pobreza y falta de acceso a los recursos básicos de subsistencia era más agudo entre ellas en relación con otras estructuras familiares en el país.

8.2 En primer lugar, a través de las ONG, se hicieron esfuerzos específicos para que las necesidades de mujeres refugiadas fueran atendidas, incluyendo actividades en salud reproductiva, nutrición y programas de microcrédito para mujeres. Además, bajo los proyectos CIREFCA, se construyó un "refugio para mujeres víctimas de violencia", fortaleciendo también el diálogo entre el Ministerio de Servicios Sociales y ONG sobre abuso femenino.

8.3 Como seguimiento de la iniciativa de FOREFEM en la región se llevó a cabo un taller sobre mujeres refugiadas con la participación de ONG y ministerios de gobierno relevantes, para discutir aspectos de protección y derechos humanos lográndose recomendaciones que se incluyeron dentro de los lineamientos nacionales en contra de la discriminación de la mujer. Además, se estableció un grupo especial sobre niños refugiados como parte del Simposium Nacional sobre Abuso Infantil; incorporando recomendaciones específicas para este grupo vulnerable en los programas nacionales.

8.4 Hay que subrayar la tendencia observada para tratar el caso de mujeres refugiadas/desplazadas que, siendo viudas a raíz de los eventos bélicos en países vecinos, y discriminadas en relación al acceso de recursos, de ser clasificadas como "inmigrantes económicas", y por tanto, rechazadas en el proceso de concesión de status de refugiado, en contraste con la tendencia observada por hombres que habían estado envueltos

directamente en conflictos militares. Este hecho señaló la necesidad de tener consideraciones especiales en iniciativas comunales de tipo legal y asistencial.

IV. Conclusiones

9. Lecciones aprendidas

9.1 La interfase entre asistencia, sea de emergencia o de desarrollo, y los logros en cuanto a protección y derechos humanos se ilustran en el estudio del caso de Belice. Soluciones durables/integración, no pueden ser alcanzadas sin el apoyo necesario para la solución de sus problemas prácticos inherentes. Es difícil apaciguar xenofobias en el ciudadano común dentro de un país receptor de refugiados si las necesidades básicas de este ciudadano son satisfechas inadacuadamente debido a una sobrepoblación, además de limitaciones en los servicios básicos existentes.

Además, es imposible lograr el respeto por los derechos humanos de personas desplazadas si sus necesidades básicas son ignoradas

9.2 Una estrategia, que paralelamente implemente actividades operacionales prácticas a nivel comunitario por una parte, con la promoción de derechos humanos y protección internacional es por tanto necesaria. Cualquier política de integración, no importando cuán altruista, no será exitosa sin el compromiso de las comunidades receptoras. Este compromiso, sin embargo, debe organizarse confiando en que el apoyo financiero necesario estará disponible y que por lo tanto, el progreso efectivo de la integración tendrá su recompensa.

9.3 La naturaleza actual de la problemática del refugio y desplazamiento, requiere una visión tal que mantenga los principios básicos de protección pero que incluya también las áreas receptoras de estas poblaciones y considere sus características socioeconómicas en vez de concentrar esfuerzos en la protección individual; lo cual después de todo, aislará, y no integrará a las personas. Sería necesario entonces una perspectiva regional la cual pueda apoyar y complementar las iniciativas nacionales.

9.4 La población desplazada externa está a menudo en una

posición de desventaja y en relación con los refugiados reconocidos, en la medida en que ellos no están protegidos bajo el mandato específico de alguna institución de Naciones Unidas; es necesario entonces un estudio mayor y más amplio de esta problemática y sus posibles soluciones, particularmente en lo que se refiere a mujeres desplazadas y familias como resultado de situaciones conflictivas.

9.5 A pesar de que la opción de repatriación voluntaria, continuará siendo la solución durable ideal, la integración local puede ser una alternativa realista para resolver el problema de desplazamiento en aquellas regiones o áreas en donde la presión de población y la indisponibilidad de tierra constituyen un factor importante en las pugnas civiles y conflictos. La comunidad internacional tiende a subestimar la importancia de esta opción, como fue el caso de Belice durante la mayor parte de la década pasada, tal vez porque evidencia la necesidad de compromisos y estrategias de un plazo mayor. En Belice, el proceso dinámico alimentado por CIREFCA permitió un mayor y más global apoyo al desafío humanitario.

9.6 El temor basado en xenofobia puede ser transformado a través de la comunicación hacia entendimiento y tolerancia si se introducen mecanismos adecuados que permitan el contacto entre actores y público a todos los niveles, y que permita un proceso educativo suficiente en materia de principios humanitarios y suficientes demostraciones sobre sus beneficios. A un nivel práctico, el apoyo a través de programas específicos a comunidades que hospedan refugiados/desplazados demuestra la retribución obtenida por la tolerancia, y permite que actividades colectivas rompan las barreras entre gentes de diferentes razas y nacionalidades. Esto requiere de un apoyo adecuado de la comunidad internacional donante para permitir la planificación e implementación efectiva de soluciones a los problemas desde la base.

9.7 El "experimento social" de Belice, como ha sido llamado, continúa como ejemplo potencial al desafío positivo sobre los beneficios potenciales de refugiados y personas desplazadas en una joven y democrática nación emergente. Se requieren, sin embargo, esfuerzos sostenidos en el futuro, lo que significa que la comunidad internacional debe mantener en forma prioritaria el estímulo hacia políticas humanitarias que permitan alcanzar soluciones de largo plazo al problema del despla-

zamiento. En el caso de Belice, el veredicto final será dado por la habilidad del gobierno Beliceño de guiar los recursos humanos disponibles hacia su desarrollo, como resultado de una década de turbulencia y desplazamiento en la región. Los cimientos para este proceso han sido establecidos y sobre los logros alcanzados podrán continuar las actividades que demuestren los Derechos Humanos en acción en el futuro.

VISITAS DE OBSERVACIÓN *In Loco* DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y SUS INFORMES

Edith MÁRQUEZ RODRÍGUEZ

En una apretada síntesis trataré de presentar ante ustedes la experiencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en lo que se refiere a las visitas de observación *in loco* y los informes que de ellas puedan resultar, tema objeto de nuestro panel.

Como información general, que luego desglosaré, la Comisión ha celebrado desde su creación 60 visitas de observación *in loco*, más que ningún otro organismo intergubernamental de derechos humanos.

En las décadas del 60 y 70 la Comisión efectuó 11 visitas, sólo en la década del 80 se duplicó y sobrepasó el número de ellas a 24, y en lo que va de la década del 90, en sólo 5 años, se han realizado 25 visitas. Por cierto que hay factores que han incidido en este método de trabajo, como es la apertura democrática que han experimentado numerosos Estados del hemisferio, lo que facilita la invitación o la anuencia para la realización de las mismas.

El artículo 18.g del Estatuto faculta a la Comisión para practicar observaciones en el territorio de cualquier Estado miembro de la OEA, «with the consent or at the invitation of the government in question.»

Dicha disposición del Estatuto, adoptada por la Asamblea General en octubre de 1979, puso término a dudas suscitadas en relación a los poderes de la Comisión para realizar investigaciones sobre derechos humanos dentro del territorio del Estado objeto de una investigación. Antes de la adopción de esta disposición, la CIDH había interpretado la parte final del artículo 11.c de su Estatuto para trasladarse al territorio de un Estado, con la anuencia del gobierno, y bajo ese fundamento fue como realizó las visitas hasta la entrada en vigor en 1970 del Protocolo de Buenos Aires, que reformó la Carta de la OEA e incorporó a la Comisión como uno de los órganos principales de la Organización con la función de «promover la observancia y la defensa de los derechos humanos», los poderes de la Comisión para efectuar visitas *in loco* se hicieron más explícitos.

La propia Asamblea General desde 1980 ha venido exhortando a los gobiernos de los Estados a facilitar las visitas de la Comisión, respaldando en esa forma a las observaciones *in loco* como un medio eficaz de promover la defensa de los derechos humanos.

Las primeras visitas de la CIDH, aunque tuvieron por objeto velar por la vigencia de los derechos humanos fundamentales, a la vez, estuvieron vinculadas con situaciones más amplias, en las que la seguridad o la paz se encontraban comprometidas.

Las tres primeras observaciones *in loco* fueron practicadas en la República Dominicana en 1961, 1963 y 1965 con una permanencia esta última de un año por los graves conflictos que ocurrieron en ese país.

En la misma década y motivado a la guerra entre El Salvador y Honduras, en julio de 1969 la Comisión tuvo una actuación muy importante, permaneciendo una Comisión Especial en ambos países hasta el 25 de octubre de ese año.

Es definitivo que para realizar la visita se requiere del consentimiento del correspondiente gobierno, ya que sin la cooperación del mismo la visita no sería fructífera. Es importante señalar que la negativa infundada de un gobierno a otorgar anuencia, aunque técnicamente no constituye una transgresión a una norma jurídica, sí resulta muy expresivo de la conducta de un Estado de no querer cooperar con uno de los órganos principales de la Organización. Por supuesto que la negativa de un Estado

a una visita, no impide que la Comisión elabore un informe sobre la situación de los derechos humanos en ese Estado basado en el uso de otras fuentes a las que la Comisión tiene acceso.

Junto a las observaciones de carácter general, cuyo fundamento descansa en el artículo 18.g del Estatuto de la Comisión, ya mencionado, la Convención Americana sobre Derechos Humanos contempla dentro del artículo 48 -que trata del procedimiento aplicable a las peticiones o comunicaciones en las que se alegue la violación de un derecho consagrado en la Convención- la posibilidad de realizar una investigación, debiendo el Estado, en ese caso, otorgarle a la Comisión todas las facilidades necesarias.

Artículo 48.d «if necessary and advisable, the Commission shall carry out an investigation, for the effective conduct of which it shall request, and the states concerned shall furnish to it, all necessary facilities.»

Las dos normas señaladas establecen las observaciones *in loco* de carácter general y aquellas que se llevan a cabo con el objeto de comprobar los hechos denunciados en una petición o comunicación.

La primera, o sea la del Estatuto (artículo 18.g) supone la anuencia o invitación por parte del gobierno y su falta de otorgamiento no constituye en sí una transgresión a una norma jurídica; la segunda, o sea la que contempla el artículo 48.1.d de la Convención, si un Estado no da su consentimiento, estará en una violación al Pacto de San José, ya que hay una obligación jurídica de los Estados Partes de permitir que en sus territorios puedan investigarse los hechos denunciados.

Dado el poco tiempo de nuestras presentaciones, no podría referirme a los pormenores de las 60 visitas efectuadas por la Comisión, por lo que me he permitido traer a esta Conferencia -para los que estén interesados- copia actualizada de las visitas con fecha y lugar de realización, así como la actualización de los informes especiales elaborados por la Comisión, los cuales por sí solos son explicativos del vasto trabajo de la CIDH en este específico campo.

Me referiré rápidamente a la competencia de la CIDH para verificar la situación general de los derechos humanos en un Estado y para

investigar determinados hechos denunciados en una petición o comunicación dirigida a la Comisión.

En el primer caso la Comisión dispone de una amplia competencia para estudiar *in situ* la situación de la totalidad de los derechos humanos, tal como éstos han sido definidos en los correspondientes instrumentos internacionales que le corresponde aplicar. Tal competencia surge, para todos los Estados miembros de la OEA, de los incisos a), b) y especialmente c) del artículo 18 del Estatuto de la Comisión, que reproduce textualmente los mismos párrafos del artículo 41 del Pacto de San José. De acuerdo a esas normas, la Comisión dispone de las atribuciones necesarias para emprender estudios y efectuar investigaciones sobre todos los temas y materias que considere convenientes para el desempeño de sus funciones, obviamente dentro de los límites de su mandato.

Los informes de la Comisión que resultan de observaciones *in loco* aunque han dado preferencia a la situación de derechos como el que protege la vida, la integridad, la seguridad, los derechos políticos, etc., no se han limitado sólo a ellos, sino que ha ido a la consideración de temas como la discriminación de la mujer y los hijos nacidos fuera del matrimonio, sobre la situación de los ONG en los países, sobre derechos laborales, sindicales, sobre la situación de las poblaciones indígenas, sobre los refugiados, sobre derechos económicos y sociales, operaciones militares en zonas rurales, todo lo cual confirma la amplitud de la competencia ejercida por la CIDH.

Si en la visita se trata de investigar *in situ* casos individuales o situaciones particulares, es evidente que la competencia de la Comisión está limitada a esos casos o situaciones, sin que pueda extenderla a otras materias, ciñéndose la investigación a las normas de la Convención y del Estatuto y Reglamento de la Comisión.

En cambio, la Comisión en una visita de carácter general, la práctica ha sido que la Comisión puede entrar a investigar casos individuales que aún no se encuentran formalmente admitidos en ella. Y ello tiene una explicación que consiste en la utilización de los mismos para ilustrar temas y situaciones que serán estudiados en el informe especial, pero dejando expresa constancia de que la presentación de los mismos no significa emitir un prejuzgamiento definitivo sobre ellos.

En lo que respecta a la decisión de efectuar una visita, puede provenir de diferentes iniciativas:

1. Una espontánea invitación de un gobierno.
2. A una iniciativa de la Comisión.
3. Una acción coordinada Comisión-Gobierno que resulte de una decisión de la Comisión de elaborar un informe y se considere que el mismo podría reflejar más objetivamente la realidad si visita al país e investiga *in situ* los hechos, para lo cual en vez de solicitar anuencia, la Comisión preferiría ser invitada por el gobierno.
4. La iniciativa puede provenir también de un órgano político de la OEA, como la Reunión *ad hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores.

Aceptada la decisión de practicar la observación *in loco*, se inicia el procedimiento contemplado en el Capítulo IV del Reglamento de la Comisión, que recoge la designación de la Comisión Especial que la llevará a cabo y de miembros que participarán.

El número de miembros participantes varía de acuerdo con las circunstancias. Si la visita se realiza a un Estado del que sea nacional uno de los miembros, éste no participará en la misma, de conformidad con el artículo 56 del Reglamento; esta norma es esencial para mantener la necesaria credibilidad que debe tener la Comisión cuando investiga hechos en un país.

La Comisión confía en su Secretario Ejecutivo y su personal para la preparación y organización de la visita. La Secretaría Ejecutiva, en cumplimiento de las instrucciones de la Comisión, fijará con las autoridades del gobierno la fecha de la visita, el programa de actividades, las facilidades y prerrogativas y en general todos los aspectos que puedan permitir a la Comisión cumplir con eficacia e independencia su cometido. En realidad, el éxito de una visita en buena parte depende de su adecuada preparación, y de las garantías y facilidades de que disponga la Comisión para cumplir su mandato sin arriesgar la seguridad de las personas que

cooperen en ella; el Estado debe comprometerse a no tomar represalias en contra de las personas o entidades que cooperen proporcionando informaciones o testimonios. Con el fin de asegurar aún más la independencia de la Comisión, el artículo 59 del Reglamento, entre otras normas aplicables, dispone que los gastos en que incurra la Comisión Especial, cada uno de sus integrantes y el personal de la Secretaría, serán sufragados por la Organización con sujeción a las disposiciones pertinentes de la OEA.

Las actividades principales que puede desarrollar la Comisión durante su permanencia engloba:

a. entrevistas con autoridades gubernamentales;

b. entrevistas con representantes de los distintos sectores de la sociedad;

c. recepción de denuncias en las que se alegan violaciones de derechos humanos por parte del gobierno;

d. inspección de cárceles y centros de detención;

e. observación de procesos judiciales;

f. investigación de situaciones generales;

g. investigación de casos individuales;

h. en algunas ocasiones, por su importancia y urgencia, la Comisión ha entregado recomendaciones preliminares a los gobiernos.

El tiempo no me permite entrar a considerar cada una de ellas.

Con la información obtenida de la visita y de otras fuentes de que dispone, la Comisión decide sobre la preparación de un informe, el cual una vez preparado, se discute en el pleno de la Comisión, se aprueba provisionalmente y se remite al gobierno para que éste presente las observaciones que estime pertinentes, dentro de un plazo que ha variado ya que el Reglamento no establece términos precisos.

Una vez recibidos los comentarios del gobierno, la Comisión los estudia y a la luz de ellos mantiene o modifica el informe. Si el gobierno

no respondiera al vencerse el plazo, la Comisión decide sobre su publicación.

Como es imposible entrar a un análisis más cuidadoso y detallado de las observaciones practicadas por la Comisión, me referiré brevemente a las realizadas en un solo país: Haití, sobre el cual la atención de la CIDH ha sido continuada. Desde el año 1978 al presente se han desarrollado diez visitas de observación, de las cuales cinco han tenido lugar a partir del derrocamiento del Presidente Jean Bertrand Aristide en septiembre de 1991.

En junio de 1991 la Asamblea General de la Organización, reunida en Santiago de Chile, adoptó un documento que se titula «The Santiago Commitment to Democracy and the Renewal of the Inter-American System», a través del cual los Ministros de Relaciones Exteriores declararon:

> « Their inescapable commitment to the defense and promotion of representative democracy and human rights in the region...»

asignando especial prioridad a algunas acciones, entre las que destacó:

> «c) Promoting the observance and defense of human rights in accordance with the Inter-American Instruments in force and through the specific existing agencies, ...»

concluyendo «in the name of their people, their firm political commitment to the promotion and protection of human rights and representative democracy, as indispensable conditions for the stability, peace, and development of the region, and for the success of the changes and renewal that the Inter-American system will require at the threshold of the twenty-first century».

A esta declaración o compromiso siguió la adopción de la resolución AG/RES. 1080 sobre Democracia Representativa, cuya primera aplicación tuvo lugar con ocasión de los lamentables sucesos de septiembre de ese año en Haití y el derrocamiento del gobierno democráticamente electo; a través de ella se instruye al Secretario General «to call for the immediate

convocation of a meeting of the Permanent Council in the event of any occurrences giving rise to the sudden or irregular interruption of the democratic political institutional process or of the legitimate exercise of power by the democratically elected government in any of the Organization's member states, in order, within the framework of the Charter, to examine the situation, decide on and convene an *ad hoc* meeting of the Ministers of Foreign Affairs, or a special session of the General Assembly, all of which must take place within a ten-day period. 2. To state that the purpose of the *ad hoc* meeting of Ministers of Foreign Affairs or the special session of the General Assembly shall be to look into the events collectively and adopt any decisions deemed appropiate, in accordance with the Charter and international law».

A raíz de la Reunión *ad hoc* de Ministros sobre Haití, éstos solicitaron a la CIDH visitar y mantener en permanente observación la situación de derechos humanos en ese país y mantener informada a la Reunión *ad hoc*.

A partir de ese momento la CIDH ha dedicado especial atención a la grave situación haitiana y ha producido informes especiales que se han presentado al Consejo Permanente, a la Asamblea General y a la Reunión *ad hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores reunida por última vez con ocasión de la Asamblea General de Belém do Pará en junio de 1994.

Las observaciones *in loco* han constituido una de las actividades principales de la CIDH en los últimos años y podría añadir de las más exitosas, sobre todo si se considera que los recursos tanto humanos como materiales de que ha dispuesto para llevarlas a cabo son escasos y limitados y que sus poderes, obviamente, no han sido los de un juez o tribunal dotado de todas las atribuciones para investigar los hechos y sancionar a los responsables.

Para evaluar estas observaciones es necesario tener presente las funciones que ellas han podido cumplir.

En ese sentido, cabe considerar a las observaciones *in loco* como una oportunidad para prevenir y corregir situaciones que afectan la vigencia de los derechos humanos en un determinado país; tiene particular importancia el informe que resulta de ellas, cumple una función político-

pedagógica al difundir los hechos investigados y promover un debate interno o internacional sobre esos hechos.

Su efectividad va más allá de la comprobación de situaciones generales o particulares, al abrir la puerta para la adopción por parte del gobierno de medidas preventivas y correctivas en favor de una mejor observancia de los derechos humanos.

Por lo pronto, la decisión de un Estado de invitar a la Comisión o conceder una anuencia para que ella investigue *in situ* la situación de los derechos humanos, cualesquiera que hayan sido las razones para adoptar esa decisión, importa manifestar la voluntad de querer superar las dificultades y obstáculos que existen para la observancia de los derechos y libertades fundamentales. Ningún gobierno que quisiera perseverar en su conducta de continuar violando los derechos humanos consentiría en aceptar una investigación dentro de su territorio, especialmente si esa investigación es llevada a cabo con seriedad, como la Comisión ha tenido ocasión de demostrarlo.

De ese modo, las visitas de la Comisión han cumplido una función preventiva, al evitar violaciones de derechos humanos, al menos durante el período en que la Comisión se ha encontrado en el país o inmediatamente antes de su llegada.

Asimismo, la decisión de invitar a la Comisión o consentir en que ella visite el país, supone que el gobierno esté dispuesto a tomar en consideración, de buena fe, las recomendaciones que la Comisión pueda formularle.

Con la publicidad de los informes se logra un efecto de difusión de hechos que, aunque no hayan sido controvertidos, eran desconocidos por sectores importantes de la opinión pública.

En el caso de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que siempre ha procedido con objetividad y sin ninguna otra inspiración que no sea la protección de los derechos humanos, la utilización indiscriminada de tal publicidad o el conferirle a la visita un exclusivo carácter político, podría ofrecer graves inconvenientes y significar desvirtuar sus funciones, pero, a la vez, no hay dudas que la difusión a nivel internacional de graves violaciones de derechos humanos que han sido

suficientemente comprobadas y su discusión por los competentes órganos políticos ha sido un instrumento que ha permitido a la Comisión cumplir eficazmente su tarea de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos *.

---

* En el presente artículo la autora buscó actualizar el estudio anterior sobre el tema, de Edmundo Vargas Carreño, "Las Observaciones In Loco Practicadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos" in Derechos Humanos en las Américas- Homenaje a la Memoria de Carlos A. Dunshee de Abranches, Washington, OEA, 1984, pp. 290-305.

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA INDEMNIZACIÓN EN LAS SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Fabián Omar SALVIOLI

SUMARIO

I.- Introducción

II.- El Sistema Interamericano de Derechos Humanos

II.1- La Carta de la OEA y la Comisión Interamericana

II.2- La Corte Interamericana de Derechos Humanos
II.2.a) Competencias consultiva y contenciosa
II.2.b) Los casos contenciosos resueltos

II.3- La indemnización
II.3.a) Ley aplicable
II.3.b) El establecimiento de la indemnización
II.3.c) El alcance de la indemnización

II.3.d) Las obligaciones de hacer como parte de la indemnización

III.- Consideraciones finales

I. Introducción

El avance de las relaciones internacionales y del derecho internacional público de la última época han impactado en el derecho interno de los estados de manera significativa; ya que no solo en relación a la adecuación normativa sino también en cuanto al cumplimiento de obligaciones del estado respecto a los individuos sometidos a su propia jurisdicción [2].

Un claro ejemplo lo constituye la posibilidad de los individuos de llevar casos frente a órganos internacionales por violación a sus derechos: "... La defensa de los derechos fundamentales se desenvuelve en un plano internacional, siendo actualmente una de las ramas más destacadas y poderosas del llamado Derecho Internacional Contemporáneo" [3].

Así, en el derecho argentino, de discutir, sobre si los tratados internacionales poseían jerarquía superior a las leyes internas o si eran programáticos en su totalidad o en parte, se ha pasado al reconocimiento pleno de la jerarquía de los tratados sobre las leyes y a otorgarle rango constitucional a algunos de los más importantes instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos [4].

De la misma manera, la jurisprudencia internacional orienta la tarea de la jurisprudencia nacional, en particular respecto a los casos en que un

---

2 Para un estudio sobre el tema véase: Cançado Trindade, Antonio: A Interaçao entre Direito Internacional e o Direito Interno na Proteçao dos Direitos Humanos. (Separata da Revista Arquivos do Ministerio da Justica) a.46, n. 182 jul/dez 1993 págs. 27 a 54.

3 Conf. Jimena Quesada, Luis y Salvioli, Fabián Omar: "El individuo y los derechos humanos. Especial referencia al marco regional del Convenio Europeo"; en "Relaciones Internacionales", año 4 No. 6. (Págs. 63 a 82). Ed. Instituto de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP), Mayo de 1994.

4 Véase al respecto: Salvioli, Fabián: "La Constitución de la Nación Argentina y los Derechos Humanos: un análisis a la luz de la reforma de 1994" Ed Medh: Buenos Aires, marzo 1995.

estado es condenado por violación de convenciones de derechos humanos ya que éstas, poseen un sentido particular dentro del llamado derecho de los tratados o "derecho internacional convencional". "... no son tratados multilaterales de tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los estados contratantes: su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos..." "... al aprobar estos tratados los estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos asumen varias obligaciones, no en relación a otros estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción."[5]

El presente trabajo, intenta describir a grandes rasgos las características salientes de los sucesivos criterios adoptados en materia de indemnización por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en función de su competencia contenciosa; previamente, realizaremos un breve análisis del sistema interamericano de protección a los derechos de la persona.

II. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos [6]

1) La Carta de la OEA y la Comisión Interamericana

El Sistema Interamericano de protección a los derechos humanos se encuentra plasmado en el seno de la Organización de los Estados

---

5 Corte Interamericana de Derechos Humanos: "Opinión Consultiva 2/82, 24/12/82, Serie A, No. 2, OEA, Washington D.C. 1983, pág. 44.

6 Para un estudio del sistema interamericano pueden consultarse las siguientes publicaciones: Cançado Trindade, Antonio: El sistema interamericano de protección a los derechos humanos. Collection of Lectures, Texts and Summaries; Institut International de Droits De L´Homme, Strasbourg, France, julliet de 1993. Nieto Navia, Rafael: "Introducción al sistema interamericano de protección a los derechos humanos" I.I.D.H., Ed: Temis, Bogotá 1993 y Hitters, Juan C.: "Derecho Internacional de los Derechos Humanos", Tomo II: "El sistema interamericano": Ed. Ediar, Buenos Aires, Argentina, 1993.

Americanos (OEA), institución que ha nacido en 1948 en la ciudad de Bogotá (Colombia)[7].

La misma carta fundacional de la OEA proclama los derechos fundamentales de la persona por parte de los estados, "sin distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo"[8]; aunque es dable reconocer que "... La Carta de la OEA en 1948, contenía muy pocas disposiciones relativas a derechos humanos y todas estaban redactadas en términos muy generales"[9].

Con facultades esenciales de promoción, en 1959 se creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (C.I.D.H.)[10].

La reforma a la Carta de la OEA en 1967 ha sido trascendental para el avance del sistema interamericano de derechos humanos. En la reunión celebrada al efecto en Buenos Aires, se resolvió dotar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (creada en 1959) de status de órgano principal de la OEA: "... La Comisión tiene facultades de investigar y producir informes sobre todos los países integrantes de la

---

7 La Organización de los Estados Americanos nace por la necesidad de los estados de la región de poseer una institución que les nuclee y, asimismo, como respuesta a las relaciones internacionales de la época (piénsese que en los mismos años se creaba el Consejo de Europa y la Liga de Estados Arabes). Como toda organización política regional que posee como uno de sus fines la cooperación internacional, la OEA tiene validez reconocida en la Carta de las Naciones Unidas a través de su artículo 52.

8 Art. 5 Carta de la OEA, Serie de Derechos y Tratados N 23; Unión Panamericana, Washington D.C., 1948.

9 Conf Buergenthal, Thomas; Morris, Robert y Shelton, Dinah. "La protección de los Derechos Humanos en las Américas". Ed. Civitas, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1990; pág. 34.

10 Organización de Estados Americanos. Resolución VII, Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, Santiago de Chile, 1959 (Párrafo II). Los primeros años de labor de la Comisión han dado lugar a la necesidad de reformar su rol dentro del sistema a fin de otorgarle mayor protagonismo.

OEA, independientemente de que estos hubieran ratificado o no algún tratado de derechos humanos"[11].

La Comisión Interamericana es hoy fundamental para la protección de los derechos humanos en el continente americano y uno de los órganos de protección en el mundo por ante los cuales se posee una amplísima legitimación activa[12].

La Comisión Interamericana es el órgano ante el cual acuden los denunciantes de violaciones a los derechos humanos dentro del sistema interamericano, luego de cumplir ciertos requisitos tales como el agotamiento de los recursos internos[13].

2) La Corte Interamaricana de Derechos Humanos

a) Competencias consultiva y contenciosa

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido creada por la Convención Americana de Derechos Humanos (conocida también como Pacto de San José de Costa Rica), en 1969. Posee dos competencias; una consultiva y otra contenciosa.

---

11 Salvioli, Fabián: "La protección de los Derechos Humanos en el sistema interamericano. Sus logros y dificultades"; en "Relaciones Internacionales", año 2 No.4, Ed. Instituto de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, págs. 85/93, mayo de 1993.

12 Para un estudio profundo del trámite ante la Comisión Interamericana puede verse el excelente trabajo de Mónica Pinto: "La denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Ed. Del Puerto, Buenos Aires, 1993.

13 Naturalmente, el agotamiento de los recursos internos está supeditado a que estos sean efectivos y eficaces, así como también que el reclamante no se vea imposibilitado de acudir ante los tribunales por razones de indigencia o temor generalizado de los abogados. Así lo ha resuelto la Corte Interamericana tanto en la resolución del caso Velásquez como en su Opinión Consultiva No. 11 del 10 de agosto de 1990.

En competencia consultiva, puede acudir a la Corte cualquier Estado miembro de la Organización de los Estados Americanos y cualquiera de los órganos principales de la organización[14].

El mismo desarrollo jurisdiccional de la competencia consultiva ha servido a la Corte Interamericana para interpretar sus alcances en esta materia. Así, la Corte ha señalado en su primera opinión (solicitada por el gobierno de Perú) que su competencia consultiva puede ejercerse "... en general, sobre toda disposición, concerniente a la protección de los derechos humanos, de cualquier tratado internacional aplicable en los Estados americanos, con independencia de que sea bilateral, de cuál sea su objeto principal o de que sean o puedan ser partes del mismo Estado ajenos al sistema interamericano"[15].

La función consultiva ha tenido un alto desarrollo desde sus inicios a la fecha[16]. La Corte ya ha resuelto 14 opiniones consultivas[17].

A la competencia contenciosa solo pueden acudir la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y los Estados Partes del Pacto de San José de Costa Rica. Asimismo, para que un Estado sea llevado ante

---

14 La Competencia consultiva ha sido bastante utilizada, tanto por Estados miembros de la OEA (Ej. Costa Rica, Argentina, Uruguay, etc.) como por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Esta última ha realizado la mayor parte de las consultas a la Corte.

15 Corte Interamericana de Derechos Humanos: "Opinión Consultiva OC1/82. Otros tratados", Ed: Secretaría de la Corte, San José, Costa Rica,1982, pág. 28.

16 Para un estudio de la función consultiva, véase: Ventura, Manuel y Zovatto, Daniel: La función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; IIDH Ed. Civitas, San José de Costa Rica, 1989.

17 La última opinión consultiva ha sido la OC-14 del 9 de diciembre de 1994, respecto a la responsabilidad internacional por expedición y aplicación de las leyes violatorias de la Convención Americana de Derechos Humanos.

la Corte Interamericana, es necesario que haya hecho una declaración especial al efecto en ese sentido[18].

Como una de las fallas del sistema puede apuntarse que en la actualidad, la víctima o sus representantes no son partes necesarias en el proceso ante la Corte Interamericana[19].

Los fallos de la Corte Interamericana deben ser motivados y son inapelables, aunque las partes pueden solicitar que la Corte aclare su fallo por medio de una interpretación del mismo[20].

La Corte en sus sentencias, ha fijado el criterio de que a ella le corresponde la supervisión de las resoluciones adoptadas por ella misma; y que archivará un expediente sólo cuando la totalidad de la sentencia respectiva haya sido cumplida. Incluso, en uso de esas facultades, ha dispuesto la obligación para un gobierno de pagar los perjuicios sufridos por los lesionados en razón de la demora en pagar la indemnización y constituir un fideicomiso[21].

---

18 Convención Americana de Derechos Humanos; arts. 61.1 y 61.2

19 Como señala Juan Méndez: "El desarrollo progresivo de la protección de los derechos humanos en el plano internacional exige que se considere seriamente la ampliación del ámbito procesal de las víctimas en los procesos de responsabilidad estatal, como ya lo está haciendo el Consejo de Europa". Méndez, Juan: "La participación de la víctima ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos", en "La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Nieto Navia Editor, San José de Costa Rica, noviembre de 1994, pág. 332.

20 Por ejemplo, así lo ha hecho en la interpretación de la sentencia de indemnización compensatoria de los casos Velásquez Rodríguez y Godínez Cruz del 17/8/90; ver Corte Interamericana de Derechos Humanos: Serie C, Resoluciones y Sentencias, Nos. 9 y 10, Ed: Secretaría de la Corte, San José de Costa Rica, 1992.

21 Ib. idem, párrafo 4 parte resolutiva de ambas sentencias.

También la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos debe informar acerca del cumplimiento de las sentencias por parte de los gobiernos[22].

Por último la Corte posee una muy importante función para la tutela de los derechos humanos en cuanto a su facultad de dictar medidas provisionales, sin las cuales muchos de los derechos y garantías reconocidos en el sistema interamericano se tornarían ilusorios[23].

b) Los casos contenciosos resueltos

La Corte ha tenido hasta el presente pocos casos contenciosos: el primero que llegó a la misma ha sido el de Viviana Gallardo contra el Estado de Costa Rica, rechazado por la Corte Interamericana debido a que no se había tramitado previamente ante la Comisión Interamericana, paso ineludible en el trámite establecido dentro del sistema interamericano.

Luego la Comisión Interamericana envió, en 1986, algunos casos de desaparición forzada de personas en Honduras, producidas entre 1981 y 1984 (caso Velásquez Rodríguez, casos Fairén Garbi y Solís Corrales, y caso Godínez Cruz), todas causas con sentencias pronunciadas en 1989[24].

---

22 Ver por ejemplo, Informe Anual 1991, Págs. 8 y 9 respecto al cumplimiento de Honduras de las sentencias en los casos Velásquez Rodríguez y Godínez Cruz, Washington, D.C. 1992.

23 Sobre esta facultad ver: Pasqualucci, Jo M. "Medidas provisionales en la Corte Interamericana de Derechos Humanos: una comparación con la Corte Interamericana de Justicia y la Corte Europea de Derechos Humanos, en Revista No. 19, IIDH, San José 1994, Págs.47 a 112.

24 En el caso Velásquez Rodríguez, la Corte encontró a Honduras responsable de la violación de los deberes de respeto y garantía del derecho a la libertad personal, del derecho a la integridad personal y del derecho a la vida; decidiendo además que Honduras se encontraba obligada a pagar una justa indemnización compensatoria a sus familiares. En el caso Fairén Garbi y Solís Corrales, la Corte

El caso Neira Alegría contra el Perú fue elevado por la Comisión Interamericana a la Corte el 10 de octubre de 1990. En el mismo, fueron resueltas las excepciones preliminares interpuestas por Perú, el 11 de diciembre de 1991[25]. El fondo del asunto fue resuelto en la sentencia del 19 de enero de 1995, donde se ha condenado a Perú por haber violado los derechos a la vida, de hábeas corpus y garantías en perjuicio de Víctor Neira Alegría, Edgard Zenteno Escobar y William Zenteno Escobar[26].

El caso Cayara contra el Perú, fue remitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 14 de agosto de 1992, habiendo interpuesto el gobierno excepciones preliminares que fueron aceptadas por la Corte Interamericana que desestimó la demanda presentada por extemporánea en febrero de 1993[27].

El caso Gangaram Panday contra Suriname fue remitido por la Comisión Interamericana en agosto de 1990, con sentencia el 21 de enero de 1994[28].

---

declaró que no había sido probado que la desaparición de Francisco Fairén Garbi y Yolanda Solís Corrales sean imputables al gobierno. Finalmente, en el caso Godínez Cruz, la Corte encontró a Honduras responsable de la violación de los deberes de respeto y garantía del derecho a la libertad personal, del derecho a la integridad personal y del derecho a la vida. También aquí determinó que es obligación del Estado indemnizar a los familiares de las víctimas.

25 El caso se trata de la desaparición de Víctor Neira Alegría, Edgar Zenteno Escobar y William Zenteno Escobar, La Corte rechazó las excepciones preliminares interpuestas por Perú, en su sentencia del 4 de diciembre de 1991.

26 **Caso Neira Alegría y otros**: sentencia del 19 de enero de 1995, Corte Interamericana de Derechos Humanos, CDH CP2/95, 27/1/95 San José de Costa Rica.

27 El caso Cayara se refiere a una matanza perpetrada en esa localidad por parte del ejército del Perú en mayo de 1988, seguida del asesinato de los testigos de esa matanza en 1988 y 1989. La Corte hizo lugar a las excepciones interpuestas por Perú por considerar que la Comisión Interamericana había interpuesto su demanda fuera del plazo correspondiente.

28 La Corte determinó que Suriname era responsable de violar en perjuicio de Asok Gangaram Panday los derechos a la libertad y a la integridad personal, fijando además un monto indemnizatorio. Resulta muy interesante observar los diferen-

El caso Aloeboetoe y otros contra Suriname fue enviado por la Comisión a la Corte en agosto de 1990. El gobierno de Suriname reconoció su responsabilidad en el hecho y en diciembre de 1991 dejó abierto el procedimiento para los efectos de las reparaciones. El 10 de setiembre de 1993 la Corte Interamericana dictó su sentencia al respecto[29].

El caso Caballero Delgado y Santana contra Colombia fue remitido por la Comisión el 24 de diciembre de 1992, habiéndose resuelto las excepciones preliminares en enero de 1994. Se encuentra a estudio para sentencia definitiva[30].

El caso El Amparo contra Venezuela fue sometido a la Corte Interamericana por la Comisión el 15 de enero de 1994. Durante su XXXI período extraordinario de sesiones dictó sentencia, decidiendo que Venezuela está obligada a reparar los daños y a pagar una justa indemnización a las víctimas sobrevivientes y a los familiares de los fallecidos; en virtud de que el gobierno de Venezuela decidió no contender la demanda y aceptar la responsabilidad internacional por los hechos acaecidos[31].

---

tes puntos de vista respecto a la obligación del Estado de respetar el derecho a la vida. Ver al respecto el voto en disidencia de los jueces Picado Sotela, Aguiar Aranguren y Cançado Trindade, en Revista No. 19 del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1994, Págs. 235/6.

29 **Caso Aloeboetoe y otros**, Sentencia de Reparaciones: en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Actividades de la Corte julio-diciembre de 1993, Revista No. 18, San José, 1993, págs. 105/142.

30 Se trata de la detención ilegal por parte de una patrulla militar, y posterior desaparición, de Isidro Caballero Delgado y María del Carmen Santana en la localidad de Guadas del Municipio de San Alberto. La Corte Interamericana ha desestimado las excepciones propuestas por Colombia, el 21 de enero de 1994.

31 **Caso El Amparo contra Venezuela**, Corte Interamericana de Derechos Humanos, CHD CP2/93, 27/1/95 San José de Costa Rica, enero de 1995.

Finalmente, la Corte ha desestimado las excepciones preliminares interpuestas por el gobierno de Nicaragua en el caso Genie Lacayo[32].

Han podido observarse diferentes actitudes por parte de los gobiernos, según los casos, cuando una acción contra ellos llega finalmente a la Corte: algunos han reconocido los hechos de la demanda a fin de que no sea necesario probar los hechos que hacen al fondo de la cuestión, y discutir directamente la materia indemnizatoria[33].

Otros gobiernos han intentado no llegar a sentencia condenatoria, lograr un arreglo extrajudicial con las víctimas o sus representantes y someter el mismo a la Corte, quien tiene la facultad de revisarlo[34].

3) La indemnización

Corresponde analizar seguidamente algunos de los criterios salientes seguidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en torno a la legislación aplicable, alcance y modalidades en materia de indemnizaciones.

a) Ley aplicable

La obligación de reparar el daño causado por medio de una indemnización encuentra sus fundamentos en el derecho internacional. Cuando

---

32 **Caso Genie Lacayo contra Nicaragua**. Sentencia sobre Excepciones Preliminares del 27 de enero de 1995. CDH CP2/95, 27/1/95 San José de Costa Rica, enero de 1995.

33 Nos referimos a las actitudes de los gobiernos de Suriname y Venezuela, en los casos Aloeboetoe y El Amparo, respectivamente. El gobierno de Suriname sí ha contrastado los hechos en otra demanda contra él (caso Gangaram Panday).

34 **Caso "Maqueda" contra Argentina.** La Comisión Interamericana desistió de la acción ante la Corte en virtud del arreglo extrajudicial. La Corte admitió el desestimiento y decidió reservarse la facultad de reabrir y continuar la tramitación del caso si hubiere en el futuro un cambio de las circunstancias que dieron lugar al acuerdo. Ver Corte Interamericana de Derechos Humanos, CDH CP2/95, 27/1/95 San José de Costa Rica, pág. 2.

existe una violación de los derechos humanos que se tramita en una instancia internacional, tanto los instrumentos generales (en el seno de las Naciones Unidas) como los instrumentos regionales (Convención Europea de Derechos Humanos y Convención Americana de Derechos Humanos) determinan inequívocamente el derecho de las víctimas o sus derechos habientes a una justa indemnización.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos así lo ha entendido: "... La obligación contenida en el artículo 63.1 de la Convención (*n. del a. se refiere a la Convención Americana de Derechos Humanos*) es el Derecho Internacional y éste rige en todos sus aspectos como, por ejemplo, su extensión, sus modalidades, sus beneficiarios, etc. Por ello, la presente sentencia impondrá obligaciones de derecho internacional que no pueden ser modificadas ni suspendidas en su cumplimiento por el Estado obligado invocando para ello disposiciones de su derecho interno..."[35].

En sus sentencias, la Corte también ha analizado si corresponde o no la indemnización de acuerdo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos: "... El artículo 63.1 de la Convención dispone: Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegida en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado el goce de su derecho a la libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

Es evidente que en el presente caso la Corte no puede disponer que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. En cambio, es procedente la reparación de las consecuencias de la medida

---

35 Corte Interamericana de Derechos Humanos: **Caso Aloeboetoe y otros**, Reparaciones, sentencia de 10 de setiembre de 1993 párr. 43, en Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Secretaría General de la OEA, Washington, D.C. 1994, pág 73.

o situación que ha configurado la vulneración de estos derechos y el paso de una justa indemnización a la parte lesionada"[36].

La ley aplicable es, sin duda, la ley internacional. No obstante, para la determinación de algunas cuestiones (por ejemplo quiénes son sucesores o interpretación de términos) la Corte ha recurrido al derecho local o interno. En un particular caso, la Corte tuvo en cuenta no el derecho del Estado en cuestión (Suriname), sino la costumbre local de una comunidad indígena dentro del mismo, debido a que "... (el derecho surinamés) no es eficaz en la región en cuanto al derecho de familia. Corresponde pues, tener en cuenta la costumbre saramaca[37].

b) El establecimiento de la indemnización

En su primera sentencia condenatoria, la Corte determinó que la forma y cuantía de la indemnización sean fijadas de acuerdo entre la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el gobierno de Honduras en un término de seis meses; y que, en caso de que no haya acuerdo será la misma Corte la que dictaminará al respecto[38].

Interesante es observar aquí el voto en disidencia del Juez Piza que manifiesta estar disconforme con lo resuelto en este aspecto y que hubiese preferido que "la forma y cuantía de esta indemnización serán fijadas por la Corte en caso de que **las partes, con intervención de la Comisión**, no se pongan de acuerdo al respecto en un período de seis meses..."[39].

---

36 Corte Interamericana de Derechos Humanos "**Caso Velásquez Rodríguez**, sentencia del 28 de julio de 1988. Serie C: Resoluciones y Sentencias No. 4, Secretaría de la Corte, San José de Costa Rica, 1988, pág 78.

37 Corte Interamericana de Derechos Humanos: **caso Aloeboetoe y otros**, Reparaciones, sentencia de 10 de setiembre de 1993 párr. 62, en Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Secretaría General de la OEA, Washington, D.C. 1994, pág.77.

38 Corte Interamericana de Derechos Humanos "**Caso Velásquez Rodríguez**, sentencia del 28 de julio de 1988. Serie C: Resoluciones y Sentencias No. 4, Secretaría de la Corte, San José de Costa Rica, 1988, pág 80, Parte Resolutiva párrafo 6.

39 Ibid. Voto disidente del Juez Rodolfo Piza Escalante, págs. 84/90.

El entonces presidente del tribunal considera que la decisión respecto al punto estuvo acertada y que, una legitimación de parte a las víctimas o familiares requeriría una modificación de la Convención Americana de Derechos Humanos[40].

En el caso Godínez Cruz, la Corte determinó: "... 201. La Corte fijará, después de ir a las partes interesadas, el valor de esa indemnización en ejecución de este fallo, para lo cual dejará abierto el presente caso, sin perjuicio de que interim las mismas partes puedan llegar a un acuerdo, hipótesis en la cual, la Corte se reserva el derecho de homologar el que se le presente"[41].

El criterio de dejar a la Comisión Interamericana y al gobierno la posibilidad de ponerse de acuerdo sobre el alcance de la indemnización ha sido seguido por la Corte en la mayoría de los casos[42].

Por cierto, la Corte Interamericana mantiene la facultad de decidir tanto respecto al arreglo acordado, como para fijar ella misma la indemnización en caso de que el arreglo amistoso no se haya producido.

En otros casos, dentro de la misma sentencia sobre el fondo, la Corte fijó la indemnización pertinente[43].

---

40 Gros Espiell, Héctor: "La Convención Americana y la Convención Europea de Derechos Humanos. Análisis comparativo; Ed. Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, febrero de 1991, pág 192.

41 Corte Interamericana de Derechos Humanos "**Caso Godínez Cruz**, sentencia de 20 de enero de 1989, Serie C: Resoluciones y Sentencias, No. 5, Secretaría de la Corte, San José de Costa Rica, 1989, Pág. 82.

42 Nos referimos no sólo a los casos tramitados contra el Estado de Honduras sino también en las recientes sentencias de la Corte Interamericana sobre los **casos Neira Alegría contra Perú** y **El Amparo contra Venezuela**, ambas del 19 de enero de 1995.

43 **Caso Gangaram Panday contra Suriname:** sentencia del 21 de enero de 1994, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Actividades de la Corte enero-junio de 1994, págs. 233/234, Revista No. 19, San José de Costa Rica, 1994.

c) El alcance de la indemnización

¿Cuál es el alcance que debe tener una indemnización cuando hay una violación de una obligación internacional en materia de derechos humanos? La Corte Interamericana de Derechos Humanos sigue como criterio desde su primera sentencia que: "... La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional consiste en la plena restitución (*restitutio in integrum*), lo que incluye el restablecimiento de la situación anterior y la reparación de las consecuencias que la infracción produjo y el pago de una indemnización como compensación por los daños patrimoniales y extrapatrimoniales, incluyendo el daño moral[44].

Basada en la jurisprudencia arbitral, la Corte Interamericana ha determinado que dentro de los perjuicios materiales corresponde hablar de daño emergente y lucro cesante[45].

Respecto al daño moral, la Corte ha declarado que "... éste es resarcible según el derecho internacional y, en particular, en los casos de violaciones a los derecho humanos. Su liquidación debe ajustarse a los principios de la equidad."[46]

Sobre la carga de la prueba en esta materia, la Corte estima que el daño moral debe ser probado por quien lo alega, aunque en algunos

---

44 Corte Interamericana de Derechos Humanos; **caso Velásquez Rodríguez,** indemnización compensatoria, sentencia 21 de julio de 1989, Serie C N 7, Ed. San José de Costa Rica, 1990, pág. 21; **caso Godínez Cruz**, indemnización compensatoria, sentencia del 21 de julio de 1989, Serie C N 8, Ed. San José de Costa Rica, 1990, pág. 19.

45 Corte Interamericana de Derechos Humanos: **caso Aloeboetoe y otros**, Reparaciones, sentencia del 10 de setiembre de 1993 párr. 50, en Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Secretaría General de la OEA, Washington, D.C. 1994, págs. 74/5.

46 Corte Interamericana de Derechos Humanos **caso Godínez Cruz**, indemnización compensatoria, sentencia del 21 de julio de 1989, párrafo 25, Serie C N 8, Ed. San José de Costa Rica, 1990, pág. 19.

casos: "... El daño moral infligido a las víctimas, a criterio de la Corte, resulta evidente pues es propio de la naturaleza humana que toda persona sometida a las agresiones y vejámenes mencionados experimente un sufrimiento moral. La Corte estima que no se requieren pruebas para llegar a esta conclusión y resulta suficiente el reconocimiento de responsabilidad efectuado por Suriname en su momento."[47]

La Corte Interamericana ha diferenciado en cuanto a la fijación de la indemnización, aquellos casos en los cuales la responsabilidad del Estado es manifiesta e inequivocada, de aquellos casos en los cuales la responsabilidad estatales inferida, determinando en éste último supuesto, indemnización de carácter nominal[48].

d) Las obligaciones de hacer como parte de la indemnización

La Corte Interamericana en todos los casos que ha encontrado pleno responsable al Estado de la violación del derecho a la vida, y siempre que las víctimas tuvieren hijos menores, ha establecido la obligación para el Estado de otorgar una suma de dinero destinada a que los hijos puedan estudiar hasta la edad de 25 años. Para hacer efectivo lo señalado, la Corte ha ordenado la creación de un fideicomiso en los bancos centrales locales en las condiciones más favorables según la práctica bancaria del país, para que los hijos de las víctimas puedan recibir los beneficios del fideicomiso mensualmente y la parte alicuota que le corresponde a cada

---

47 Corte Interamericana de Derechos Humanos: **caso Aloeboetoe y otros**, Reparaciones, sentencia del 10 de setiembre de 1993 párr. 52, en Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Secretaría General de la OEA, Washington, D.C. 1994, págs. 75.

48 Ver **Caso Gangaram Panday contra Suriname**, sentencia del 21 de enero de 1994, párrafo 70; en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Actividades de la Corte enero-junio 1994, pág. 233, Revista No. 19, San José de Costa Rica, 1994.

49 Corte Interamericana de Derechos Humanos: **caso Velásquez Rodríguez,** indemnización compensatoria, sentencia 21 de julio de 1989, Serie C N 7, párrafos 48 y 58 Ed. San José de Costa Rica, 1990, págs. 27 y 30 y caso **Godínez Cruz**,

uno de ellos al cumplir los 25 años[49].

Un importante fallo de la Corte Interamericana ha iniciado la sana jurisprudencia de obligar al Estado, además de efectuar la indemnización pecuniaria correspondiente al Estado, a realizar ciertas actividades o prestaciones: "... En la indemnización fijada para los herederos de las víctimas se ha previsto una suma para que los menores puedan estudiar hasta una determinada edad. Sin embargo, estos objetivos no se logran sólo otorgando una indemnización, sino que es preciso también que se ofrezca a los niños una escuela donde puedan recibir una enseñanza adecuada y una asistencia médica básica..." "... Los hijos de las víctimas viven, en su mayoría, en Gujaba, donde la escuela y el dispensario están cerrados. La Corte considera que, como parte de la indemnización, Suriname está obligado a reabrir la escuela de Gujaba y a dotarla de personal docente y administrativo..." "... Igualmente, se ordenará que el dispensario allí existente sea puesto en condiciones operativas y reabierto en el curso de ese año."[50]

III. Consideraciones Finales

Podemos señalar que, con el paso del tiempo existe un mayor conocimiento por parte de la sociedad, del sistema interamericano de protección a los derechos humanos; el cual, sumado a un crecimiento

---

indemnización compensatoria, sentencia del 21 de julio de 1989, párrafos 46 y 53, Serie C N 8, Ed. San José de Costa Rica, 1990, págs. 24 y 26.

50 Corte Interamericana de Derechos Humanos: **caso Aloeboetoe y otros**, Reparaciones, sentencia del 10 de setiembre de 1993 párr. 96, en Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Secretaría General de la OEA, Washington, D.C. 1994, págs. 86.

cuantitativo y cualitativo del mismo, redunda en una utilización cada vez más cotidiana de los mecanismos de protección a los derechos del hombre que existen en el seno de la Organización de los Estados Americanos[51].

Ahora la legislación y jurisprudencia internacional y, particularmente en aquello relacionado a derechos humanos, impacta directamente en el derecho interno y en las jurisprudencias de los tribunales nacionales[52].

Todo esto sucede al mismo tiempo en que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha ampliado su labor contenciosa (cada vez le llega un número mayor de casos) y asume actitudes de tutela directa de los derechos en la fijación de medidas cautelares.

La jurisprudencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sin perder su función judicial y apolítica, transita un camino en el sentido del desarrollo del principio "*pro hominis*".

En lo que a materia indemnizatoria respecta, la Corte ya ha formado criterio sobre la legislación a aplicar, la determinación y el alcance de cada indemnización.

Las últimas sentencias nos muestran una Corte Interamericana preocupada para que sea eficaz y no ilusoria la reparación debida a las

---

51 Podemos citar que los instrumentos de protección del sistema ya son varios: la Declaración Americana (1948), la Convención Americana de Derechos Humanos (1969) y sus dos protocolos anexos: el Protocolo de San Salvador en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988) y el Protocolo de Asunción Relativa a la abolición de la Pena de Muerte (1990); la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1986). El último año se han adoptado en Belem do Pará (Brasil) dos nuevas convenciones: la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y la Convención Interamericana sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1994). En otro orden de cosas, hay una creciente tendencia hacia la ratificación de la mayoría de los instrumentos regionales de protección señalados.

víctimas y sus derechos habientes; toda vez que se han establecido sentencias teniendo en cuenta el problema de la depreciación monetaria de algunas economías nacionales.

Finalmente, adjuntar a los montos pecuniarios correspondientes, obligaciones de hacer para el Estado (tales como abrir y poner en funcionamiento una escuela o habilitar un dispensario), en los fallos del Alto Tribunal Interamericano, ofrecen una buena herramienta en la búsqueda efectiva de la "reparación integral".

---

52 Podemos observarlo en la adopción de la reforma de 1994 a la Constitución Nacional de la República Argentina. Véase al respecto: Salvioli, Fabián: "Los tratados internacionales de derechos humanos en la Constitución de la Nación Argentina", en Informe 102, Págs. 1/3, Ed. Medh, Buenos Aires, Argentina, enero/febrero 1995.

EDUCACIÓN Y DERECHOS HUMANOS

Gonzalo ELIZONDO BREEDY

Sin intentar definir el concepto de educación -pues es algo en lo que han naufragado hasta los grandes filósofos- me basta decir que ésta tiene un componente muy importante de ciencia, pero igualmente otro, fundamental, de arte. Sin embargo, considero que la educación está más cerca del arte que de ninguna otra cosa.

También he evitado tipificar las formas de educación en derechos humanos para concluir finalmente que ésta debe ser participativa; me he centrado en una reflexión sobre cuáles son los contenidos mínimos que debería tener un proceso o una lección de educación en dicho campo.

En principio hay un tema que siempre ha llamado mi atención: la razón por la cual los derechos humanos reciben tal denominación. A mi juicio, éste es un aspecto primordial que debiera estar inscrito en cualquier programa o conferencia. En la pauta teórica he desagregado qué sería lo esencial para el concepto de derecho y qué para el concepto de humano.

Para el primero, considero que lo esencial es indicar el grado de exigibilidad de un derecho, sea con fuerza externa o estructurada. Esto es muy importante para distinguirlo de la moral y evitar que los programas de educación de los derechos humanos terminen siendo programas de

recomendación moral, cuya última actividad empieza a ser que los niños lleguen a clase con los zapatitos limpios.

Sí, porque al hablar de derechos se está hablando de algo diferente a la moral, donde lo esencial es la autonomía de la voluntad. Yo puedo querer hacerle el bien a alguien y no lograrlo, pero he tenido la intención y el acto moral es irreprochable. En el derecho puedo pensar que el otro es un absoluto infeliz, pero si no le hago daño, estaré obrando correctamente.

Entonces, es imposible decir que el derecho y la moral se fusionan, ya que el primero es externo y la segunda interna. Además, el derecho ya tiene un poder estructurado -y así hay que decirlo cuando se refiere a derechos humanos-, porque no es por ser excelentes personas que hablamos de repartir amor a diestra y siniestra, sino porque creemos, dentro de un contrato social, que esto es exigible.

Derechos universales

En cuanto al concepto de humanos, ¿por qué lo son? Tal denominación sería incluso cuestionable. Si empezamos a reconocer derechos en otras especies vivas esta palabra sería histórica y se trataría de derechos universales. En todo caso, humanos con una visión antropocéntrica, significa que son universales: una invocación a todos y a todas en todo tiempo y lugar, a la primera, segunda y tercera edad, sin distinción de etnia (empleo deliberadamente esta palabra en lugar de "raza", por considerarla racista), género (que utilizo por elección ideológica, frente a la palabra sexo que me parece biologicista, religión (por credo religioso)...

Sin embargo, aunque son derechos universales no siempre lo han sido. Ernst Bloch, en su obra "El derecho natural", señala cómo en la Edad Media cortar un árbol en producción ocasionaba una pena más severa que matar a un siervo de la gleba. En 1791 Olympia de Gush fue guillotinada en París por defender los derechos de la mujer: pedía colocar la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano en femenino. Esta fue la gran tragedia. Y en la actualidad, por ejemplo, con sorpresa hemos confirmado cómo muchos defensores de derechos humanos avalan la tesis de que a los pueblos indígenas no se les debe otorgar voto porque pueden ser fácilmente manipulados.

Por lo tanto, decir humanos es decir universales y considero que un programa de educación y derechos humanos no puede hablar de derechos del hombre. En este siglo XX existe una larga lucha de Eleonora Roosevelt para que digamos persona humana, derechos humanos.

En contraste, hay una interesante definición de Adolfo Hitler: "A la doctrina cristiana del infinito significado del alma humana, yo opongo con fría claridad la doctrina salvadora de la insignificación de la nada del ser humano. Con esta ideología Hitler se embarcó en un proyecto que ocasionó incontables pérdidas de vidas humanas.

Después de explicar por qué son derechos y por qué son humanos -incluso con esta crítica de lo humano, pienso que posteriormente existirán los derechos de los conejos y las conejas, del bosque, de la tierra...-, propongo tratar la perspectiva histórica, pero con el objeto de mostrar la universalidad que proyectamos, no de hacer un tratado de historia, ni hacer historia del derecho porque eso, salvo en una universalidad, en un curso especializado, le interesa a muy pocos. Se trata entonces de mostrar la universalidad, convencer sobre ella.

Existen algunas pautas históricas que no se pueden excluir. Una, poco señalada pero decisiva en la historia del derecho y los derechos humanos, es la del Código de Hammurabi, por ser el primer código donde se regula la Ley del Talión. ¿Por qué dicha ley puede ser importante desde una perspectiva de derechos humanos? No para que ingenuamente consideremos aquello como una barbaridad de la antigüedad, como una ley inhumana. No, porque era profundamente humanista, pues incluye el principio de proporcionalidad de la venganza. Precisamente, el objetivo de regularla así, era que por lesionar un dedo al otro no le cortan la cabeza. Es el principio de proporcionalidad de la venganza, donde ya se reconoce una especie de norma universal. No es otra que lo que hoy sirve como medida para juzgar si existe o no legítima defensa, la proporción entre la agresión y la respuesta.

Sin duda hay ciertos valores supremos. Por razón, o hasta por inducción sociológica, si hallamos una estructura que se repite en todas las culturas se podría sospechar que es general. Por ejemplo, tal como hace Lévi-Strauss para proponer como universal la ley que prohibe el incesto. Otro ejemplo vendría del cristianismo, afiliación divina de la persona humana, la fraternidad universal y obligante de todos los seres

humanos, el decisivo anclaje en la trascendencia de la naturaleza humana... Desde nuestra perspectiva occidental es estructural. Y la escuela clásica del derecho natural, tiene una idea de gran importancia para los derechos humanos, la de contrato social.

1948, principio y fin

Siguiendo la línea histórica, la otra propuesta es entrar al Siglo XX, explicándolo a partir de dos instancias, pues el haber tomado una perspectiva de historia universal exige una referencia al contexto regional latinoamericano. Ello debe hacerse de acuerdo al país donde esté uno enseñando, pero he marcado como un hecho importante para toda América Latina la abolición de la encomienda en las Cortes de Cádiz de 1812.

El segundo para exponer el mapa del mundo de los derechos humanos, es la indefectible necesidad de los símbolos. Propongo utilizar 1948 para anclar este análisis histórico en el análisis sistemático. Al respecto, 1948 es el año de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Este punto de llegada, pero también punto de partida de todos los convenios sobre derechos humanos, de la evolución.

Visto desde la perspectiva actual, a la altura de 1993, podría afirmarse que en 1940 no existía nada: ni pactos de San José ni ningún otro, ni Corte Interamericana de Derechos Humanos, ni Corte de Estrasburgo, ni Convención Europea, ni Carta Africana, ni Declaración Universal, ni Declaración Americana. Hablamos de hace cincuenta años y es posible decir que a partir del 48 hay una explosión. Pero desde los antecedentes históricos, podríamos afirmar que 1948 es un año que culmina. Pero ¿qué culmina?: todas estas diferentes tentativas de exponer la universalidad de los derechos humanos.

El modelo que propongo es el siguiente: 1948 es un punto de llegada y de partida; y creo que es una imagen comprensible por todos, porque del norte al sur cuando se habla de derechos humanos en América Latina, lo primero que se piensa es en la Declaración Universal. Olvidemos entonces los procedimientos especiales y to-

memos la declaración universal como lugar de partida para enseñar los derechos humanos. Se encontrará así, y con gran sentido, que se trata de un año esencial.

La idea de utilizar 1948, donde hay una expresión normativa de los derechos humanos es que nos proporciona una grada para entrar al análisis de lo que existe en términos de instrumentos. Es un análisis que tiene dos ángulos muy diferentes que suelen confundirse al estudiarlos: el ámbito de la tipología de los derechos humanos (qué son en su expresión concreta) y el de los procedimientos de los mecanismos de protección.

Cómo ordenar los derechos

En cuanto a tipología, pienso que uno de los grandes problemas en educación es que usualmente se habla de los derechos humanos sólo en general, y pocas veces se aborda la tipología. Cuando así ocurre, se emplea la doctrina de las tres generaciones, que nos habla de una primera de derechos civiles y políticos; de una segunda de derechos económicos, sociales y culturales y de una tercera de derechos de los pueblos.

Al mismo tiempo, se dice que existe un principio de integridad, es decir, que los derechos humanos no se pueden tomar aisladamente. Esto me parece una contradicción en los términos: una doctrina de las generaciones de los derechos humanos se contradice con una doctrina de la integridad de los derechos humanos. Además, la teoría convencional de las generaciones es falsa, ya que por su esencia rompe el principio de integridad.

Históricamente algunos convenios de la Organización Interamericana del Trabajo son anteriores a la Declaración misma, así como lo son los derechos de los trabajadores y del trabajo. Por eso es imposible afirmar que los derechos a la educación, el trabajo y la salud pertenecen a una segunda generación. Estos fueron más bien prenatales, y cronológicamente los derechos educacionales y culturales se establecieron desde el principio.

Pero, ¿cuál ha sido el problema de la teoría convencional?: que fue una propuesta didáctica a la que después se le fue dando carácter

ontológico. Es decir, una propuesta de cómo ordenar los derechos para enseñarlos.

Ciertamente la clasificación de los derechos humanos es variable, pero debemos tener el coraje de apartamos de la doctrina de las tres generaciones, que además en América Latina sirve para que los derechos económicos, sociales y culturales sean marginalizados. Como una forma de tipificar los derechos, propongo la pauta teórica de asumir el tema a partir del principio de integralidad, haciendo la diferencia entre derechos medios y derechos fines.

En los derechos humanos hay un valor supremo, que algunos consideran que es felicidad humana, pero que yo prefiero llamar la plena realización de la persona humana. Frente a este valor central todos los derechos se aplican juntos, pero unos están más cerca de esta finalidad esencial y otros son medios, no por ello menos importantes para conseguir dichos fines. Por ejemplo, la dignidad. Todos la tenemos, pero en el sentido estricto es una condición dentro del sistema por la condición misma de ser humana. Más no es en sí misma un valor.

La libertad es un típico derecho medio y adquiere sentido pleno cuando se ejerce hacia un fin. Tal vez a algunos les sorprenda, pero considero que el derecho a tener una familia es un derecho medio, porque incluso la familia nos abandona. Hay un punto esencial que es la plena realización de la persona humana, y la familia tiene diversas formas históricas y se puede perder en un momento. Es como si la familia fuera una manera de entrar a la fraternidad.

No obstante, es necesario estudiar a cabalidad una propuesta clasificatoria a partir de las anteriores. Por ejemplo, el valor solidaridad está mucho más cercano de la finalidad superior de los derechos humanos, pero también, como todos estos valores, tiene una parte media, pues ¿cuál es el objeto de que seamos solidarios si no la plena realización de la persona humana? Y en virtud de ello adquiere sentido el derecho a tener vivienda, salud, educación, etc; es decir, bajo la solidaridad podemos cobijar muchos derechos. Somos solidarios porque todos tenemos igual dignidad. Es una condición plena.

Por otra parte, en más de seis años que llevo trabajando en este campo, jamás he visto un esfuerzo por clasificar los derechos humanos

a partir de un estudio profundo de los contenidos. Lo que veo repetir es la teoría de las tres generaciones, y me extraña que la gente crea en ella tan ciegamente y permanezca tranquila. Porque se siente gran alivio cuando podemos decir algo que parece ser lo mismo pero con otras palabras. Considero entonces que éste es un trabajo fundamental, el realizar una clasificación, que desde luego puede ser variable, y a partir de una realidad histórica de derechos humanos se pueden clasificar de distintas maneras.

Es así como la claridad en le enseñanza de los derechos humanos es decisiva. Ortega decía que ésta es "la cortesía del filósofo". La claridad es la cortesía de cualquier persona y cualquier profesión. Y es acá donde está el gran pecado de los abogados que trabajan en derechos humanos, pues en las Facultades de Derecho hemos aprendido que entre más elitista y críptico sea el lenguaje, mejor se podrá cobrar. Por ello somos un sector profesional muy reticente a la democratización del conocimiento y nos tranquiliza bastante hablar de caducidad, prescripción, instancia ordinaria, sumaria, sumarísima... Un verdadero error, pues estamos empleando términos que podríamos sustituir por otros más simples, de manera que todos nos entiendan.

Sin duda el tema de las tipologías es apasionante, incluso estudiando un sólo derecho como es el derecho a la vida, que es un concepto claro y distinto. Y cuando se empieza a analizar qué es la vida, cuándo empieza y cuándo termina, el derecho se torna muy polémico.

También es apasionante la antinomia que existe entre los derechos a la propia cultura y la universalidad de los derechos humanos: cómo integrar ambas cosas, cómo contestar la pregunta de si algunos pueblos indígenas violan los derechos humanos cuando los padres ordenan el matrimonio de sus hijas.

Su perspectiva internacional

De otro lado, está la parte técnica: cómo funciona el engranaje internacional de los derechos humanos. Acá se deben entender las categorías del derecho internacional de los derechos humanos y los sistemas de protección. A mi juicio, siempre hay que efectuar unas

distinciones previas, pues la ambigüedad del tema se presenta porque éstas no se precisan.

La primera de estas distinciones es la diferencia que existe entre una declaración y una convención, para evitar aquello de que si se violaron los derechos humanos se aplica la declaración, pues no siempre es así. La segunda, de suma importancia, es que en el derecho internacional de los derechos humanos el principio clásico de que los Estados eran los únicos sujetos de derecho internacional, se ve quebrantado y la persona física, de carne y hueso, se vuelve un sujeto que puede activar instancias internacionales.

En tercer lugar, está lo relacionado con la doctrina de la pena. Suele creerse, erróneamente, que la pena en el derecho internacional puede ser la pena del Leviatán del derecho nacional. Surge entonces la objeción, tantas veces reiterada, de que el derecho internacional obliga menos. Por supuesto, pero se debe explicar por qué, pues se fundamenta en principios de auto-obligación, al menos por ahora.

En cuanto al Sistema Interamericano, éste hay que explicarlo en la pauta teórica distinguiendo las tres hipótesis de su funcionamiento. Y a partir de esta base entender la situación diversa en que se pueda hallar un país dentro del marco del sistema.

Cuando se habla de lo universal la gente considera que esto no posee aplicación alguna en su país. Pero ya es tiempo de conocer la realidad. En América Latina la principal estafa ideológica a través del derecho se genera porque en el derecho constitucional se predican los derechos humanos, pero en la práctica se aplica únicamente el Código Civil. En otras palabras, que el derecho constitucional no es verdaderamente un derecho vigente.

Entonces, en América Latina es revolucionaria la aplicación del derecho constitucional, el cual tiene mecanismos concretos para hacerlo, siendo algunos de muy fácil uso. Por ello, la manera decidida de "anclarse en lo nacional es a través de la constitución política. Y las constituciones de nuestros países, unas más maravillosas que otras, tienen en general sus sistemas. Es por ello que ciertos conceptos, como la acción de *Hábeas Corpus*, de amparo o tutela, de inconstitucionalidad, etc, deben ser explicados a la gente, sin importar qué nivel de estudios está cursando.

Derecho a la participación

Pero, ¿en virtud de qué viven los derechos humanos? Creo que viven por la lucha de los pueblos, por la lucha de las personas. Entonces, al descender por el camino del derecho constitucional, selecciono un aspecto para llegar a la gente (algo a lo que cualquier programa de derechos humanos debe llegar): el derecho a la participación. Pues, si no nos instalamos en la participación no somos sujetos activos; y el tema para abordarla es el de los defensores de los derechos humanos. Entre ellos he distinguido el Defensor del Pueblo porque lo entiendo como un proceso histórico fundamental en América Latina, que en este momento favorece el que se haga vigente el derecho constitucional.

Pienso entonces que se debe apoyar la Defensoría del Pueblo, no para convertirla en una oficina nacional de quejas, sino porque dinamiza la vigencia al derecho constitucional y, por supuesto, los organismos no gubernamentales, que son el camino a través del cual la ciudadanía ejerce, o debiera ejercer, su derecho de participación.

Toda esta reflexión en torno a la enseñanza de los derechos humanos, quiero acompañarla de una definición que destaca con acierto el carácter social del ser humano: "Solo existimos con los otros y frente a los otros, nos encontramos en los otros y no nos conocemos sino por los otros". Erich Fromm. O. Esta hermosa frase que, por supuesto recuerda la referencia a Fromm: "Amarás al señor tu Dios con todo tu corazón, con toda tu alma y con toda tu mente". Este es el mayor y primer mandamiento. El segundo: "Amarás a tu prójimo como a ti mismo".

MINUTA DIDÁCTICA DE APOYO A LA EXPOSICIÓN PRECEDENTE

¿Quién es nuestro prójimo:
Pueden vivir lejos o cerca.
Pueden tener hambre de paz o hambre de amor.
Pueden ser desnudos, necesitados de ropa o de conocimiento de la riqueza del amor de Dios hacia ello.
Pueden ser desalojados en busca de cobijo de ladrillo y cemento o en busca de una casa hecha de amor en nuestro corazón.

Madre Teresa de Calcuta

I TEMA: LOS DERECHOS HUMANOS

Objetivo: *Aclarar la noción de "Derechos Humanos"*

Pauta teórica

1. **Derechos:**

   Tener derecho es ser titular de una facultad o de un poder de exigir. Este exigir es moral, si es una demanda a la conciencia del otro. Este exigir es jurídico, si es una demanda que se hace con apoyo o fuerza externa estructurada.

2. **Humanos:**

   Es una invocación a todos y a todas en todo tiempo y lugar... a la primera, segunda y tercera edades... sin distinción de etnia, género, religión o de cualquier otra índole.

   En contraste, en la Edad Media dañar un árbol productivo era sancionado con mayor rigor que quitarle la vida a un siervo de la gleba; Olympia de Gouche fue decapitada en la Francia de 1791 por hablar de los derechos de la mujer; y en los tiempos presentes, muchos defensores de los Derechos Humanos han sostenido que los indígenas no deben votar porque podrían ser manipulados...

Selección de textos

"El concepto democrático de hombre es falso, porque es cristiano. El concepto democrático sostiene que cada hombre es un ser soberano. Esto es una ilusión, un sueño y un postulado del cristianismo". (**Karl Marx**)

"A la doctrina cristiana del infinito significado del alma humana, yo opongo con fría claridad la doctrina salvadora de la insignificancia y la nada del ser humano". (**Adolfo Hitler**)

"Hombre justo y honrado es aquel que mide sus derechos con la regla de sus deberes (**Jean Baptiste Lacordaire**)

"Antes de que el hombre nos hiciese ciudadanos, la gran naturaleza nos hizo hombres". (**James R. Lowell**)

"En toda convivencia humana bien ordenada y provechosa hay que establecer como fundamento el principio de que todo hombre es persona, esto es, naturaleza dotada de inteligencia y de libre albedrío, y que, por tanto, el hombre tiene por sí mismo derechos y deberes, que dimanan inmediatamente y al mismo tiempo de su propia naturaleza. Estos derechos y deberes son, por ello, universales e inviolables y no pueden renunciarse por ningún concepto." (**Juan XXIII**)

II TEMA: PERSPECTIVA HISTÓRICA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Objetivo: *Mostrar la "universalidad" de los Derechos Humanos*

Pauta teórica

En el devenir histórico de los siglos y en las conceptualizaciones del pensamiento humano se ha sostenido la *UNIVERSALIDAD* de unos ciertos derechos fundamentales.

1. Hammurabi:

La Ley del Talión: la conquista de la *proporcionalidad* de la venganza. La codificación escrita y objetivada de las leyes.

2. **Antígona:**

   La superioridad ontológica de la ley divina sobre las leyes positivas. La *obligatoriedad* de la ley natural.

3. **El estoicismo:**

   La acogida formal en las estructuras de pensamiento de la naturaleza humana y de la igualdad esencial de los seres humanos: las primicias del *ius gentium.*

4. **El cristianismo:**

   La filiación divina de la persona humana: la fraternidad universal y obligante de todos los seres humanos. El decisivo anclaje en la Trascendencia de la naturaleza humana.

5. **La escuela clásica del derecho natural:**

   Todos y cada uno de los seres humanos participan de un contrato social. Por él, delegan poder con base en ley, criterio objetivo, se debe fundar en última instancia en la razón. Los Derechos Humanos son, entonces, la ética de la razón: la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* , de la Revolución Francesa, y la *Declaración de Independencia* de los Estados Unidos, son dos objetivaciones históricas decisivas.

Selección de textos

"Si bien la antropología abriga un escepticismo sano en lo que respecta a la eternidad de cualquier valor apreciado por un pueblo particular, la antropología no niega, como cuestión teórica, la existencia de valores morales absolutos. Por el contrario, *el empleo del método comparado proporciona un medio científico para descubrir esos absolutos.* Si todas las sociedades que sobrevivieron encontraron necesario imponer algunas restricciones a la conducta de sus miembros, esto representa un fuerte argumento en el sentido de que esos aspectos del código moral son indispensables". (**Clyde Kluckhon**)

III. TEMA: LOS DERECHOS HUMANOS EN EL SIGLO XX

Objetivo: *Presentar el "mapa del mundo" de los Derechos Humanos*

Pauta Teórica

1. Contexto Regional Latinoamericano:

Latinoamérica ha visto en su propia historia la dolorosa y vergonzosa violación de los derechos fundamentales de la persona humana en *la institución de la encomienda*, cuya abolición en las cortes gaditanas en 1812, marcó los albores del proceso de asentamiento de regímenes que contemplen los derechos fundamentales de los seres humanos.

A pocos años de ello, el grito de independencia anunció el comienzo del establecimiento de sistemas políticos que acogían los ideales de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución Francesa*...comienza para la región la era jurídica de los derechos fundamentales de la persona humana.

2. Contexto mundial : el drama del Siglo XX:

El mundo fue sacudido con ímpetu por la dramática experiencia de las dos guerras mundiales: la muerte amenazó la existencia misma de la humanidad. Y los responsables de los destinos del mundo asumieron el reto: en 1945, al finalizar el holocausto bélico que cobró 60 millones de vidas humanas, los representantes de 50 naciones del mundo se reunieron en San Francisco y firmaron la Carta de San Francisco, que abrió las puertas a la proclamación de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos,* firmada en París, el 10 de diciembre de 1948. Unos meses antes América hacía lo propio, justo en esa ciudad, con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Por eso, este año es punto de llegada y punto de partida. **Punto de llegada**, porque allí converge, de alguna manera, la historia de los esfuerzos de la humanidad por el reconocimiento de sus derechos fundamentales. Y **punto de partid**a, porque allí comienza la batalla por su vigencia, salvaguarda y promoción.

Selección de textos

"El orden nuevo del mundo, que regirá la vida nacional y dirigirá las relaciones internacionales, cuando cesen las crueles atrocidades de esta guerra sin precedentes (la II Guerra Mundial), no deberá en adelante apoyarse sobre la movediza e incierta arena de las normas efímeras, inventadas por el arbitrio de un egoísmo utilitario colectivo o individual, sino que deberá levantarse sobre el *inconcuso y firme fundamento del Derecho Natural y de la Revelación Divina*. Es aquí donde debe buscar el legislador el espíritu de equilibrio y la conciencia de su responsabilidad, sin los cuales fácilmente se desconocen los límites exactos que separan el uso legítimo del uso ilegítimo del poder". **(Pío XII)**

IV TEMA: LA TIPOLOGÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Objetivo: *Comprender la "problemática de la clasificación de los Derechos Humanos" y el "principio de integralidad".*

Pauta teórica

1. **La doctrina convencional de las tres generaciones:**

   Los Derechos Humanos, que hoy son recogidos en los instrumentos internacionales, han sido objeto de clasificación, sobre todo por razones didácticas y pedagógicas. Pero, a la postre, una *clasificación lógica*, ha llegado a ser un *tipificación ontológica*. Tal es el caso, comúnmente aceptado pero poco pensado, de la *teoría de las tres generaciones*.

2. **Crítica de la teoría convencional:**

   Por su esencia, esta teoría rompe el principio de *integralidad*, que es el nervio sustantivo de los Derechos Humanos;

   históricamente, algunos convenios de la OIT son anteriores a la Declaración misma,

   y cronológicamente, los derechos educacionales y culturales se establecieron desde el principio.

3. Propuesta de tipificación:

Teniendo siempre a la vista que toda tipificación será exclusivamente lógica se pueden clasificar los Derechos Humanos en **derechos medios y derechos fines**. Pero toda clasificación tendrá una dosis, y no pequeña, de ambivalencia... pues ¿cuál es el concepto inequívoco de vida, de voto, de participación, entre otros?

Lo esencial en todo caso es el **principio de integridad**, acorde con la dignidad intrínseca de la persona humana y único capaz de traducir a la realidad los derechos fundamentales de los seres humanos: no se puede gozar sólo de unos derechos, sino que los unos conllevan a la vivencia de los otros.

Selección de textos

"Argumento decisivo de la misión de la ONU es la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, que la Asamblea General ratificó el 10 de diciembre de 1948. En el preámbulo de esta *Declaración* se proclama como objetivo básico, que deben proponerse todos los pueblos y naciones, el reconocimiento y el respeto efectivo de todos los derechos y todas las formas de libertad recogidas en tal *Declaración*... esta *Declaración* debe considerarse un primer paso introductorio para el establecimiento de una constitución jurídica y política en todos los pueblos del mundo. En dicha *Declaración se reconoce solemnemente a todos los hombres sin excepción la dignidad de la persona humana y se afirman todos los derechos que todo hombre tiene*..."(**Juan XXIII**)

V TEMA: LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Objetivo: *Entender las categorías de "Derecho Internacional de los Derechos Humanos" y "Sistemas de Protección".*

Pauta teórica

1. Distinciones previas:

a. No es lo mismo una *Declaración que una Convención*. Las

naciones pueden tomar acuerdos conjuntos sobre muchas cosas, pero los principios universales, los valores fundamentales, sólo se pueden *declarar*, sólo se pueden *reconocer*. Las convenciones, por su parte, reflejan la voluntad de los Estados de auto-obligarse.

b. Tradicionalmente, los sujetos del Derecho Internacional eran sólo los Estados. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos incluye a las personas concretas, a los seres humanos particulares... "de carne y hueso!

c. La pena en el Derecho Internacional es diferente de la del Derecho Penal. Su finalidad es distinta. No es la imposición de un castigo en el sentido tradicional.

2. Los cuatro sistemas de internacionalización:

Existen al menos cuatro sistemas de internacionalización de los Derechos Humanos:

a. **El Sistema Universal**, que es la traducción de la suprema aspiración de los seres humanos de todos los tiempos por el reconocimiento objetivo de sus derechos fundamentales, y cuya elaboración institucional más elevada es la ONU, pero que no lo agota.

b. **El Sistema Europeo,** que es el resultado de una convención de los países de Europa y cuya finalidad es traducir para una región ese mismo anhelo universal. Tiene su entidad tuteladora en la Corte Europea de Derechos Humanos, con sede en Estrasburgo.

c. **El Sistema Americano**, que tiene idéntica finalidad, pero en relación con América. Cristalizado en el Pacto de San José, en 1969, tiene también su propia Corte: la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sede en San José de Costa Rica.

d. **El Sistema Africano,** que hoy comienza a despuntar como un rayo más de esperanza en el mundo.

Selección de textos

"La idea de una misma naturaleza y de una dignidad idéntica para todos los hombres, impone el concepto de los derechos humanos, a los

que sólo hacen justicia unas idénticas condiciones básicas de autorrealización de todos los hombres con vistas a una humanidad digna de tal nombre. La sociabilidad del hombre apunta, por ello, a la utopía de un Estado Universal a escala del planeta, que salvaguarde eficazmente el bienestar común y mundial en el sentido de una humanidad no dividida". **(Arno Anzenbacher)**

VI. TEMA: LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS: UN EJEMPLO DEL PRESENTE

Objetivo: *Explicar el "Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos".*

Pauta teórica

1. **Primer caso:**

   Hay países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) que ni han ratificado el Pacto de San José, ni han aceptado la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

2. **Segundo caso:**

   Hay países miembros de la OEA que sí han ratificado el Pacto de San José, pero que no han aceptado la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

3. **Tercer caso:**

   Hay países miembros de la OEA que no sólo han ratificado el Pacto de San José, sino que han aceptado la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Para ellos rige, de manera completa, lo estipulado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, particularmente lo contemplado en la II PARTE, sobre los medios de la protección de los Derechos Humanos.

Selección de textos

"...como hoy el bien común de todos los pueblos plantea problemas

que afectan todas las naciones, y como semejantes problemas solamente puede afrontarlos una autoridad pública cuyo poder, estructura y medios sean suficientemente amplios y cuyo radio de acción tenga un alcance mundial, resulta, en consecuencia, que, por imposición del mismo orden moral, es preciso constituir una autoridad pública general". (**Juan XXIII**)

"Así como no se puede juzgar del bien común de una nación sin tener en cuenta la persona humana, lo mismo debe decirse del bien común mundial; por lo que la autoridad pública mundial ha de tender principalmente a que los derechos de la persona humana, se tengan en el debido honor, se conserven incólumes y se aumenten en realidad... la autoridad mundial debe procurar que en todo el mundo se cree un ambiente dentro del cual no sólo los poderes públicos de cada nación, sino también los individuos y los grupos intermedios, puedan con mayor seguridad realizar sus funciones, cumplir sus deberes y defender sus derechos". (Juan **XXIII**)

VII. TEMA: LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Objetivo: *Señalar los "recursos jurídico-constitucionales" para la protección de los Derechos Humanos.*

Pauta teórica

En todos los sistemas de derecho constitucional, en los que la eminente dignidad de la persona humana ocupa un lugar central, hay al menos tres mecanismos de protección de los Derechos Humanos.

1. **El recurso de Hábeas Corpus o Exhibición Personal:**

   Es el recurso de protección de la libertad e integridad personal por excelencia. Cuando a una persona se le impide su derecho de libertad personal, puede solicitarse a una autoridad judicial que se encargue de protegerla. Y la autoridad judicial tiene la obligación de hacerlo.

2. **El Recurso de Amparo o Tutela:**

   El ciudadano puede pedir al Poder Judicial que lo ampare cuando una autoridad no respeta sus garantías o libertades. Es el amparo

debido al que se le han violentado sus derechos fundamentales.

3. **El Recurso de Inconstitucionalidad:**

   Frente al abuso de la autoridad, que quiera legalizar lo ilegítimo, el ciudadano tiene el recurso de inconstitucionalidad: pedir que se declare la inaceptabilidad de lo incompatible con su dignidad de persona.

Selección de textos

"En la época actual se considera que el bien común consiste principalmente en la defensa de los derechos y deberes de la persona humana. De aquí que la misión principal de los hombres de gobierno deba tender a dos cosas: de un lado, reconocer, respetar, armonizar, tutelar y promover tales derechos; de otro, facilitar a cada ciudadano el cumplimiento de sus respectivos deberes. Tutelar el campo intangible de los derechos de la persona humana y hacerle llevadero el cumplimiento de sus deberes debe ser oficio esencial de todo poder público". (**Juan XXIII**)

"Un rey que fuese despreciado y odiado por su pueblo hasta el punto de no poder tener su respeto más que por el rigor y las confiscaciones, mejor le valdría abdicar, porque la dignidad real consiste en reinar sobre gentes prósperas y felices, no sobre los mendigos". (**Tomás Moro**)

VIII TEMA: LOS DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS

Objetivo: *Tipificar y conceptualizar los agentes defensores de los Derechos Humanos en el mundo contemporáneo.*

Pauta teórica

1. **El defensor del pueblo:**

   El prototipo del *Ombudsman o Defensor del Pueblo* es una persona individual, nombrada y enviada por el Poder Legislativo, con la suficiente calidad humana y las facultades potestativas necesarias, para amparar a todos, pero especialmente a los más pequeños,

débiles y necesitados, cuando son atropellados sus derechos fundamentales, por parte de quien sea, pero especialmente por parte del Estado.

2. **Los organismos no gubernamentales:**

Hoy, como un grito de los anhelos más profundos del ser humano por el reconocimiento, la salvaguarda y la vivencia de sus derechos fundamentales, han comenzado a prosperar *organismos no gubernamentales para la protección de los Derechos Humanos*. Y han comenzado en los más distintos países, pero con la misma motivación: la responsabilidad que todos y cada uno de los seres humanos tiene en la tarea de la defensa y promoción de sus derechos dimanados de su dignidad de persona.

Selección de textos

Sólo existimos con *los otros y frente a los otros*; nos encontramos *en los otros* y no nos conocemos sino por los otros". **(Enmanuel Mounier)**

"Si una persona ama sólo a otra y es indiferente al resto de sus semejantes, su amor no es amor, sino una relación simbiótica, o un egotismo ampliado. Sin embargo, la mayoría de la gente supone que el amor está constituido por el objeto, no por la facultad... Si amo realmente a una persona, amo a todas las personas, amo al mundo, amo a la vida. Si puedo decirle a alguien: "Te amo", debo poder decir: "Amo a todos en ti, a través de ti amo al mundo, en ti me amo también a mí mismo". **(Erich Fromm)**

"Mas los fariseos, al enterarse de que había tapado la boca a los saduceos, se reunieron en grupo y uno de ellos le preguntó con el ánimo de ponerlo a prueba: Maestro, cuál es el mandamiento mayor de la ley? Jesús le dijo: Amarás al Señor tu Dios con todo tu corazón, con toda tu alma y con toda tu mente. Este es el mayor y primer mandamiento. El segundo es éste: Amarás a tu prójimo como a ti mismo". **(Mt 22,34-39)**

DISCRIMINACIÓN NEGATIVA: UNA PRÁCTICA SOCIAL COTIDIANA Y UNA TAREA PARA LA EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS

Abraham MAGENDZO K.

Presentación

Este trabajo referido a la discriminación negativa como práctica social cotidiana lo he preparado en el marco del Curso Interamericano en Derechos Humanos que el IIDH realiza en Chile. Estoy cierto que mientras no podamos eliminar y erradicar las prácticas discriminatorias instaladas en el quehacer de nuestras vidas cotidianas, no será tarea simple avanzar para hacer plenamente vigente los derechos humanos en nuestras sociedades.

He organizado esta presentación en torno a algunos aspectos que estimo de interés para la mejor comprensión del fenómeno de la discriminación, estando consciente que de manera alguna agotará un tema tan vasto y multifacético como este, en número reducido de páginas. Por ende, he pensado que este trabajo puede ser el inicio de un proceso largo de reflexión e investigación respecto a como se instala y expresa en nuestra cotidianidad la discriminación negativa.

Me preocupa, por sobre todo, estudiar la forma de erradicarla y, por consiguiente, le confiero un rol central a la educación en derechos humanos.

Un principio fundamental

Comenzaremos diciendo que uno de los principios fundamentales de la teoría de los derechos humanos es el de la igualdad o el de la no discriminación. La importancia de este principio ha originado un sin número de declaraciones y convenios internacionales, todos ellos destinados a enfatizar la prohibición de la discriminación en ciertas áreas en las que estaba más intensamente amenazado o era violado de manera sistemática. Más aún, una elaboración más refinada de la obligación de los estados en materia de derechos humanos ha traído como consecuencia el establecer que estos no sólo no deben discriminar, sino que, además, deben adoptar medidas especiales con el fin exclusivo de acelerar la igualdad de facto de ciertos grupos. Esto es lo que se ha denominado la discriminación positiva.

En efecto, la Declaración Universal de Derechos Humanos sienta las bases del principio de igualdad y no discriminación al estipular taxativamente que: " *toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamadas en esta declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición*".

A partir de esta Declaración se han elaborado y han entrado en vigor diversos documentos internacionales, tales como la Convención Relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (1960); la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965); la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979); la Convención Relativa a la Lucha Contra la Discriminación en la Esfera del Empleo y la Ocupación ( ); Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones (1981), entre otras.

La vida cotidiana

Pese a las declaraciones y convenciones las discriminaciones existen. Nuestra preocupación es la discriminación que se practica a nivel de la vida cotidiana y que en este trabajo hemos denominado, discriminación negativa. Identificamos esta discriminación con aquella que se ejerce en especial contra grupos humanos identificables sobre la base de prejuicios, estereotipos, etnocentrismo, en el binomio grupos superiores e inferiores, y que tiene expresiones muy concretas y visibles en la práctica social-cotidiana de nuestra existencia. En otras palabras, la discriminación negativa no es, en nuestras sociedades, una abstracción, una práctica que está allá, lejos de nosotros, que la ejercen grupos muy reducidos e identificables, que constituye una excepción muy escasa, sino por el contrario, está instalada en el diario quehacer de nuestras existencias, en la cultura cotidiana y que, desafortunadamente, la ejercemos permanentemente de manera inconsciente y también conscientemente.

Digo que la ejercemos dado que de una u otra manera quien más o quien menos tienen comportamientos discriminatorios respecto a ciertos grupos, discriminaciones incorporadas a nuestro lenguaje, a nuestras actitudes en el trabajo, a nuestra relación con algunas personas, grupos o clases sociales distintas a las nuestras, con grupos religiosos diferentes, etc. Entonces, al estar las discriminaciones negativas incorporadas a la vida cotidiana, lo están vinculadas al "mundo de la vida", integradas al mundo de nuestras instituciones, en el mundo pre-racional y pre-predicativo en el que estamos inmersos, en el que vivimos siempre, rutinariamente, en el mundo de la subjetividad y la intersubjetividad.

Como ya lo hemos señalado, una práctica social cotidiana discriminatoria en los términos señalados, constituye un obstáculo muy severo para la construcción de una sociedad respetuosa de los derechos humanos. La suscripción y ratificación de las diversas normas, convenciones y declaraciones internacionales referidas a la eliminación de todo tipo de discriminaciones y la aceptación universal del principio de igualdad son, sin duda, un paso importante para eliminar la discriminación negativa en nuestros países. Sin embargo,

el paso más trascendental que hemos de dar y aceptar como desafío de construcción democrática es el de erradicar la discriminación negativa de nuestra vida cotidiana, en la familia, en el trabajo, en la educación, en los hospitales, en las oficinas públicas, en nuestro lenguaje, en nuestras relaciones interpersonales, en los medios de comunicación masiva, en los chistes, en el sistema penal, etc.

La idea es hacer del principio de no discriminación un principio rector de nuestra convivencia cotidiana, como componente básico de una cultura respetuosa de los derechos humanos. La idea es tomar conciencia de nuestras prácticas discriminatorias con el propósito de erradicarlas de nuestro actuar cotidiano. Pero desde ya debemos hacer ver que este propósito no está exento de tensiones, contradicciones y conflictos que hay que enfrentar con altura de miras, sin ocultamientos.

Una matriz de la discriminación negativa

En la vida cotidiana observamos actitudes y comportamientos discriminatorios referidos a diferentes grupos sociales, en situaciones y espacios muy variados. Podríamos, a manera de ensayo, elaborar una matriz compleja, y por qué no decirlo, dramática, en la que se cruzan estas variables. Se podría incluir en la matriz también una columna referida a los derechos humanos para mostrar cómo en nuestra cotidianidad se están, como resultado de las discriminaciones que se ejercen, violando permanentemente derechos humanos consagrados en las normas e instrumentos nacionales e internacionales.

Mediante combinaciones diversas de las variables que componen esta matriz es posible identificar un sin número de casos de discriminación en la vida cotidiana. Así, por ejemplo, discriminaciones de género se observan en diversas clases sociales, en grupos étnicos y religiosos muy distintos. De la misma manera si tomamos la categoría origen étnico se encuentran discriminaciones negativas en espacios de los más diversos: en el trabajo, en la escuela, en los textos escolares etc.

DERECHOS HUMANOS		
Categorías	**Grupos Sociales**	**Lugar**
Género	Mujeres, Hombres (Sexismo, machismo)	Trabajo
Clase Social	Baja, Alta, Media	Escuela
Origen Etnico	Negros, Judíos, Indígenas, etc. (Racismo)	Sistema penal. Hospitales Instituciones Armadas
Nacionalidad	Extranjeros (Xenofobia)	Oficinas Públicas
Religión	Musulmanes, Judíos, Cristianos (Creyentes en religión no dominante (Intolerancia))	Cuentos infantiles
Opinión Pública	Posiciones no dominantes (Intolerancia política)	
Grupos Minoritarios	Refugiados, pobladores, grupos campesinos, migratorios, etc.	Lenguaje
Edad	Niños, jóvenes, ancianos	Relaciones
Capacidad física	Discapacitados, sordos, mudos, ciegos, enfermos mentales, etc.	Textos escolares

La matriz, además, puede ser leída desde cualquier variable y en ella es posible encontrar situaciones de la vida cotidiana en las que se perciben discriminaciones negativas. De esta forma y a manera de ejemplo la variable "trabajo" no sólo se relaciona con discriminaciones relativas al género (sólo mujeres pueden ser secretarias), sino que también a la nacionalidad (discriminación en contra de los extranjeros que postulan a un puesto de trabajo) o al origen étnico (puestos de trabajo que están vedados a indígenas, números *clausus* contra judíos), a los grupos minoritarios (salarios bajos y a carencia de leyes sociales con los refugiados), de edad (discriminaciones en el trabajo por ser joven), etc. De igual manera, si se selecciona al grupo social de los "discapacitados" se identifican discriminaciones relacionadas con el lenguaje (chistes en contra de los tartamudos, contra los deficientes mentales en los medios de comunicación), con el trabajo (no se los acepta en muchas ocupaciones pudiendo desempeñarse) con la escuela (escuelas especiales que los aíslan del resto de la sociedad), etc.

Además, la matriz nos permite afirmar que en la vida cotidiana es posible observar discriminaciones negativas que combinan categorías, grupos sociales y espacios de las más variadas formas y niveles. En efecto, hay estudios e investigaciones que muestran, por ejemplo, que se detectan mayores discriminaciones contra las mujeres negras que contra las mujeres blancas respecto al trabajo, contra los extranjeros que son refugiados o inmigrantes que con los extranjeros residentes. De igual forma, las alumnas son más discriminadas en las escuelas que los alumnos. Los homosexuales deben ocultar su condición de homosexualidad para ser aceptados en muchos trabajos.

La matriz al completarse con los ejemplos anteriores quedaría esquematizada de la manera que sigue:

Categorías	Grupos Sociales	Trabajo	Escuela	Hospitales	Oficinas Públicas	Cuentos Infantiles	Lenguaje	Textos Escolares
Género	Mujeres, hombres (Sexismo, machismo)						Uso del género masculino	Ausencia o escasez de literatura de mujeres en los textos
Clase Social	Baja, Alta, Media			Ineficiencia en la atención médica de sectores populares				
Origen Etnico	Negros, Judíos, Indígenas, etc (Racismo)	Números *clausus*				Atribución de personajes negativos a grupos étnicos (el avaro, el brujo, etc)		
Nacionalidad	Extranjeros (Xenofobia)	Extranjeros que postulan a un puesto de trabajo						
Religión	Musulmanes, judíos, cristianos (Creyentes en religión no dominante) (Intolerancia)	Negociación de permiso para celebrar feriados religiosos no católicos						
Opinión Pública	Posiciones no dominantes (Intolerancia política)		Restricciones a la libertad de cátedra					
Grupos Minoritarios	Refugiados, pobladores, grupos campesinos, migratorios, etc.				Tramitación en la documentación de los refugiados			
Edad	Niños, Jóvenes, Ancianos	Niños temporeros mal pagados						
Capacidad Física	Discapacitados, sordos, mudos, ciegos, enfermos mentales, etc.		Escuelas especiales			Caricaturización de las personas con incapacidad física	Chistes de discapacitados	

La lista de discriminaciones negativas en la cotidianidad es interminable. Investigarlas, ordenarlas y sistematizarlas no es un ejercicio académico sin sentido. Por el contrario, puede ser el primer eslabón de un proceso que, iniciándose en la toma de conciencia de la red compleja de discriminaciones negativas, conduzca a su erradicación.

Una doble vía

Las discriminaciones negativas en la vida cotidiana están, como ya se ha dicho, arraigadas e instaladas en actitudes y actuaciones muy concretas, en los prejuicios muy frecuentes que desplegamos casi diariamente frente a distintos grupos de personas diferentes a los nuestros, en las simplificaciones que hacemos de la realidad, en las elecciones de elementos específicos, en las generalizaciones y extrapolaciones rápidas, en la fragmentación que realizamos de los otros, al reconocer sólo parte de lo que conforma su identidad, en la desvalorización, descalificación y, a veces despersonalización que hacemos con todos aquellos que consideramos "inferiores" a nosotros.

Cabe señalar, entonces, que no sólo en los contextos autoritarios se observa la discriminación negativa. Verdad es que en sociedades en las que se ha institucionalizado la discriminación, en la que se ha sistematizado e inclusive se la ha normatizado legalmente, como ha sucedido y sucede en regímenes dictatoriales y totalitarios, las posibilidades que se incrementen las discriminaciones negativas a nivel cotidiano son muy altas. En esta situación se crean las condiciones propicias para desencadenar discriminaciones de todo tipo. Las personas están inmersas en un medio discriminador que "gatilla" las "pasiones" discriminadoras (el término pasión fue empleado por Sartre para referirse a la personalidad antisemita). Es decir, cuando se institucionaliza y legaliza la discriminación, permitiendo o creando condiciones por ejemplo para la exclusión, la opresión, los estereotipos, la ridiculización, etc. con determinados grupos sociales, este solo hecho se convierte en un detonante que facilita las generalizaciones y extrapolaciones hacia otros grupos sociales y espacios de la vida cotidiana.

Sin embargo, es importante hacer ver que la vía contraria es también posible y ha sido posible. En otras palabras, las discriminaciones negativas que se practican en la vida cotidiana, a nivel de prejuicios individuales, pueden fácilmente derivar en discriminaciones grupales y de ahí pueden rápidamente convertirse en estructuras institucionalizadas y leyes discriminatorias. Lo que estamos tratando de sostener es que muchas discriminaciones negativas de la vida cotidiana que son consideradas como "inocentes", "sin malas intenciones" o con carácter de "verdades irrefutables", "objetivas", "reconocidas por todos", o bien como "simples olvidos", referidas tan sólo como "expresiones de lenguaje popular cotidano" que se utilizan en los chistes, en los cafés y las tertulias entre amigos, en las caricaturas, etc. ocultan arraigados prejuicios, desarrollan profundos estereotipos y en ocasiones desembocan en generalizaciones y extrapolaciones ligeras que finalmente se instalan con fuerza en la cultura de los grupos sociales como eslabones de una cadena y un tejido discriminador muy potente y amenazador. De ahí que se requiere, en mi opinión, estar alerta y vigilante frente a las expresiones discriminatorias tanto burdas como sutiles, que se manifiestan como aparentemente inofensivas e inocentes. Es preferible, al respecto, ser tildado de exagerado que de complaciente, de sensible que de indulgente. Desarrollar, a mi parecer, una actitud discriminatoria-negativa, un prejuicio discriminador, puede ser fácil y tomar muy poco tiempo: desarraigarlo es difícil y a veces requiere mucho tiempo y esfuerzo.

Alguna tensiones

Deseamos señalar que la actitud vigilante y de no complacencia no significa asumir un comportamiento agresivo, coercitivo, ni tampoco de silenciamiento o de extirpación violenta de las discriminaciones negativas que personas comportan en el diario vivir. Esto sería adoptar una actitud violatoria que nuestra postura educativa frente a las discriminaciones negativas. Como educador pienso que hay un proceso educativo que realizar que implica trabajar las discriminaciones con y en todas sus contradicciones, sabiendo que estas plantean situaciones en las que hay que pronunciarse respecto a los límites. Así, sólo para mencionar algunos ejemplos, hay necesidad de enfrentar con

altura de miras educativa las múltiples tensiones que surgen en la vida cotidiana entre la libertad de expresión y las manifestaciones discriminatorias-negativas. Un caso específico de esta situación lo constituye el problema de qué hacer en una sociedad libre con grupos sabidamente racistas que pregonando ideas discriminadoras y a veces actuando violentamente, como son los grupos nazis, solicitan un espacio para manifestar sus ideas. Otro caso específico al respecto es el de los humoristas de la televisión que hacen, reiteradamente, chistes discriminatorios contra las mujeres, los homosexuales, los judíos, los discapacitados, etc. La pregunta es si se debiera presionar para que se les prohíba este tipos de chistes o cancelan sus contratos mientras persistan en sus actitudes discriminatorias, coartando, de esta manera su libre expresión. Se podrían citar una variedad de otros casos que se ubican en esta tensión.

Al igual que en la tensión entre la libertad de expresión y la discriminación negativa existen otras que refieren a una contradicción que hay entre la universalidad de la norma no-discriminatoria y los comportamientos discriminatorios que tienen un basamento cultural y que se inscriben en tradiciones históricas, sociales y/o religiosas, o bien en situaciones coyunturales o sociales. Dicho de otra manera, la tensión surge al intentar imponer cabalmente los términos de las Declaraciones y Convenciones a situaciones y espacios culturales que no pueden o no quieren integrar estas disposiciones en su cotidianidad.

Así, sólo para dar un ejemplo, tenemos que por un lado en la Convención sobre la Eliminación deTodas las Formas de Discriminación contra la Mujer se señala en el Art. 1 que la expresión "discriminación contra la mujer" denotará toda distinción, exclusión, restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y de la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera. Por otro lado, hay en algunos países prácticas discriminatorias y a veces vejatorias contra las mujeres que están respaldadas en tradiciones culturales muy arraigadas, en costumbres milenarias, en rituales muy formales, en principios religiosos muy exigentes y normativos que no son posibles de desarticular por efectos de una

convención o de un tratado. El peso de la tradición, la carga cultural, la presión social que existe es tan grande que los acuerdos suscritos en los convenios y declaraciones quedan sin efectos prácticos en la vida cotidiana.

De la misma manera, hay situaciones coyunturales sociales y económicas que desembocan en discriminaciones y que al intentar imponer las normativas de los convenios pueden producir complejos problemas sociales. Tal es el caso, por ejemplo, de los niños de los sectores rurales y populares que deben salir a trabajar a edades tempranas para ayudar económicamente a sus familias que necesitan de sus ingresos, de los homosexuales en los países de raigambre católica a los que se les impide que sean públicamente visibles o de los refugiados en países con alta desocupación, etc.

Cabe señalar que desde la mirada de la universalidad del principio de igualdad y de la eliminación de todo tipo de discriminación inscrita en las declaraciones y convenios, las situaciones antes descritas no resisten ningún análisis y son flagrantes discriminaciones. Sin embargo, la tensión existe precisamente porque se sostendrá que no es posible imponer a todos normas iguales emanadas en otras culturas y en otros contextos coyunturales y sociales. Se postulará que, como en los casos citados, mantener la identidad cultural, resolver los problemas económicos sociales en ciertas condiciones muy específicas no es atentatorio al principio de la no-discriminación. La tensión antes mencionada se liga con aquella que indica que es tan discriminatorio no considerar las diferencias relevantes o tratar desigualmente lo que es semejante, como lo es tratar igual lo que es diferente (Aristóteles, *Ethica Nicomachea*).

Se aprecia que subyacen a las tensiones mencionadas problemas ético-morales que exigen definiciones y precisiones en relación con aspectos como la justificación objetiva y razonable de las distinciones no discriminatorias, de la legitimación de sus objetivos, de la relación entre este fin y los medios que se emplean para conseguir su consumación, etc.

En las reuniones internacionales esta tensión ha sido abordada. Se espera que los países segratarios transiten paulatinamente, sin destruir sus propias identidades culturales, a situaciones en que la universali-

dad de la norma sea considerada como un óptimo a alcanzar dado que está comprometida la dignidad de las personas.

Hemos querido en este punto sólo asomarnos y mostrar parte de la complejidad que tiene el tema de las discriminaciones negativas tanto en sus aspectos teóricos como en sus aplicaciones prácticas. Todo esto con el fin de que tomemos conciencia que en la medida en que profundicemos, enfrentemos de cara las contradicciones y no silenciemos sus conflictos, estaremos en el camino en el que nos hemos propuesto erradicar las discriminaciones de nuestra vida cotidiana.

Investigaciones pertinentes

El prejuicio, el estereotipo, el etnocentrismo, el autoritarismo, la percepción selectiva por un lado, así como el poder, la alteridad, por el otro, son algunos de los muchos conceptos que se han investigado en conjunción con el fenómeno de la discriminación negativa. Una variedad de disciplinas como la filosofía, el derecho, la antropología, la psicología social, la sociología, el psicoanálisis, la política, para nombrar algunas, han contribuido a escudriñar variados aspectos y responder interrogantes relativas a los orígenes, el desarrollo, las interrelaciones y las consecuencias de la discriminación. No es posible en este trabajo aventurar siquiera una síntesis esquemática de todas estas vertientes de análisis. Sin embargo, parece importante hacer, aunque sea de manera muy escueta y puntual, una presentación de algunos de los aspectos y rasgos más esenciales, distintivos y relevantes de los estudios que, en especial desde la psicología social, se han hecho y aproximado a la comprensión del fenómeno de la discriminación negativa.

Por de pronto, en cuanto a los prejuicios, algunos autores consideran que estos constituyen opiniones dogmáticas y desfavorables respecto a otros grupos y, por extensión, respecto a miembros individuales de estos grupos. En teoría podemos establecer una distinción entre el prejuicio en tanto tal y la "discriminación": el prejuicio se refiere a las actitudes negativas y la discriminación es un comportamiento dirigido contra los individuos objeto del prejuicio. Sin

embargo, no existe un enlace automático entre prejuicio y discriminación. Los psicólogos han estudiado de forma sistemática los prejuicios de la gente hacia otros grupos, y han observado que existen complejas relaciones entre las actitudes y el comportamiento. El hecho de que una persona exprese prejuicios negativos hacia un grupo exterior determinado no significa que esta persona siempre se comporta de manera hostil hacia cada miembro individual de dicho grupo. En otras palabras, el prejuicio no conduce siempre a una pre-condena.

Por otro lado, el estereotipo ha sido caracterizado en la psicología social como un conjunto de rasgos que supuestamente caracterizan o tipifican a un grupo, en su aspecto físico y mental y en su comportamiento. Este conjunto se aparta de la "realidad" restringiéndola, mutilándola y deformándola. El que utiliza un estereotipo a menudo piensa que corresponde a una simple descripción; pero en los hechos implanta un modelo sobre una realidad que esta no puede contener. Una representación estereotipada de un grupo no se conforma con deformar caricaturizando, sino que generaliza aplicando automáticamente el mismo modelo rígido a cada uno de los miembros del grupo. La realidad es simplificada como resultado ya no de una clarificación, sino a costa de elementos esenciales a la comprensión. Esta simplificación procede de una elección de elementos específicos, de omisiones conscientes y de simples olvidos. El estereotipo tiende igualmente a englobar todas las unidades de la categoría que pretende circunscribir a algunos rasgos. A un individuo perteneciente al grupo aludido le será aplicado, de hecho, el mismo esquema de comportamiento, de mentalidad, de cualidades o de defectos. El estereotipo es, pues, también generalización. Estereotipar, es utilizar el mismo concepto o el mismo grupo de conceptos para definir los elementos de una categoría, sin preocuparse de las excepciones o sin preguntarse en qué medida el contenido del estereotipo no se aplicaría mejor justamente a las excepciones mismas.

En el ámbito del estereotipo, el matiz no tiene lugar. Lo que es justo para el grupo lo es inmediatamente para el individuo, para todos los miembros de este grupo, siendo el resultado que no importe cuál individuo termine por representar al grupo entero, encarnándolo gracias al estereotipo. Este fenómeno podría resumirse en la frase popular: "Cuando se ha visto a uno, se ha visto a todos".

Muchos estudios relacionados con los prejuicios, en especial los referidos a los prejuicios raciales, han intentado ver si estos son explicables en función de las características personales del individuo con prejuicios o en función de las situaciones sociales en las que se produce la discriminación [1]. En otras palabras, ciertos investigadores, como por ejemplo algunos miembros de la escuela de Frankfurt (Theodor Adorno, Max Horkeimer, Erich Fromm,etc.), levantaron la hipótesis, después de la segunda guerra mundial, que los prejuicios antisemitas y raciales se debían a la existencia de rasgos de personalidad muy profundos e irracionales como es el autoritarismo, más que a atribuciones sociales o económicas. Estos autores elaboraron una teoría unitaria que intenta relacionar los diferentes niveles del mecanismo psicológico de la persona con prejuicios con experiencias vividas en la infancia. El etnocentrismo y la admiración por la autoridad, así como el estilo cognitivo del pensamiento que procede mediante clisés y el empleo de estereotipos rígidos, todo ello es relacionado con la necesidad infantil de tener imágenes claras de lo bueno y de lo malo; imágenes cuya claridad deforma la realidad. En tanto que tal, el individuo intolerante es una persona que no consiente de ninguna manera la ambigüedad o la ambivalencia. De acuerdo con esta teoría la persona con prejuicios desplaza sus sentimientos íntimos hacia un grupo social al que toma por chivo expiatorio.

Los investigadores, que se inclinan a pensar que los prejuicios se deben más bien a factores sociales que de personalidad, levantan, entre otras, la hipótesis que las personas que viven en una sociedad que tiene fuertes prejuicios raciales contra ciertos grupos minoritarios, inmigrantes, etc., lo harán también contra otros grupos. Es decir, para estos estudiosos el marco cultural influye en la generación de los prejuicios. En este referente teórico se han inscrito estudios que

---

[1] Para la presentación de los trabajos realizados respecto a los prejuicios y estereotipos y su relación con los estudios de psicología social se ha recurrido a un trabajo de Michael Billig: Racismo, prejuicios y discriminación, aparecido en S. Moscobici. Psicología Social II. Pensamiento y vida social Psicología social...

intentan ver la relación existente entre los niveles de escolaridad y los prejuicios. Por lo general los resultados no son muy concluyentes al respecto.

Cabe acotar, sin embargo, que una característica que ha llamado la atención de los investigadores ha sido: "la ambigüedad de las actitudes racistas en las sociedades contemporáneas, donde las normas de la tolerancia coexisten con la persistencia de estereotipos". Esta ambigüedad psicológica también podría ir acompañada de las ambigüedades de la discriminación, tal como es practicada hacia los grupos minoritarios. Por ejemplo, la mayoría de las sociedades de Europa occidental tienen importantes contingentes de trabajadores inmigrados, atraídos por la promesa de salarios elevados y trato "equitativo". Los gobiernos han constituido instituciones destinadas a ocuparse del bien de los inmigrantes y a favorecer armonías entre los grupos. Por otra parte, estos mismos gobiernos autorizan regularmente la discriminación por parte de las instituciones oficiales, aprueban incluso leyes discriminatorias y no hacen gran cosa contra la discriminación económica hacia las minorías o su hostigamiento por parte de la policía. Las implicaciones psicológicas se perpetúan gracias a mecanismos mucho más sutiles que los caracteres psicológicos, más bien abruptos, del autoritarismo.

Al igual que con el prejuicio, son muy variadas las investigaciones que se han emprendido respecto a los estereotipos. Muchas de ellas tendientes a responder cómo las personas actúan con determinados clisés y operan mediante el mecanismo de la "percepción selectiva" que implica que los individuos no perciben el mundo exterior de forma pasiva. Por el contrario, los individuos siempre intentan comprender la información que reciben y a menudo la interpretan según suposiciones anteriores de una información que les induce al error. De esta forma, pueden ser conducidos a "seleccionar" diversas informaciones, concediéndoles una atención particular, para llegar a una visión errónea del mundo.

Muchos de los estudios emprendidos tratan de responder implícita o explícitamente a la pregunta que sigue: ¿Cómo la gente razonable llega a tener creencias desrazonables? Billg observa que es posible que los individuos utilicen con demasiada facilidad categorías generales

para interpretar su mundo social y el simple hecho de utilizar dichas categorías podría sobrentender pre-juicios y distorsiones. Así, por ejemplo, en El Castillo, los habitantes de la aldea que colgaron inmediatamente la etiqueta de extranjero a K., quizás exageraron la diferencia entre ellos mismos y el individuo K. Además, existen creencias etnocéntricas estereotipadas relacionadas con la mayoría de las etiquetas de grupo; por ejemplo, en las sociedades contemporáneas existen imágenes estereotipadas de una gran variedad de grupos y no resulta difícil considerar que estas visiones constituyen simplemente el "sentido común". Incluso aquellas personas que podrían sentirse horrorizadas por el burdo fanatismo del extremo, están dispuestas, si viven en una sociedad que acepta ciertos estereotipos raciales en tanto sentido común en general, a adoptar, llegado el caso, una serie de ideas etnocéntricas.

Ciertamente que las investigaciones emprendidas desde la óptica psicosocial referidas a los prejuicios, los estereotipos y la percepción selectiva han hecho una contribución muy valiosa en la comprensión del fenómeno de la discriminación. Sin embargo, esta se complementa notoriamente con los estudios y las interpretaciones realizadas desde enfoques políticos, económicos y antropológicos, en los que la variable del poder es un componente esencial. Desde esta visión emerge el concepto del etnocentrismo para puntualizar que el grupo dominante que sustenta el poder económico o simbólico detenta, también, el poder de traducir sus prejuicios en discriminaciones contra los miembros de los grupos dominados que no tienen a su vez el suficiente poder para resistir las discriminaciones. Los grupos de poder utilizarán, de acuerdo a estas teorías, las agencias de socialización con las que cuenta la sociedad para perpetuar su poder y concomitantemente mantener las discriminaciones. Como veremos más adelante, la educación es y ha sido una de estas agencias reproductoras.

La alteridad y la dialéctica de la negación

En América Latina las teorías e interpretaciones etnocéntricas a las que hemos hecho referencia en el punto anterior han sido desarrolladas por cientistas sociales de las más variadas disciplinas. Todos los estudios tienden a entregar elementos de análisis para comprender el

fenómeno de la discriminación que se inicia en nuestros países con la conquista y la evangelización en contra de las identidades culturales de los originarios pueblos americanos. Además, este enfoque etnocéntrico se ha empleado con el fin de comprender, también, las discriminaciones que existen contra la mujer, los campesinos, los pobladores, los pobres y muchos otros grupos dominados y marginados de las sociedades latinoamericanas. Hay, al respecto, una amplia y versátil literatura[2].

El etnocentrismo como mecanismo de discriminación se ha ligado, también, a la tendencia homogenizante que ha caracterizado a nuestros países. Desde esta perspectiva se detecta que hay, por así decirlo, una incapacidad de reconocer al "otro" desde una actitud de apertura, para utilizar el concepto gadamericano de alteridad. Al "otro", en los esquemas discriminatorios y homogenizantes, se lo ha instrumentalizado y utilizado para los fines e intereses de los grupos dominantes. Esta instrumentalización discriminatoria no es de nueva data, ya que se remonta, como ya se ha dicho, a la época de la conquista. Pero lo más importante es que la instrumentalización-discriminación continuó y se reforzó aún con los movimientos de independencia que inspirados en las ideas de la ilustración y las ideas libertarias de Europa y Norteamérica, prometieron la creación de sociedades igualitarias y no discriminadoras. De esta manera,se inició, a mi parecer, el desarrollo de una verdadera "esquizofrenia-disociadora" entre el discurso ideológico-liberal-emancipador propio de los nacientes estados-repúblicas y las prácticas discriminadoras. El

---

2 Ahora último, como resultado de los planteamientos que CEPAL ha hecho respecto a la moderna ciudadanía como componente de la modernidad y de la transformación productiva con equidad, se están publicando una serie de trabajos al respecto. Recomiendo leer el trabajo de F. Calderón, M. Hopenhayn, E. Ottone. Hacia una perspectiva crítica de la modernidad: Las dimensiones culturales de la transformación productiva con equidad. Documento de Trabajo No. 21 CEPAL, Naciones Unidas, Oct. 1993. Además, es sugerente revisar la bibliografía que los autores consultaron.

discurso igualitario no fue sino una pantalla para consolidar los privilegios que la naciente élite criolla reclamaba para sí. Privilegios que se consolidaron sobre la base de la discriminación y la exclusión de los grupos que no se sumaron a los códigos de los grupos dominantes.

Esta disociación entre discurso y discriminación perdura hasta nuestros días adquiriendo y asumiendo matices muy diversos. Así, por ejemplo, esta se trasluce, en la ambivalencia que existe con el "otro-extranjero". Por un lado, ha habido una veneración por lo europeo y ahora último por lo estadounidense, pero conjuntamente hay un temor y una resistencia a la "invasión extranjerizante". De igual forma se reconoce la igualdad y el principio de la no discriminación de la mujer, pero ella tiene una representatividad muy reducida en la vida política de los países, a pesar de representar más del cincuenta por ciento de la población.

Pienso que no me equivoco al afirmar que en nuestras sociedades no sólo se ha instrumentalizado al "otro", sobre la base de un discurso disociado, sino que también y conjuntamente se lo ha invisibilizado. En un afán homogenizador, pretextando la construcción de la "unidad nacional" y del estado nacional se ha ocultado, negado, al diferente, al que no pertenece, como dicen los estadounidenses, al "*mainstream*". La invisibilización del "otro", es quizás uno de los mecanismos más violentos de la discriminación, dado que al "otro" no se le otorga presencia. El "otro" no existe, es la nada. Diversas son las modalidades que se utilizan para invisibilizar al "otro" desde aquellas que despersonalizan y fragmentan hasta las que asimilan al "otro". En el primer caso se desvaloriza la identidad cultural del "otro", adjetivándola y actuando contra ella de múltiples maneras[3]. En la fragmentación se muestra la parte más diferente,

---

[3] Expresiones como: " es una cultura muy primitiva, es muy poco lo que pueden aportar en un mundo moderno y de progreso" cuando se hace referencia a las culturas indígenas; o bien son anómicos, satánicos y peligrosos al referirse a grupos religiosos considerados sectas; actúan y hablan de puro acomplejadas que son para referirse a los movimientos feministas, etc.

más "rara", e incomprensible del "otro", los rasgos más distintivos del "otro" a los que se les dan connotaciones negativas de diferente orden. Se oculta todo aquello que es común a la generalidad de todos los seres humanos y por consiguiente es aceptado por todos[4]. La asimilación es el proceso de invisibilización más drástico y el que se ha empleado con mayor fuerza en América Latina. Se invisibiliza a través de la aculturización, de la inmersión del otro en la cultura dominante. Es la negación del "otro" en su desaparición, en su anulación como otro.

Educación en derechos humanos

Construir una sociedad que no discrimine negativamente es un cometido de la democracia y de la modernidad. Esta tarea no es fácil dado que hay que desarticular y extirpar las concepciones discriminatorias muy enraizadas en nuestra cultura. Como hemos visto, al otro, desconocerlo, no otorgar espacio a lo diferente, homogenizar, es y ha sido una práctica histórica entre nuestros países. Pienso que la educación en derechos humanos puede hacer una contribución sustantiva para revertir esta situación. Estoy consciente de que la educación en derechos humanos también tendrá que sortear obstáculos y enfrentar contradicciones, pero no es una tarea imposible de realizar.

Dos son los aportes centrales que la educación en derechos humanos puede hacerle al cometido de la eliminación de las discriminaciones. En primer lugar, colaborar a erradicar los enclaves discriminatorios que la

---

4 Como resultado de la apertura económica que está teniendo Chile han llegado, al igual que a otros países del continente, familias del mundo asíatico. Estas, es de comprender traen su cultura que se expresa en sus costumbres, tradiciones, formas de alimentarse, de vestirse, etc. Recientemente un gimnasio (Mund) prohibió en una actitud racista, que los coreanos entraran a su recinto dado que "expelen olores fuertes dado que comen ajo y existen severas quejas en contra de ellos por parte de los clientes". Esta situación tuvo mucha difusión en los medios de comunicación. Hoy, nosotros, los chilenos lo único que sabemos de los coreanos que viven en nuestro país es que ellos son sucios y malolientes.

educación posee, en segundo término, formar una generación en el reconocimiento del "otro".

En mi opinión, la introducción de los derechos humanos en la educación entrega una mirada crítica destinada primero a tomar conciencia de las variadas y múltiples discriminaciones que están presentes en el currículum y, después, a proceder consecuentemente con esa conciencia. Tanto a través del currículum manifiesto como oculto se ha transmitido un esquema de significaciones y representaciones simbólicas y se ha comunicado, perpetuado y desarrollado oficialmente un sistema de concepciones, de conocimientos y actitudes frente a la vida que corresponden a la cultura de los grupos culturalmente dominantes de la sociedad. De esta forma se ha desconocido el carácter plurinacional, pluriétnico y multi-social en clases, género y localidad que conforman nuestros países. Este desconocimiento ha estado cargado, en forma notoria, por la descalificación y desvalorización de toda manifestación cultural que se aleja de manera orgánica del núcleo homogenizante, en el cual se han engendrado todo tipo de prejuicios que han derivado en discriminaciones instaladas profundamente en el ser nacional. Se ha formado, de manera muy sutil, en la conjunción de una serie de variables históricas, sociales y psicológicas, un tejido discriminatorio. La educación ha hecho consciente o inconscientemente su contribución al tejido discriminatorio, toda vez que en currículum escolar la única cultura reconocida oficialmente y la que se incorpora a los programas y a los textos de estudios es la cultura de los sectores que poseen -en término de Bourdieu- el control y dominio sobre el capital simbólico. Aquellos que no acceden a este poder, como son los grupos culturalmente negados y marginados, es decir los discriminados, tienen escasa o ninguna representatividad en el currículum. Los discriminados no tienen poder curricular.

La escuela y en especial su currículum como agente de reproducción social, no ha hecho sino reforzar en su interior las discriminaciones que se dan en la sociedad. No olvidemos que si lo educativo y lo curricular quedan circunscritos a la capacidad de influir intencionalmente en otros, de modificar a otros, de moldear una conciencia y desarrollar una posición moral, el elemento de poder está

operando. El currículum en su estructura misma gobierna las posibilidades presentes y futuras de las personas y, por ende, está ejerciendo poder. Es imposible pensar en un currículum que no tuviera poder sobre las personas, dejaría entonces de ser currículum. Es con natural al currículum tener poder para actuar sobre los sujetos, prefijar intencionadamente sus comportamientos, abrir posibilidades y restar posibilidades, ubicar a los individuos en la división del trabajo, otorgarles una determinada posición social e inclusive económica.

En esta perspectiva, podemos hipotetizar que las primeras actitudes en torno al fenómeno de la discriminación negativa se forman en las escuelas. A mi parecer la educación juega un rol importante en la formación de estas actitudes. Hay elementos que contribuyen a que los estudiantes formen actitudes prejuiciadas tanto en los textos de estudios, en los contenidos programáticos, en los materiales educativos, en las metodologías de enseñanza, etc., como los hay en la organización de la escuela, en su cultura normativa y de interacciones. Así, por ejemplo, actitudes que introducen la desigualdad y la jerarquización en el trato que reciben los estudiantes sobre la base de la diferenciación de sexo son muy comunes y variadas en la cultura escolar. El sistema educativo es un agente socializador de gran importancia en la reproducción de la diferenciación de género. Cabe destacar al respecto que no obstante que en muchos de los países de América Latina, se ha logrado abrir las puertas de las escuelas en forma igualitaria a hombres y mujeres, el proceso educativo continúa actuando como un complejo y prolongado mecanismo que reproduce las desigualdades entre los sexos.

De igual manera, es silenciada e invisibilizada la población indígena de nuestros países en la educación. En nombre de una supuesta integración nacional los niños y adolescentes indígenas están hablando y escribiendo en castellano y están también aprendiendo a pensar en español. Los programas y textos de ciencias sociales, desconocen el aporte histórico realizado por estos grupos a la economía, a la cultura, a la sociedad y las luchas libertarias del país.

Cabe destacar, también, que los alumnos pertenecientes a grupos de identidades distintas a las de los grupos dominantes tienden en muchas ocasiones en las escuelas a generar comportamientos que denotan sentimientos de baja autoestima y aislamiento.

A mi parecer, la incorporación de los derechos humanos a la educación, por su naturaleza misma, conduce irremediablemente a dejar en evidencia la existencia del fenómeno de la discriminación y en las escuelas. La negación y el ocultamiento de la existencia de los prejuicios en la escuela y en su currículum constituye, por cierto, un gran problema para la superación de las discriminaciones. A nivel del discurso pedagógico se reconoce el principio de las diferencias individuales y de la heterogeneidad. Probablemente si los profesores son encuestados dirán que no son discriminadores, los autores de textos señalarán que ellos tienen muy presente no discriminar; se sostendrá que los programas de estudio son elaborados bajo el principio de la igualdad de oportunidades y de la equidad. Sin embargo, bajo el prisma de este análisis, la realidad nos parece muy distinta.

Pienso que la educación en derechos humanos está llamada a resolver una de las contradicciones más aberrantes: la de servir de herramienta para la discriminación y postularse a su vez como educadora. Es un contrasentido, por decir lo menos, que la misma educación que está llamada a formar valores, entregar una moral y crear una conciencia contribuya a la discriminación, alimentando prejuicios y estereotipos e invisibilizando a todo aquel que es diferente al grupo dominante.

Ahora bien, en el plano del rol que la educación en derechos está llamada a jugar en la formación de niños y adolescentes capaces de reconocer al otro desde el otro, con apertura, con entrega, el cometido fundamental e irrenunciable radica en la comunicación. En las sociedades latinoamericanas en las que se desea afianzar la precaria democracia, para abrirse al mundo y tener presencia en él, con lo cual se pretende la globalización del conocimiento y la distribución de este con equidad, la educación debe experimentar cambios significativos. Ciertamente que el propósito de poner la educación al servicio de la apertura económica y de la inserción internacional del país ha sido formulado en reiteradas ocasiones en los discursos de las políticas públicas. Se ha insistido en señalar que una economía moderna requiere abrirse al mundo y esto pasa por la globalización e internacionalización del conocimiento. Sin entrar a debatir qué se entiende por esto último, lo que aparece muy claro es que una

educación cerrada en sí misma, incapaz de entregar herramientas para la comprensión y la convivencia con una multiplicidad de culturas hará imposible este cometido. No es factible, a mi parecer, insertarse en una economía abierta si no tenemos la capacidad de comprender y dialogar sin prejuicios y desconfianzas con identidades e idiosincrasias diferentes a las nuestras. Hay una necesidad imperiosa de reconocer al otro en su cultura, en su racionalidad, en su tiempo y en su espacio si se desea establecer una comunicación económica. Esta no pasa, como a veces se entiende, sólo por las leyes de la oferta y la demanda, ni tampoco sólo por mejorar la calidad de nuestros productos, sino que también por establecer una comunicación basada en la apertura cultural.

La apertura económico-cultural trae aparejado que recibamos ciudadanos de otras culturas y de otros países. La educación debe y puede entregar las competencias comunicativas que nos permitan el diálogo en la confianza mutua con los inversionistas, especialistas y también inmigrantes que llegan y llegarán en mayor cantidad a nuestros países. No podremos decir, en mi opinión, que estamos abiertos al mundo de aquí para afuera, pero no de allá para acá. Ni tampoco podríamos decir que vengan sòlo los inversionistas y especialistas y no los inmigrantes. Tendremos, necesariamente, al igual que lo han hecho otros países, que abrir nuestras puertas. Esto significa cambiar profundamente nuestras actitudes. La educación en derechos humanos, tiene un rol capital que jugar en este proceso largo de transformación actitudinal si deseamos realmente entrar a la modernidad sin complejos ni prejuicios.

En términos más precisos y en íntima vinculación con el propósito de formar estudiantes capaces de vivir en una sociedad del diálogo entre identidades, la educación en derechos humanos debiera promover, en mi opinión, los objetivos siguientes:

I. En primer término parece de fundamental importancia desarrollar en los estudiantes la capacidad de reconocerse a sí mismos y también a otros como sujetos poseedores de una identidad personal y cultural. Esto significa poder comprender que todos somos sujetos que nos pertenecemos y nos hacemos en un lenguaje y en una historia de significaciones múltiples que heredamos, preser-

vamos, desarrollamos y comunicamos. La pertenencia a una identidad particular no impide que seamos capaces de integrar elementos de otras culturas. Por el contrario, en la conservación de una identidad a la que pertenecemos nos abrimos a la identidad de otros. La identidad de uno se refuerza en la medida que hay espacio para la identidad de otros. Darle cabida plena a la existencia del otro como identidad cultural es una competencia que la educación democrática y no discriminadora debe promover.

II. De igual forma, es fundamental desarrollar en los estudiantes la comprensión de los diferentes grupos culturales que conforman la sociedad, que contribuyen y participan en el desarrollo social, político y económico. Este desarrollo no es producto exclusivo de los grupos dominantes, ni tampoco de una cultura hegemónica. Por el contrario, la riqueza cultural que se aprecia en el ser social de la nación no siempre es reconocida como el resultado de las perspectivas culturales variadas que a ella convergen.

III. La capacidad para penetrar en la racionalidad que articula las distintas culturas nacionales e internacionales es una competencia central a desarrollar en los estudiantes si se desea que estos puedan relacionar, comparar, interactuar y cuestionar su propia identidad cultural y la de otros. No se trata sólo de conocer el contenido de otras culturas, sino que, por sobre todo, se hace indispensable develar las lógicas históricas, sociales, políticas y antropológicas que hacen y definen la diversidad cultural. Se trata, por sobre todo, de desarrollar la comprensión de cómo las significaciones de otros se construyen en las historias heredadas desde racionalidades que poseen rasgos universales pero también formas de ser, pensar y actuar que les son propias a su cultura en particular. En esta perspectiva no existen culturas mejores o peores, más o menos desarrolladas, sino que racionalidades distintas para situarse en el mundo.

IV. Una competencia central que es necesario desarrollar en los estudiantes si se desea que estos actúen desprejuiciadamente, es que se sensibilicen, frente a la discriminación racial, de género, de clase, de nacionalidad, de religión, etc. que están enraizadas en

nuestra cultura. Así como se aprende socialmente el prejuicio, de la misma forma se aprende a actuar sin ellos. Pienso que una educación en y para los derechos humanos desemboca, necesariamente, en la erradicación de la discriminación de todo tipo.

POBLACIÓN, DESARROLLO Y DERECHOS: LA CONFERENCIA DE EL CAIRO DE 1994

J. A. LINDGREN ALVES

La tercera gran asamblea mundial de los años 90 sobre los llamados "temas globales", en seguimiento a la Conferencia "Río-92", sobre el medio ambiente y el desarrollo, y a la Conferencia de Viena de 1993, sobre los derechos humanos, fue la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en El Cairo del 5 al 13 de septiembre de 1994. Integra ella, pues, el amplio conjunto de iniciativas emprendidas por las Naciones Unidas en el campo social con el propósito de preparar mejor al mundo para el advenimiento del próximo milenio. Refleja, así, y profundiza las tendencias predominantes en las relaciones internacionales en estos tiempos post Guerra Fría, trayendo a la luz, simultáneamente, otros paradigmas, encubiertos hasta hace poco por los diferentes factores que se habían presentado más inmediata y visiblemente luego del fin de las rivalidades ideológicas de la disputa comunismo vs. capitalismo.

Ceñida de sensacionalismo, en función de la amplia y natural divulgación por los medios de comunicaciones de las posiciones divergentes que inevitablemente se presentan en eventos de ese tipo, la Conferencia de El Cairo generó exagerados clamores y confrontaciones antes de su realización, en la forma de gestiones diplomáticas vehementes

Previous Page Blank

y de polémicas acaloradas dentro de casi todos los países.

Las aprehensiones subyacentes a tales discusiones pueden ser comprendidas como normales en vista de algunos subtemas inherentes al tema de la población, tema este que, más allá del enfoque macroestructural, involucra necesariamente conceptos y valores de foro íntimo, como la familia, la procreación y los derechos individuales. Exagerado fue el nivel de estridor de las preocupaciones previas a las deliberaciones de El Cairo, magnificadas por el desconocimiento o por lecturas superficiales de los textos elaborados en el Comité Preparatorio. Parecía, así, que en El Cairo la comunidad internacional se enfrentaría en una confrontación de tal gravedad que difícilmente se podrían mantener las esperanzas de un porvenir mejor y más solidario para el mundo.

En comparación con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de 1992, y con la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, de 1993, la preparación para la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo fue, en verdad, relativamente tranquila. A diferencia de lo sucedido con las otras dos grandes asambleas, de Río y de Viena, el programa de trabajos para El Cairo había sido establecido sin grandes dificultades, y el proyecto de documento a ser adoptado por ella, discutido en las sesiones del Comité Preparatorio en el período 1991-93, contenía tan pocos puntos de discordia que, en las reuniones organizativas de la Conferencia, en el fin de semana que antecedió a su inicio, las delegaciones presentes en la capital egipcia no consideraron ni siquiera necesario constituir una Comisión de Redacción. Para la búsqueda del consenso y la retirada de los puntos controvertidos fue designada la única comisión substantiva - además de la Comisión de Verificación de Poderes, encargada simplemente de conferir las credenciales de cada delegación- entonces establecida: la Comisión Principal.

No quiere esto decir que las deliberaciones en El Cairo hayan sido fáciles o sin interés. Al contrario, la Conferencia exigió un gran esfuerzo de conciliación, mucha habilidad diplomática e importantes concesiones de todas las partes, además de una asignación de tiempo al trabajo de la Comisión Principal muy superior a lo originalmente previsto. Las negociaciones tuvieron, sin duda, largos momentos de tensión, cuando la inflexibilidad de algunos en reconocer las dificultades efectivas de los

demás parecía capaz de provocar la ruptura del diálogo y la consecuente clausura de la Conferencia sin un documento consensual.

El hecho importante, para los participantes y para las relaciones internacionales, es que el Programa de Acción adoptado en El Cairo, con contribuciones substantivas e innovadoras al tratamiento del tema de la población y de sus vinculaciones con el del desarrollo, logró un nivel inédito de consenso, inclusive por parte de la Santa Sede, procesando correctamente a los insumos de las dos conferencias internacionales que la precedieron en esta década, y ofreciendo orientaciones significativas para las otras ya programadas por la ONU: la Cumbre sobre el Desarrollo Social en Copenhague, en marzo de 1995, la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, en Beijing, en septiembre del mismo año, y la II Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Urbanos (Habitat-II), en Istambul, en 1996.

Antecedentes

Aunque precedida por dos conferencias mundiales, de naturaleza técnico-científica, sobre el tema -en Roma, en 1954, y en Belgrado, en 1965- y por eso denominada *Tercera* Conferencia Mundial sobre Población, la Conferencia de Bucarest de 1974 fue, en verdad, la *primera* gran conferencia intergubernamental que discutió el asunto. Realizado en plena Guerra Fría, bajo la influencia de las cataclísmicas previsiones del Club de Roma,[1] el encuentro de Bucarest fue sobretodo un palco de divergencias entre posiciones "controlistas" y "pro-natalistas".

Entre los "controlistas" ubicábanse los países asiáticos y los occidentales desarrollados, siendo los Estados Unidos el más radical. Su delegación

---

1 Cuyo estudio *The Limits to Growth* (New American Library, 1972), a pesar de servir de pretexto para inaceptables intentos de imposiciones del "crecimiento cero" a los países en desarrollo, tuvo el mérito incuestionable de lanzar un alerta internacional para la naturaleza finita de los recursos del planeta en vista del carácter destructivo, inclusive con respecto al medio ambiente, del modelo de desarrollo hasta entonces adoptado universalmente y del crecimiento demográfico incontrolado.

insistía en la necesidad de una drástica reducción de las tasas de fecundidad en el mundo, poniendo énfasis en que:

> "La alternativa puede establecer la diferencia entre una vida decente o la muerte prematura para centenares de millones en la próxima generación, o aún más para la generación siguiente".[2]

En el polo opuesto, los países socialistas defendían la noción de la población como un "factor neutral", cuyos problemas se debían únicamente a las injusticias de los sistemas económicos y a la propiedad desigual sobre los medios de producción. Para Africa, en general -con raras excepciones, como la de Kenya-, el problema más grande era la subpoblación de sus espacios vacíos. Y en situación parecida, Argentina era arraigadamente "pro-natalista", como también lo eran, aunque con menor vigor, las demás delegaciones de América Latina.

En un período en que los países en desarrollo tenían fuerte capacidad de articulación multilateral en defensa de un Nuevo Orden Económico Internacional, el Plan de Acción de Bucarest, impreciso en términos de metas numéricas o de estrategias de acción, *invitaba* los países a considerar la conveniencia de adoptar políticas de población, en el contexto del desarrollo socioeconómico, e indicaba el papel de apoyo de la cooperación internacional, "basada en la coexistencia pacífica de los Estados con diferentes sistemas sociales".

Reunida diez años después, la Conferencia de la Ciudad de México de 1984 tenía lugar después de la adopción, por muchos países, de políticas de apoyo a la planificación familiar o de programas de población. El hecho más curioso fue entonces la total inversión de posición de los Estados Unidos, bajo la Administración Reagan, con relación a Bucarest. En una vuelta de 180 grados, fueran ellos los primeros en abogar, en México, por la neutralidad del factor "población", declarando, textualmente:

---

2 Discurso de Caspar Weinberger, entonces Secretario de Salud, Educación y Bienestar. Traducción del autor.

> "En primer lugar, y sobretodo, el crecimiento demográfico no es bueno ni malo. Suele ser un activo o un problema en conjunción con otros factores, tales como la política económica, las dificultades sociales, y la habilidad para poner a los hombres y mujeres adicionales en trabajos productivos".[3]

Sin embargo, la República Popular de China ya había adoptado desde 1979 la práctica de "un hijo por pareja", e hizo la defensa exaltada de su política. Eso representó fuerte contrapeso a la nueva postura estadounidense - entonces idéntica, aunque con fundamentos distintos, a la posición tradicional de Europa Oriental. En Africa, el país más expresivo de la época, Nigeria, anunció la intención de promover "un enfoque integrado para la planificación demográfica" para evitar que la tasa de crecimiento de su población llegase a representar en el largo plazo una carga excesiva sobre la economía nacional. La delegación brasileña, por su vez, comunicó que el Gobierno de Brasil recién había aprobado una directiva para integrar la planificación familiar a los servicios públicos de salud.

Esencialmente, la más grande innovación propiciada por la Conferencia de México con relación a Bucarest fue la atención dada a la situación y al papel de la mujer. Las recomendaciones de 1984 indicaban que la capacidad de las mujeres de controlar su propia fecundidad constituía una base importante para el goce de otros derechos; asimismo, la garantía de oportunidades socioeconómicas igualitarias con las de los hombres y la provisión de los servicios y medios necesarios permitirían a las mujeres asumir responsabilidades mayores en sus vidas reproductivas. En cuanto a la planificación de la familia, ella fue objeto de 11 recomendaciones, que destacaban fundamentalmente la necesidad de que los Gobiernos garantizasen educación y medios a las parejas e individuos para el logro del número deseado de hijos. El tema del aborto fue tratado en la Recomendación 18, en los términos siguientes:

---

3 Discurso del ex-Senador James Buckley, jefe de la delegación norteamericana. Traducción del autor.

"Todos los esfuerzos deben ser hechos para reducir la morbilidad y la mortalidad maternales. Instase a los Gobiernos a que: (...)

e) tomen las medidas apropiadas para ayudar a las mujeres a evitar el aborto, que en ningún caso debe ser promovido como método de planificación de la familia, y, siempre que posible, ofrezcan tratamiento humano y aconsejamiento a las mujeres que hayan recurrido al aborto".[4]

Verifícase, así, que casi todos los subtemas más delicados que iban a ser examinados en El Cairo ya habían sido objeto de deliberaciones en eventos internacionales anteriores. El camino trazado en el proceso preparatorio no era, por tanto, ignoto; ni sus marcos, tabúes.

Es importante notar que, tanto en Bucarest, en 1974, cuanto en la Ciudad de México, en 1984, la Santa Sede expresó el mismo tipo de aprehensiones y desacuerdos con las deliberaciones de las Conferencias, y sus delegaciones fueran las únicas que se disociaron del consenso en la aprobación de los documentos finales. Tal hecho no volvió a repetirse en El Cairo.

El contexto de la Conferencia de El Cairo

Con el fin del bloque socialista y la consecuente disminución del vigor de las tesis por él diseminadas como posiciones marxistas, la noción de "neutralidad" del factor población perdió su contenido ideológico, así como sus defensores históricos. En los Estados Unidos, la elección del demócrata Bill Clinton, en campaña electoral arraigadamente liberal, desplazó del centro de influencias la "Moral Majority" que tanto determinara las posiciones republicanas de Reagan y Bush, reabriéndose para el Gobierno la posibilidad de encarar el tema de la población en su peso específico.

---

4 IPCD Secretariat, *Analytical tools for the study of the draft Programme of Action of the International Conference on Population and Development*, Nueva York, julio de 1994. Traducción del autor.

En los foros internacionales, los preparativos para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo señalaban la creciente afirmación de un nuevo concepto, que se consagraría en la Conferencia "Río-92": el del *desarrollo sostenible*, que involucra simultáneamente los sistemas productivos, los padrones de consumo, la pobreza, el crecimiento económico, la población y la capacidad de sustentación de la vida en el planeta.

No ha sido difícil, por lo tanto, superar, en la convocación de la Conferencia del Cairo, las antiguas dicotomías entre "controlismo" y "pro-natalismo", "planificación demográfica" y "desarrollo económico". Desde el primer momento -el de la adopción de la Resolución 1989/91 por el Consejo Económico y Social (ECOSOC)- quedó decidido que la Conferencia de 1994, a diferencia de las de Bucarest y México, sería sobre Población y Desarrollo, demostrándose así la estrecha conexión de los dos temas.

De hecho, fueron tranquilas las dos primeras sesiones del Comité Preparatorio en marzo de 1991 y mayo de 1993, cuando fueron definidos consensualmente los puntos prioritarios de la Conferencia -población, medio ambiente y desarrollo; políticas y programas de población; población y la mujer; planificación de la familia, salud y bienestar de la familia; crecimiento de la población y estructura demográfica; distribución demográfica y migraciones -, así como los tópicos conceptuales para su inclusión en el documento final - la relación entre población, medio ambiente, crecimiento económico sostenido y desarrollo; la capacitación y el fortalecimiento (empowerment) de la mujer; envejecimiento de la población; salud y mortalidad; distribución geográfica de la población; urbanización y migraciones internas; migraciones internacionales; salud reproductiva y planificación de la familia; cooperación entre Gobiernos y organizaciones no gubernamentales.[5] Este último tópico, a propósito, refleja uno de los fenómenos más marcantes de la década: el extraordinario crecimiento y la consolidación del rol de las ONG, en las esferas nacionales e internacionales, como actores importantes, sobretodo en el

---

5 International Institute for Sustained Development (IISD), *Earth Negotiations Bulletin, Vol. 6, N. 39*, 14/09/94, p. 1.

tratamiento de los temas globales (medio ambiente, derechos humanos, situación de la mujer, desarrollo social y cuestiones de población).

Solamente en la tercera sesión del Comité Preparatorio, en abril de 1994, se manifestó la disensión, bajo el liderazgo de la delegación de la Santa Sede, acompañada por algunos países latinoamericanos - los cuales antes ya habían formalmente aceptado las ideas principales del proyecto de Programa de Acción, al adoptar el documento llamado "Consenso Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo", en la Conferencia Regional Preparatoria, reunida en la Ciudad de México en abril de 1993. Fueron así enviadas a El Cairo entre los puntos sin consenso las partes y expresiones del proyecto referentes a la definición de la planificación de la familia, a la salud y derechos reproductivos, a la maternidad segura, a las necesidades sexuales y reproductivas de los adolescentes, así como a los recursos financieros necesarios para la implementación del Programa.

Las objeciones esenciales formuladas por la Santa Sede son ampliamente conocidas, y no diferían de las presentadas en las Conferencias anteriores. Todas se relacionaban con la idea del control "no natural" de la fecundidad, con la interdicción al aborto en cualquier circunstancia y con la adopción de prácticas que pudiesen de alguna forma dar la apariencia de legitimidad o de aceptación a relaciones extra-matrimoniales y a la sexualidad de los adolescentes. Entendía, aún, la Santa Sede que el espíritu del prieto era "demasiado individualista", con poca atención a los valores colectivos de las naciones no industrializadas, así como al tema del desarrollo.

El elemento nuevo, que propició el grande agravamiento de las controversias sobre la Conferencia, en la esfera internacional, ha sido un factor característico de la realidad post Guerra Fría: el crecimiento generalizado del fundamentalismo religioso, particularmente el islámico.

Posiblemente despertados por las objeciones del Vaticano a partes específicas del proyecto de Programa de Acción, líderes religiosos de otros credos, pero sobretodo musulmanes, pasaron a encarar la Conferencia como un ejercicio amoral y anti-religioso. El propio Imam de la Universidad de Al Azhar, en El Cairo, condenó, desde el inicio, la realización del evento - cambiando de posición más tarde, a la luz de la evolución de los trabajos. Eran consideradas provocativas a las leyes y

tradiciones musulmanas tanto las propuestas relativas a la sexualidad, como las recomendaciones concernientes a la igualdad de derechos entre los géneros, una vez que la *shari'a* establece distinciones claras en el tratamiento y en los derechos para hombres y mujeres, *inter alia* en la justicia, en el derecho penal y en la esfera civil.

Arabia Saudita, Líbano, Irak y Sudán decidieron boicotear la Conferencia, anunciando su intención de no enviar representantes, a pesar de los esfuerzos de Egipto para hacerles comprender que más útil para la fe islámica sería confrontar los posibles excesos del texto por medio de la participación activa. Esta fue la postura adoptada por la Santa Sede y por la mayor parte de los demás países musulmanes, inclusive aquellos con organización jurídica rigurosamente religiosa, como Irán. Aún así, la Conferencia se inauguró bajo la amenaza ampliamente difundida por los fundamentalistas egipcios -que habían atacado, hacía pocos días, un autobús de turismo en el sur del país, asesinando un niño español- de que perpetrarían atentados en contra de los delegados extranjeros.

Las amenazas no surtieron efecto. La Conferencia de El Cairo contó con delegaciones de 182 países, cerca de 2.000 ONG en su foro paralelo y una afluencia importante de periodistas. Congregó, en el total, más de 20.000 personas de nacionalidades variadas (el doble de la Conferencia de Viena sobre los derechos humanos).

A lo largo de toda la Conferencia, sin embargo, en los discursos en el plenario, en las negociaciones de la Comisión Principal, en las discusiones de Grupos de Trabajo, en articulaciones informales y en el trabajo de "*lobbying*" de los militantes presentes, de las corrientes más divergentes, lo que parecía delinearse era un conflicto diferente de aquellos a que el mundo estaba acostumbrado, en el sentido Este-Oeste o en el sentido Norte-Sur. Tampoco fuera previsto por Samuel Huntington, en su *Clash of Civilizations?*[6]

---

6 *Foreign Affairs*, verano de 1993, pág. 22-49. Desde su publicación, el ensayo de Samuel Huntington se ha convertido en una de las más importantes referencias teóricas al estudio de las relaciones internacionales contemporáneas.

Al visualizar, en 1993, la confrontación entre civilizaciones -éstas basadas en las grandes religiones- como nuevo marco de las relaciones internacionales en el mundo post Guerra Fría, Huntington no contempló, y difícilmente podría hacerlo, la posibilidad, tan cercana en el tiempo, de una alianza estratégica entre el dogma cristiano y las leyes coránicas. Menos aún hubiera podido imaginar el escenario de rivalidades que se iba a conformar para las discusiones multilaterales sobre el tema de la población.

Por sobre las diferencias socioeconómicas nacionales, las distintas concepciones políticas y las creencias colectivas de cada grupo, lo que se esbozaba en El Cairo, más que un choque entre las muchas civilizaciones allí representadas, era un nuevo paradigma de antagonismo internacional, oponiendo fe y realidad social, religión y secularismo, teocracia y Estado civil.

El hecho de la Conferencia haberse celebrado en un país musulmán tolerante, geográficamente cercado por Estados fundamentalistas, y cuyo Gobierno viene enfrentando agresiones terroristas de grupos fanáticos islámicos tuvo, muy probablemente, fuerte influencia en los resultados alcanzados.

Fue significativo el discurso inaugural del Presidente Hosni Moubarak, dando la bienvenida a los delegados en El Cairo,

"... ciudad...en cuyo cielo se entrelazan los minaretes del Islam y las torres de las iglesias, donde se propagan la tolerancia y el amor, y que ilumina por la luz de la fe el esfuerzo del hombre egipcio en este valle bendito por las Palabras de los versículos del Corán, así como por las Palabras del Evangelio y por los textos de la Tora".[7]

Igualmente expresiva fue la alocución de la Primera Ministra de Paquistán, Benazir Bhutto, quien destacó su condición de mujer, madre, esposa y Jefe de Gobierno de la más grande nación musulmana con

---

7 Versión francesa publicada en el periódico *Le Progrès Egyptien*, El Cairo, 06/09/94. Traducción del autor.

elecciones democráticas, señalando que el Programa de Acción no debería ser interpretado como una Carta destinada a imponer el adulterio o el aborto, ni que tampoco los participantes deberían permitir que una minoría de mentalidad estrecha dictase la Agenda.[8]

El Programa de Acción de El Cairo

Con 113 páginas y 16 partes divididas por asuntos, el proyecto de Programa de Acción encaminado a la Conferencia por el Comité Preparatorio[9] abordaba el tema de población de forma amplia e integral, conforme demostraban los propios títulos de sus capítulos:

1. Preámbulo
2. Principios
3. Relaciones entre la población, el crecimiento económico sostenido y el desarrollo sostenible
4. Igualdad de género, equidad y capacitación ("empowerment") de la mujer [10]
5. La familia, sus papeles, composición y estructura
6. Crecimiento y estructura de la población
7. Derechos reproductivos, [salud sexual y reproductiva] y planificación de la familia
8. Salud, morbilidad y mortalidad

---

8 International Institute for Sustained Development (IISD), *op. cit.*, pág. 3. El discurso de la Señora Bhutto ha sido uno de los más comentados entre las delegaciones en el Cairo.

9 Naciones Unidas, documento A/CONF.171/L.1, 13/05/94.

10 La expresión inglesa "empowerment of women", de traducción imprecisa, fue utilizada muchas veces en el proyecto e incorporada al Programa de Acción aprobado, del cual es uno de los conceptos más relevantes. La expresión connota capacitación, fortalecimiento del *status*, así como, sin duda, una más grande participación en el Poder, público y privado. La ONU la traduce simplemente por "habilitación", lo que no me parece transmitir la fuerza de la expresión.

9. Distribución de la población, urbanización y migraciones internas
10. Migraciones internacionales
11. Población, desarrollo y educación
12. Tecnología, investigación y desarrollo
13. Acciones nacionales
14. Cooperación internacional
15. Colaboración con el sector no gubernamental
16. Seguimiento de la Conferencia [11]

Con excepción del Preámbulo y de los Principios, todos los capítulos se encontraban subdivididos en 3 partes: bases para acción, objetivos y acciones.

La simple lectura de los títulos de los capítulos demuestra la liviandad con que se diseminó la idea de que el evento de El Cairo iba a ser una "conferencia sobre el aborto". Así como la interpretación de que el proyecto no daba atención al tema del desarrollo.

Solamente un subtema, escrito en el título del Capítulo 7, era objeto de disensión cuando se inició la Conferencia (en contraste, por ejemplo, con los más de 200 puntos discordantes, en casi todos los subtemas, que tuvo que enfrentar la Comisión de Redacción de la Conferencia de Viena sobre derechos humanos). Con excepción del Preámbulo y de los Principios, los demás capítulos, igualmente importantes, ya habían sido extensamente discutidos en las sesiones del Comité Preparatorio, habiéndose alcanzado un notable nivel de consenso.

Además del Capítulo 7, sin duda el más polémico, las disensiones envolvían algunas partes y expresiones en otros capítulos, la mayoría de

[11] El texto consultado en la elaboración de este ensayo ha sido la versión original inglesa. Es posible, pues, que la traducción aquí presentada sea un poco diferente de la versión hecha por el Secretariado de las Naciones Unidas.

las cuales repetía, de manera innegablemente insistente, temas aún controvertidos, referentes al ejercicio de las funciones reproductivas. Sobre el aborto existía un sólo párrafo, en el Capítulo 8, con dos versiones alternativas.

Aunque ninguna de las dos versiones originales del párrafo 8.25 buscaba estimular la práctica del aborto, y sí instaba al reconocimiento de su existencia como una cuestión de salud pública, a ser encarada de frente, ambas fueron rechazadas en el Cairo. Lo mismo pasó con una tercera versión, casi consensual, producida en un grupo de trabajo informal de la Comisión Principal. A la Santa Sede y a algunas delegaciones latinoamericanas cualquier mención a "aborto inseguro" generaba dificultades - puesto que todas las formas de aborto serían, por definición, "inseguras para el feto»"[12] -y lo mismo sucedía con respecto a "aborto legal"- pues para la ortodoxia católica la práctica viola el derecho a la vida del nacituro. Los musulmanes tenían menos problemas con este punto porque la leyes coránicas aceptan el aborto en caso de riesgo de vida para la madre.

La solución encontrada para la conservación de la expresión "aborto inseguro" fue la inclusión de una nota, en la cual se reproduce la definición del informe *The Prevention and Management of Unsafe Abortion*, de un grupo de trabajo técnico de la Organización Mundial de la Salud: "procedimiento para terminar con un embarazo no deseado ya sea practicado por personas que carecen de las habilidades necesarias o en un ambiente carente de estándares médicos mínimos, o ambos".[13] En cuanto al "aborto ilegal", la expresión fue reemplazada por "casos en que el aborto no es contrario a la ley".

---

12 Tal explicación ha sido efectivamente dada por una de las delegaciones en la Comisión Principal.

13 El informe oficial de la Conferencia (documento A/CONF.171/13) en la versión en español hecha por la ONU no utiliza la expresión "aborto inseguro", pero sí "aborto en condiciones no adecuadas", lo que, además de ser una mala traducción, disminuye la lógica de las largas discusiones sostenidas en El Cairo sobre ese concepto. En la Comisión Principal, aunque hubiese traducción simultánea para las lenguas de trabajo de las Naciones Unidas, el documento de base y casi todas las intervenciones eran hechas en inglés.

Con reservas de la Santa Sede y de los países que la seguían más inmediatamente, el texto del párrafo 8.25 finalmente adoptado, sin votos contrarios, en el Programa de Acción, dice:

> "En ningún caso se debe promover el aborto como método de planificación de la familia. Se insta a todos los gobiernos y a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales pertinentes a incrementar su compromiso con la salud de la mujer, a ocuparse de los efectos que en la salud tienen los abortos realizados en condiciones no adecuadas (con nota explicativa) como un importante problema de salud pública y a reducir el recurso al aborto mediante la prestación de más amplios y mejores servicios de planificación de la familia. (...) En los casos en que el aborto no es contrario a la ley, los abortos deben realizarse en condiciones adecuadas. En todos los casos, las mujeres deberían tener acceso a servicios de calidad para tratar las complicaciones derivadas de abortos. Se deberían ofrecer con prontitud servicios de planificación de la familia, educación y asesoramiento postaborto que ayuden también a evitar la repetición de los abortos."[14]

El Capítulo 7, objeto de intensas y difíciles negociaciones, tuvo por título, en la forma finalmente acordada, simplemente, "Derechos reproductivos y salud reproductiva".

La salud reproductiva es definida como:

> "...un estado general de bienestar físico, mental y social, y no de mera ausencia de enfermedades o dolencias, en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo y sus funciones y procesos. En consecuencia, la salud reproductiva entraña la capacidad de disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos y de procrear, y la libertad para decidir hacerlo

---

[14] Documento A/CONF.171/13, párrafo 8.25 , pág. 61.

> o no hacerlo, cuándo y con qué frecuencia. Esta última condición lleva implícito el derecho del hombre y la mujer a obtener información y de planificación de la familia de su elección, así como a otros métodos para la regulación de la fecundidad que no estén legalmente prohibidos ...(...)".[15]

Los derechos reproductivos, por su vez, son definidos en la manera siguiente:

> "Teniendo en cuenta la definición que antecede (de la salud reproductiva), los derechos reproductivos abarcan ciertos derechos humanos que ya están reconocidos en las leyes nacionales, en los documentos internacionales sobre derechos humanos y en otros documentos pertinentes de las Naciones Unidas aprobados por consenso. Esos derechos se basan en el reconocimiento del derecho básico de todas las parejas e individuos a decidir libre y responsablemente el número de hijos, el espaciamiento de los nacimientos y el intervalo entre éstos y a disponer de la información y de los medios para ello y el derecho a alcanzar el nivel más elevado de salud sexual y reproductiva. (...)"[16]

Establecidas estas definiciones, el mismo párrafo determina que la promoción del ejercicio responsable de esos derechos debe ser la base de las políticas y programas estatales, fija el compromiso de los Estados en pro del respeto mutuo e igualdad entre los géneros, y llama atención particular para las necesidades de los adolescentes en materia de enseñanza y de servicios "con objeto de que puedan asumir su sexualidad de modo positivo y responsable".

---

15 *Ibid.*, párrafo 7.2, pág. 41.

16 *Ibid.*, párrafo 7.3.

Entre las medidas recomendadas, el documento incluye la diseminación de las informaciones, asesoramiento y servicios de salud reproductiva; propone hacer accesibles métodos voluntarios de contracepción masculina, así como métodos para la prevención de enfermedades de transmisión sexual, incluido el SIDA; convoca a la participación en ese esfuerzo de "todos los tipos de organizaciones no gubernamentales, incluidos los grupos locales de mujeres, los sindicatos, las cooperativas, los programas para los jóvenes y los grupos religiosos". De especial importancia para el país y la región donde se realizaba la Conferencia ha sido la recomendación de inclusión en los programas de salud reproductiva de la disuasión activa de la práctica de la mutilación genital femenina - aún ampliamente practicada en el Noroeste de Africa, inclusive en Egipto, con el estímulo disimulado, y muchas veces con el apoyo ostensible, de líderes religiosos y caudillos locales.

En la parte concerniente a la planificación de la familia, el párrafo 7.16 establece que la finalidad de las medidas propuestas en el Programa de Acción es "ayudar a las parejas y a los individuos a alcanzar sus objetivos de procreación y brindarles todas las oportunidades de ejercer su derecho a tener hijos por elección". Fueron notadamente difíciles las negociaciones sobre las menciones a los objetivos de procreación"de las parejas e individuos" - pues para algunas delegaciones la referencia a individuos, y no a matrimonios, en ese contexto, sonaba profana y promiscua.

Es innegable que las deliberaciones sobre el aborto y demás cuestiones con implicaciones sexuales, en las que entraban en conflicto las posiciones religiosas y las imposiciones del bienestar social, fueron las más polémicas en El Cairo. Sin embargo, otras exigieron asimismo largas discusiones, flexibilidad y acomodaciones. Éste fue el caso, por ejemplo, en el Capítulo 10 (Migración internacional), de la reunificación de las familias de los migrantes -para el Tercer Mundo, un derecho; para los países desarrollados, no -, habiendo prevalecido una fórmula consensual por la cual todos los gobiernos, particularmente los de los países de acogida, "deben reconocer la importancia vital de la reunificación de las familias y promover su incorporación en la legislación nacional ..." (párrafo 10.12). Fue el caso, también, de las indicaciones de los montos de recursos financieros necesarios para la ejecución de los programas de salud reproductiva por los países en desarrollo y con economías en

transición (17.000 millones en el año 2000) y de la proporción correspondiente a la asistencia internacional (una tercera parte del costo total estimado) - en el que prevalecieron las posturas de los países en desarrollo y de los antiguos países socialistas.

Aunque haya sido posible lograr posiciones coincidentes en casi todo el Capítulo IV, sobre la igualdad entre los sexos, en un punto, hábilmente negociado por delegadas mujeres de países musulmanes, la idea tuvo que ser modificada: del derecho jurídico de herencia. Ya que según las leyes coránicas las mujeres no perciben más que una tercera parte de lo que cabe al hombre, la noción de igualdad de derechos fue reemplazada por "derechos sucesorios equitativos" (párrafo 4.17).

Particularmente delicada, la negociación del *chapeau* de los Principios (Capítulo 2) -los cuales, tal como el Preámbulo (Capítulo I), no habían sido examinados en el Comité Preparatorio- exigió innúmeras reuniones informales de un "grupo de amigos del Presidente de la Comisión Principal", involucrando a representantes de todas las áreas geográficas. Las dificultades provenían del nivel de obligatoriedad a ser atribuido al Programa de Acción, tanto a la luz de la necesidad de respetar las soberanías nacionales, como en cuanto a los valores cultivados en los diferentes sistemas culturales. Conforme finalmente acordado, el *chapeau* establece que:

> "Cada país tiene el derecho soberano de aplicar las recomendaciones contenidas en el Programa de Acción de conformidad con sus leyes nacionales y con sus prioridades de desarrollo, respetando plenamente los diversos valores religiosos, éticos y culturales de su pueblo, y de forma compatible con los derechos humanos internacionales universalmente reconocidos".[17]

En este punto, quizás aún más que en cualquier otro, las posiciones de los países musulmanes, y especialmente la delicada situación de Egipto como país anfitrión, tuvieron que ser tomadas en consideración.

---

[17] *Ibid.*, pág. 12.

Si, por un lado, nadie llegaba a cuestionar la necesidad de respetar a las soberanías nacionales, por otro, temíase que la noción de "pleno respeto" a los valores éticos y religiosos de cada cultura anulase la universalidad de los conceptos y derechos definidos en el documento, permitiendo a los gobiernos fundamentalistas ignorarlos. La fórmula finalmente encontrada equilibra la noción de "pleno respeto" con los términos "diversos ... de su pueblo" -lo que ofrece una válvula de escape al monolitismo religioso y cultural- y con la referencia a los "derechos humanos internacionales universalmente reconocidos" - lo que protege, *inter alia*, y particularmente en ese caso, las libertades individuales y la no discriminación de género.

Sería imposible en esta oportunidad describir los detalles de cada negociación, muchas de las cuales se desarrollaban simultáneamente en diferentes grupos de trabajo. Más útil parece ser una aclaración sobre los principales avances obtenidos en El Cairo para el tratamiento de la cuestión de población, puesta en todo el Programa de Acción en el contexto del gran tema del desarrollo.

Los Avances de El Cairo

Tal como las conferencias anteriores, de Bucarest y de la Ciudad de México, la Conferencia de El Cairo tenía por objetivo fundamental la reducción de las tasas de crecimiento demográfico y la estabilización de la población mundial en niveles compatibles con los recursos del planeta. Conforme registra el preámbulo del Programa de Acción, la población mundial, de 5.6 mil millones en el presente, sigue aumentando en 86 millones al año, debiendo así permanecer hasta el año 2015, a pesar del declinio de las tasas de crecimiento (párrafo 1.3). Según las estimativas, en los próximos 20 años las proyecciones calculan una población de un orden variable entre 7.1, 7.5 y 7.8 mil millones. La diferencia entre la proyección más alta y la más baja, del orden de 720 millones de personas en un corto período de dos decenios, es superior al total de la actual población de Africa. De la implementación de las recomendaciones del Programa de Acción, que se dirigen a los desafíos en las esferas de población, de la salud, de la educación y del desarrollo enfrentados por toda la comunidad humana, resultaría un crecimiento demográfico inferior a las proyecciones estimadas (párrafo 1.4).

La diferencia fundamental entre la Conferencia de El Cairo y las anteriores se halla en el enfoque adoptado. Mientras que las Conferencias de Bucarest y de Ciudad de México encaraban la población en el contexto de los intereses estratégicos y geopolíticos de los Estados, atribuyendo a los gobiernos el poder de decidir si la población de un país debería aumentar o disminuir con arreglo a sus conveniencias, el abordaje del tema en el Cairo se basa sobretodo en los *derechos humanos* y en el concepto del *desarrollo sostenible*.

De los once Principios que componen en Capítulo 2, los tres primeros reproducen el lenguaje de documentos internacionales de derechos humanos, comenzando por la Declaración Universal de 1948 e incluyendo la Declaración de Viena de 1993. Ellos reafirman los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales y el derecho al desarrollo como un "derecho universal e inalienable, que es parte integrante de los derechos humanos fundamentales", y destacan que los seres humanos son los sujetos centrales del derecho al desarrollo y del desarrollo sostenible, correspondiendo a los Estados la función de garantizar a todos los individuos la oportunidad de aprovechar al máximo su potencial.

El Principio 4 establece que la promoción de la igualdad de género, la equidad entre los sexos, la capacitación (empowerment) de las mujeres, la eliminación de la violencia contra la mujer y el control por ella misma de su propia fecundidad son la piedra angular de los programas de población y desarrollo. Asimismo, el pleno ejercicio de sus derechos por parte de las mujeres es objetivo prioritario de la comunidad internacional.

El Principio 8 determina que "toda persona tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental", cabiendo a los Estados adoptar medidas que aseguren el acceso universal a los servicios de salud, "incluidos los relacionados con la salud reproductiva", los cuales abarcan, a su vez, la planificación de la familia, sin coacción, y la salud sexual.

El Principio 9 se refiere a la familia en sus diversas formas, concepto que generó interpretaciones erróneas antes de la Conferencia, como una tentativa de legitimación de matrimonios homosexuales. Independiente del valor que se le pueda conferir a ese tipo de unión interpersonal, no sería difícil comprender que ella, por más que atañe a los derechos individuales, nada tiene que ver con el tema de la demografía. En El Cairo

quedó claro que el concepto concernía a las familias biparentales, monoparentales, unicelulares o ampliadas, existentes en las diversas culturas y sociedades. Conforme aprobado en El Cairo, el principio dice textualmente:

> "La familia es la unidad básica de la sociedad y como tal es preciso fortalecerla. Tiene derecho a recibir protección y apoyo amplios. En los diferentes sistemas sociales, culturales y políticos existen diversas formas de familia. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges, y el marido y la mujer deben estar en igualdad de condiciones" [18]

De conformidad con el Principio 15:

> "El crecimiento económico sostenido en el marco del desarrollo sostenible y el progreso social requieren un crecimiento de base amplia, de manera que todos tengan las mismas oportunidades. Todos los países deberían reconocer sus responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les incumbe en los esfuerzos internacionales por lograr el desarrollo sostenible ...".[19]

Tomando en consideración que todos los demás capítulos, aunque negociados antes, reflejan y expanden los Principios, las indicaciones hechas arriba ya apuntan suficientemente el sentido en el que se desarrolla todo el Programa de Acción.

Reflejo de las tendencias predominantes en el mundo actual, el Programa es *globalizante*, en diversos sentidos. El primer párrafo del Preámbulo, después de observar que la Conferencia ocurre en un "momento decisivo de la historia de la cooperación internaciona", señala que:

---

[18] *Ibid.*, pág. 14

[19] *Ibid.*, pág. 15

> "...En vista del creciente reconocimiento de la interdependencia de las cuestiones mundiales de la población, desarrollo y medio ambiente, nunca ha habido tantas posibilidades de adoptar políticas socioeconómicas y macroeconómicas adecuadas para promover en todos los países el crecimiento económico sostenido en el marco del desarrollo sostenible y de movilizar recursos humanos y financieros a fin de resolver los problemas mundiales".[20]

De forma todavía más clara y constructiva la globalización se refleja en la definición de las responsabilidades compartidas, pero diferenciadas, de toda la comunidad internacional, y en la consecuente indicación de los montos que incumben a los países desarrollados, en desarrollo y con economías en transición para la implementación del Programa aprobado.

En contraste con los abordajes estatizantes -en el sentido de que se dirigían casi exclusivamente a los Estados- de los planes de Bucarest y de la Ciudad de México, el Programa de El Cairo es *liberalizante*, atribuyendo a las familias, parejas e individuos las principales decisiones relacionadas con la función de control del crecimiento de la población - quedando a los Estados la obligación de asegurarles los medios para ejercerlas. Es, además, de *orientación centrífuga*, en la medida que, al proceder a la reorientación de las funciones del Estado en la materia, multiplica y fortalece el número de actores coadyuvantes entre gobiernos, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Refleja, finalmente, el espíritu de la época al asumir los *derechos humanos*, entre los cuales el derecho de asilo de los refugiados (párrafo 13) y sobretodo los derechos reproductivos, como fundamento para toda la acción.

Aunque el Preámbulo esclarezca que la Conferencia no crea ningún nuevo tipo de derecho humano internacional (párrafo 1.15), el Programa de Acción es el primer documento universal que adopta y explicita la

---

20 *Ibid.*, pág. 7.

expresión "derechos reproductivos" - antiguo e importante planteamiento de las mujeres, puesto que la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres, de 1979, no llegó a hacerlo. Implícitos en el derecho de libertad de elección del número y espaciamiento de los hijos, ya consagrado internacionalmente desde la Proclamación de Teherán, de la primera Conferencia Internacional sobre los Derechos Humanos, de 1968, solamente ahora los derechos reproductivos se hallan claramente definidos y reconocidos.

Si se intentara resumir el "espíritu de El Cairo" en un único párrafo, éste podría presentarse en la forma del siguiente raciocinio: la experiencia de los últimos treinta años comprueba que, en paralelo a lo que pueda pasar en los Estados totalitarios, los gobiernos democráticos no tienen poder para controlar directamente la expansión o la disminución demográfica. La reducción del ritmo de crecimiento demográfico es, por otro lado, una tendencia natural y volitiva de las parejas, y particularmente de las mujeres, en el pleno ejercicio de sus derechos. Al Estado le corresponde realizar las prestaciones positivas esenciales para el goce de esos derechos, especialmente los relativos a las libertades fundamentales, a la salud, a la educación, al trabajo, a la no discriminación y, en el caso de la mujer, a la regulación por ella misma de su propia fecundidad. Para que eso se concretice en escala universal, es imprescindible la determinación de los gobiernos y las sociedades. Pero también es esencial la cooperación internacional.

En las palabras del Departamento de Información Pública de la ONU, el Programa de Acción de El Cairo constituye

> "... una estrategia para estabilizar el crecimiento de la población mundial y para alcanzar el desarrollo sostenible por medio de acciones dirigidas a las necesidades de la salud reproductiva, y de los derechos y responsabilidades de los individuos".[21]

---

[21] Department of Public Information (ONU), *Press Release POP/CAI/241*, 13/09/94, p.1.

Es importante recordar que, a diferencia de lo que sucedió en las conferencias precedentes, hace, respectivamente, 20 y 10 años, en la Conferencia de El Cairo la delegación de la Santa Sede se sumó, aunque de manera selectiva, al consenso con que se aprobó el documento. Su declaración final en el Plenario decía:

> "Nuestra Conferencia, a la que asisten personas de diversas tradiciones y culturas, con puntos de vista sumamente diversos, ha llevado a cabo su labor en clima de paz y de respeto. (...) Como todos saben, la Santa Sede no pudo sumarse al consenso alcanzado en las conferencias de Bucarest y de México a causa de algunas reservas fundamentales. Sin embargo, ahora, en El Cairo, se ha vinculado por primera vez el desarrollo a la población como objetos principales de reflexión. Ahora bien, en el presente Programa de Acción se abren nuevos caminos para el futuro de las políticas de población. El documento es notable por sus afirmaciones contra todas las formas de coerción en las políticas demográficas. Principios de formulación precisa, basados en los documentos más importantes de la comunidad internacional, aclaran e iluminan los últimos capítulos. En el documento se reconoce la protección y el apoyo que necesita la unidad básica de la sociedad, a saber, la familia fundada en el matrimonio. Se ponen de relieve el adelanto de la mujer y el mejoramiento de su condición jurídica y social, mediante la educación y mejores servicios de salud. (...) Pero hay otros aspectos del documento que la Santa Sede no puede apoyar. (...) Mi delegación ha podido examinar y evaluar el documento en su totalidad. En esta ocasión, la Santa Sede desea sumarse al consenso de alguna manera, aunque sea incompleta y parcial. (...) Nada que la Santa Sede haya hecho en este proceso de consenso debe entenderse o interpretarse como respaldo a conceptos que no puede apoyar por motivos morales ...".[22]

---

[22] Documento A/CONF.171/13, pág. 146-149.

A la declaración explicativa, siguen las reservas de la Santa Sede sobre distintas partes del Programa de Acción. También expresaron reservas las delegaciones de Irán, Malta, Perú, Yemen, Afganistán, El Salvador, Kuwait, Djibouti, Libia, Argentina, Brunei Darussalam, República Dominicana, Emiratos Árabes Unidos, Nicaragua, Guatemala, Paraguay, Honduras y Ecuador.

A pesar de esas reservas, el éxito alcanzado por la Conferencia de El Cairo es un hecho que hoy nadie parece cuestionar.

Conclusión

En el día siguiente a la clausura de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la prensa internacional relacionó, en forma de listas, las "victorias" obtenidas por cada grupo de participantes, dividiéndolos en tres: musulmanes, católicos y "los gobiernos occidentales y las feministas".[23] Las listas apuntaban como victorias unilaterales los arreglos arduamente negociados y construidos, algunos de los cuales *supra* mencionados. Ese tipo de interpretación, evidentemente simplista e incorrecta, es también parcial, como si solamente los países desarrollados del Occidente tuviesen preocupaciones con la situación y los derechos de la mujer. O como si solamente los países musulmanes fuesen arraigados a sus tradiciones.

Es absurdo hablar en términos de "victorias y derrotas" sobre un ejercicio de negociación internacional en donde, con frecuencia, las concesiones son un signo de inteligencia, permitiendo compensaciones más importantes en otros puntos. Muchos participantes de todos los cantos del planeta, inclusive militantes del movimiento feminista de todas las regiones, han sido fundamentales para la consecución de los avances de El Cairo. Quien ha obtenido conquistas expresivas en la Conferencia ha sido, sin duda, el ser humano, en su universalidad, y más

---

23 El *International Herald Tribune* publicó dichas listas en su edición del 13/09/94. Las listas fueran reproducidas el día siguiente en la prensa escrita de diferentes países.

particularmente las mujeres de todo el mundo - que tampoco constituyen un "grupo".

En un sistema internacional con polaridades imprecisas como el actual, la religión es, naturalmente, un factor de aglutinación importante. El hecho nuevo observado en El Cairo ha sido la alianza entre dos religiones cuyas rivalidades en el pasado causaran tantas guerras. Parecía, así, que la comunidad internacional se encontraba dividida entre teócratas y profanos, y que la nueva rivalidad internacional sería entre religión y ateísmo.

Esa apariencia no se materializó. La superación de las divergencias ha sido un ejercicio delicado de moderación recíproca, en búsqueda de un mínimo denominador común a toda la humanidad. La victoria ha sido de la tolerancia sobre todos los fundamentalismos. Se evitó, en esa forma, que se forjasen dos nuevos megabloques antagónicos en el tema de población, que fatalmente se extenderían, por lo menos, al de los derechos humanos - lo que destrozaría el consenso alcanzado un año antes en la Conferencia de Viena.

El Programa de Acción no es irrealista, en la medida en que, como señala el Principio 1.13, los medios necesarios a su ejecución no son costosos, especialmente si se los comparan con los que se destinan a fines militares. Algunas medidas solo requieren "unos pocos recursos financieros adicionales, o ninguno, porque suponen cambios de estilo de vida, normas sociales o políticas oficiales...".

No obstante, la implementación de las decisiones de El Cairo dependerá de un gran esfuerzo y determinación en las esferas nacionales, así como de la afirmación, aunque distante, de una política internacional efectivamente solidaria. Hasta que eso ocurra, pesarán, probablemente por largo tiempo, las fuerzas centrífugas que se oponen al fenómeno actual de la globalización, y las falsamente centrípedas - que se complacen con la globalización sin preocuparse por los problemas que acarrea a los excluidos de sus beneficios. Tanto en las acciones colectivas, cuanto en las actividades nacionales y decisiones individuales influirán, además de los diferenciales de poder y prosperidad, las especificidades de las culturas y tradiciones, así como el predominio variable de los valores divergentes de la ética religiosa y la ética secular.

El Programa de Acción de El Cairo no logró sobrepasar el relativismo en pro del universalismo como lo hizo la Declaración de Viena de 1993. Esta reafirmó, en su Artículo 1, la universalidad de los derechos humanos sin dar margen a cuestionamientos de substancia. El Programa de Acción del Cairo, en el *chapeau* de los Principios y a lo largo de todo el texto, tuvo que hacer concesiones a un relativismo moderado.

En su calidad de documento orientador de actividades de la comunidad internacional, el Programa de El Cairo logró, sin embargo, algo extraordinariamente importante. Además de impedir, por medio de acomodaciones, una peligrosa estratificación entre la fe y la acción social, hizo prevalecer el *enfoque humanista* en el tratamiento de una cuestión estratégica hasta entonces tratada con enfoque eminentemente económico. En ese sentido, más que en cualquier otro, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo ha representado un impulso sobresaliente a la más positiva de las tendencias de los tiempos presentes: la que establece los derechos humanos como fundamento y condición esencial para el desarrollo de la humanidad.

TRANSNACIONALIZACIÓN DEL PODER Y DERECHOS HUMANOS

NOTAS SOBRE LA APLICABILIDAD DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Jaime ORDÓÑEZ

El referente inicial de este artículo nace de algunas reflexiones generadas a partir de una conocidísima cita de Capelleti -" Sin acción no hay derecho"-, reiterada, con un cierto dejo de ironía y como un sano recordatorio pragmático, entre colegas investigadores del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) con motivo de los problemas de ausencia de tipicidad y exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales.

En efecto, analizando la vigencia y la aplicación social de las normas de derechos humanos, es común encontrarse un sesgo de desánimo y pesimismo entre teóricos y activistas de la comunidad científica por constatar el excesivo énfasis que se pone en los análisis formalistas de carácter normativo-positivista, con perjuicio de los contextos socio-políticos en que se aplican las normas, las situaciones fácticas (que tienen que ver con el poder político y económico) que influyen en la vigencia misma de estas normas y los elementos que inciden, además, en los regímenes de jurisdiccionalización en la materia. Las reflexiones que siguen procuran desarrollar algunos puntos relacionados con esto último,

es decir, las situaciones fáctico- económicas que están transformando la estructura de poder en el planeta y como ésto influye en el ámbito de aplicabilidad y jurisdiccionalización de los derechos humanos.

1. La idea básica que interesa desarrollar aquí se expresa de la siguiente manera: la concepción weberiana del Estado-Nación está sufriendo un acelerado proceso de disolución a nivel mundial, como resultado de la internacionalización de los mercados económicos, de diversos aspectos sociológicos derivados de los factores comerciales y económico-regionales, así como de un simultáneo y, curiosamente, inverso proceso de fortalecimiento de la instancias locales de poder. El resultado final de esta tendencia -de acuerdo con la hipótesis fundamental de este trabajo- supondrá el fin de la estructura tradicional del modelo de Estado-Nación a nivel internacional y de la paulatina aparición de nuevas formas de organización del poder público.

La justificación base de este argumento es que existen dos tendencias paralelas, una de carácter centrífugo y otra de carácter centrípeto, que -operando en forma simultánea- se encuentran generando este proceso de disolución y transformación del Estado. La tendencia centrífuga supone una "disolución hacia afuera" del Estado-Nación, mediante la internacionalización de los centros de poder. La tendencia centrípeta, por su parte, supone más bien una suerte de "disolución hacia adentro", como resultado del fortalecimiento de los gobiernos locales y las instancias particulares de poder, tanto desde el punto de vista cultural como político. Ambas tendencias coexisten, desintegran el poder en direcciones claramente opuestas, y marcarán el proceso de disolución del viejo estado nacional en los últimos años del siglo XX y en los inicios del siglo XXI.

Como resultado de la aparición de este nuevo contexto del poder, este trabajo examina en forma prospectiva el tema del ámbito de aplicabilidad de los derechos fundamentales. La hipótesis es la siguiente: la potestad de imperio del Estado-Aparato -el cual hizo posible, en la acepción weberiana, la vigencia y aplicabilidad, esto es, la existencia legítima, la coerción y la coacción de los derechos fundamentales como derechos dentro del estado- tenderá a ser sustituida por nuevos ámbitos de aplicabilidad. Estos nuevos ámbitos serán, en términos generales

macro-regionales, y en algún caso micro-regionales, según la órbita de poder específico que los regule.

En tal sentido, la hipótesis tiene sus corolarios adicionales: si es correcta la percepción según la cual la esfera de lo privado y público-mercantil pertenecerá netamente al ámbito macro-regional (NAFTA y la Unión Europea son el ejemplo más evidente de ello), en materia de derechos humanos todo parece indicar que se irá derivando hacia instancias de regulación regionales o internacionales. La extraordinaria proliferación de instrumentos de derechos humanos de orden global -así como el paulatino proceso de asimilación y adaptación de las regulaciones nacionales a los términos y exigencias de esos instrumentos- constituyen un hecho que tiende a crear una definitiva unidad en lo sustantivo en esta materia. A la par de la tipología internacional desarrollada por las Convenciones, Tratados y Pactos en materia de derechos humanos, estamos experimentando el hecho de que la mayoría de los mecanismos internos nacionales de control de los derechos humanos -sean de orden constitucional legal- se están asimilando rápidamente, toda vez de los referentes internacionales.

Paralelo a este proceso de asimilación sustantiva de los derechos humanos, se plantea el tema adicional de los ámbitos de aplicabilidad y la jurisdicción respectiva. En esto también se plantea un rompimiento del referente nacional tradicional. La creciente importancia que han cobrado los órganos jurisdiccionales regionales o internacionales (Corte Internacional de Justicia, Corte Europea de Derechos Humanos o Corte Interamericana de Derechos Humanos) corresponde a una consecuencia de la llamada tendencia centrífuga examinada previamente. Asimismo, la dinámica tendente a un fortalecimiento de los regímenes jurisdiccionales locales -impulsada, en general, por la mayoría de los proyectos de reforma de los sistemas de Administración de Justicia en América Latina- confirmarían la tendencia centrípeta referida. En el primer caso, la jurisdicción regional o internacional conocería en alzada la resolución de casos particulares de derechos humanos resueltos por la jurisdicciones particulares de cada estado nacional o, bien, de las esferas locales jurisdiccionales que irían fortaleciendo según la hipótesis aquí expuesta.

2. De tal suerte, esta investigación especula acerca de los vínculos específicos de control entre los factores ideológicos y económicos de reciente evolución en las sociedades contemporáneas, analizando sus influencias mutuas y definiendo sus formas de interacción. Esencialmente, busca determinar cómo los nuevos estadios de la organización económica se encuentran transformando no sólo la estructura del Estado, sino, además, estas estructuras de poder como entidades ideológicas.

En forma paralela se trata de determinar sobre la forma que asumirán los nuevos agentes locales del poder público -gobiernos locales, entes municipales y regionales- que tenderán a emerger como resultado de la crisis del estado tradicional. A diferencia de otros países y regiones del mundo donde el enorme volumen de sus mercados y la relativa fortaleza de sus entidades políticas -como entes autónomos de decisión-, constituyen factores que han hecho más lento el proceso de disolución del estado-central de carácter nacional, la característica debilidad de los estados centroamericanos parece llevar a estos países a un acelerado proceso de transformación de sus gobiernos, así como de franca desintegración y neutralización de los roles esenciales de la institución del estado.

3. Con el objeto de probar en trabajos ulteriores la hipótesis central de este texto, se deberán analizar -al menos- los roles del estado-nación al menos desde la perspectiva de tres variables básicas:

a) <u>La transformación del estado como entidad cultural</u>

La transformación y disolución de los Estados de Centroamérica a la luz de la concepción clásica del estado weberiano. Como Max Weber postuló, el estado es una estructura política conformada a partir de cuatro elementos básicos: población, territorio, similares culturas y tradiciones y una estructura unificada de poder.

La primera conclusión a la cual hemos llegado es que, en efecto, la relación entre estos cuatro factores de poder ha variado y la tendencia es a que se diluya la interrelación necesaria para que exista una organización política de carácter estatal. En pocas palabras, se trata de que las poblaciones ya no sienten parte de una unidad política central, de que los territorios y la demarca-

ción geográfica empiezan a adquirir un sentido mucho más cultural y de referente antropológico (perteneciente a una cierta tradición cultural, a un lenguaje, a unas ciertas costumbres, etc.) que a una estructura político formal y de que -en síntesis- los pueblos se sienten cada día menos identificados con la antigua demarcación política de los países. Territorio, población, unidad cultural y estructura central de poder son factores que, antiguamente unificados, sostenían los estados nacionales que hemos conocido hasta ahora y que hoy se encuentran en proceso de franca disolución y transformación hacia otras formas del poder.

b) La transformación del estado como entidad política y económica

El segundo elemento fue estudiar el fenómeno del estado-nacional como estructura de poder central político (Estado o Gobierno), analizar sus características típicamente más importantes y, a partir de ello, tratar de verificar su existencia o no en las sociedades contemporáneas. Se analizaron las siguientes características que necesariamente había de tener un Estado (centro de poder) en su acepción tradicional:

- el poder como expresión de autonomía política;
- el poder como expresión de autonomía económica;
- el poder como base del principio de soberanía instrumental.

Básicamente, aquí se trató de medir los índices (directos o indirectos) de la autonomía política y económica de los Estados nacionales centroamericanos. Esta indagación, por su parte, nos llevó a plantearnos, además, las siguientes preguntas:

¿En un mundo crecientemente interrelacionado, cuál es el punto que fija la demarcación de lo que es un estado y lo que no es un estado? ¿Cuáles son los grados mínimos de autonomía requeridos, pues, para ser considerado un estado? ¿En qué momento las capacidades funcionales de una entidad (estatal) sólo son posibles a partir de un marco más amplio -de carácter

sistémico internaciona- circunstancia que nos llevaría, finalmente, a la imposibilidad de hablar de una funcionalidad autónoma y, en consecuencia, aceptar el fin de uno de los atributos de la concepción tradicional de los estados?

Este análisis, desde luego, revive la fuerte polémica sostenida por parte de la teoría en esta disciplina desde la segunda mitad del siglo XIX. Por otra, trae a la arena de discusión un elemento teórico que puede ser de gran utilidad: las relaciones causales existentes entre las esferas económicas e ideológicas del poder.

c) Hay un tercer elemento relacionado con las nuevas tendencias de organización del poder mundial. A la luz de los procesos de integracionismo regional experimentados por Europa y, más recientemente, por los países de Norte América, esta investigación intenta elucidar el proceso de transformación de los estados-nacionales dentro de esos nuevos ámbitos comunitarios (Unión Europea y NAFTA) y proyectar esa posible experiencia sobre las tendencias de integración centroamericana.

Asimismo, ha sido fundamental indagar si las nuevas formas de organización del poder (incluido sus componentes políticos y económicos) afectarán únicamente los elementos sociológicos de la cultura: los nacionalismos. Tales efectos deberán de ser juzgados a partir de la óptica del impresionante y poderoso proceso de insurgencia de nacionalismos (tanto en Europa como en otros países) dentro del marco de las nuevas estructuras económicas macro-regionales, tales como la Unión Europea, NAFTA o el MERCOSUR.

4. El claro movimiento de las sociedades civiles hacia el desmantelamiento de las formas centrales de gobierno tradicional y la reorganización del poder interno a partir de instituciones locales y descentralizadas constituye, asimismo, otro de los puntos fundamentales de estudio. Estas instituciones locales de poder, producto de la fuerza centrípeta referida, tienen de suyo una interconexión mucho mayor con las comunidades culturales que representan. Como resultado de este hecho, se está verificando un nuevo e interesante fenómeno, que deberá ser objeto de estudio de la sociología del poder en los próximos años, el

cual podríamos describir como "el divorcio entre los ámbitos de la organización económica y las estructuras políticas del poder".

Lo que ocurrirá en síntesis, es que los conglomerados de poder económico multinacional no serán, en todas sus instancias, representados por estructuras de poder político multinacional de similar escala. A su interior, se están verificando procesos de agrupación, reagrupación o "reconocimiento etnográfico" de carácter particularista y local, como expresión cultural de nacionalismos históricos latentes durante siglos y, en algunos casos, milenios. En un mundo de macro-economías se desarrollará una interrelación política y cultural focalizada y particular: la revuelta de los particularismos.

Este sencillo hecho amenaza con reestructurar toda la cara de organización de poder mundial. La antigua división del poder por países será sustituida por una sociedad de macro-regiones económicas y una suerte de micro-regiones políticas. Probablemente, durante un período transitorio, el viejo estado-nación continuará manejando algunos asuntos relacionados con el ejercicio del poder público y los servicios públicos: seguridad, tributos y control fiscal, educación y salud, infraestructura para el desarrollo, etc. Pero será únicamente un período pasajero y temporal: el proceso tenderá paulatinamente a la descentralización y se asemejará cada día más al modelo de los regímenes autonómicos que han asumido, durante los últimos años, algunas sociedades como la española.

Los roles más tradicionales de la estructura del estado, tales como seguridad nacional y defensa, emisión de la moneda y control de las reservas económicas, paulatinamente tenderán a un proceso de dilución resultante de las macro y micro tendencias referidas. En cuanto a la moneda, el patrón actual parece llevar a una uniformación e internacionalización: la dolarización de muchas economías latinoamericanas, los esfuerzos por lograr un régimen de moneda única en Europa, etcétera, parecen signar un claro proceso a la regionalización e internacionalización de la moneda. En el campo de la seguridad el fenómeno es similar: todos los signos tienden a evidenciar una regionalización de los intereses en esa materia. La vieja doctrina de la seguridad nacional, base de los sistemas de seguridad y de represión de la mayoría de países de la comunidad internacional, empieza a ceder campo rápidamente a favor de una política mancomunada y de signo

regional, especialmente influida por los intereses de la lucha anti-droga de los Estados Unidos y sus intentos por uniformar estrategias de control en esa dirección.

Todos los signos parecen apuntar al fortalecimiento de esas escalas regionales de poder por una razón muy simple: ninguno de los problemas vitales de hoy en día (medio ambiente, crecimiento, seguridad, términos de intercambio, etcétera) pertenecen a la antigua escala nacional, de los países individualmente considerados. Todos tienen hoy un carácter global, con intereses de bloques en confrontación. Al interior de los bloques (y de los países), sin embargo una revuelta de poderes locales también empieza a emerger. Finalmente, el ámbito de aplicación y jurisdiccionalización de los derechos humanos evolucionará paralelamente a esa reorganización del poder como única vía para hacer posible su vigencia y práctica social.

Bibliografía

El lector interesado podrá ahondar la temática aquí referida a partir de la siguiente bibliografía básica:

Anuario Jurídico Interamericano, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington, D.C., 1982

Azrin, B. Estado y Nación, Fondo de Cultura Económica, México, 1968.

Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 1990, Washington D.C., 1991.

Berlin, Isaiah, "Nationalism. Past Neglect and Present Power" in Against the current, Oxford, 1981.

Berlin, Isaiah, The age of the Enlightment, Clarendom Press,1982.

Bobbio, Pontara y Veca, Crisis de la Democracia, Editorial Ariel, Primera Edición, Barcelona, 1985. pág. 23.

Brown, Lester R. "The new world order" in State of the world 1991, The Worldwatch Institute, Washington, D.C.

Brown S., International Relations in a changing global systems. Toward a theory of global systems, Westview Press, Boulder, 1991, pág. 17 y ss.

Burns, Tom and Stalker, G.M., The management of innovation, London, Tavistock, 1961.

Castán Tobeñas, José, Los Derechos del Hombre, editorial Reus, Tercera Edición, Madrid, 1985, pág. 9, 13, 15, 111, 174.

Colleti, Lucio, La superación de la ideología, Editorial Ariel, Barcelona, 1987.

Dahl, Robert, La Democracia y sus Críticos, Ediciones Paidós, Primera Edición, Buenos Aires, 1992, pág. 226.

Drucker, Peter. The new realities, Harper and Row Publisher, New York, 1989.

Drucker, Peter, "From Nation State to Megaestate". The Post Capitalist Society, Harper Business, New York, 1993, pág. 113.

Duvenrrat, F., Knowledge, production and society, New York, A.F. Green Books, 1987.

Fernández, Eusebio, Teoría de la Justicia y Derechos Humanos. Editorial Debate, Primera Reimpresión, Madrid 1987, pág. 100.

Flavin, C. and Jensen, N. "Designing a sustainable energy system" in State of the world 1991, the Worldwatch Institute, Washington, D.C., 1991.

Habermas, Jurgen, "Problemas de legitimación en el Estado Moderno", La reconstrucción del materialismo histórico, Taurus, Madrid, 1981.

Heller, H. Teoría del Estado, México, Fondo de Cultura Económica, 1942.

Hernández Valle, Rubén, La Tutela de los Derechos Fundamentales, Editorial Juricentro, San José, 1990, pág. 13.

International Comission for Central America Recovery and development, Poverty, conflict and hope: a turning point in United States of America, Washington, D.C. 1989.

Jelinek, K., Teoría del Estado, Fondo de Cultura Económica, México, 1966.

Link, A. and Tassey, G. Strategies for technology-based competition, Lexington Books, Lexington, 1985.

Lizano, Eduardo, "Perspectivas de la integración económica regional" en Recuperación y Desarrollo de Centroamérica, W. Ascher y A. Hubbard, editores, Duke University, Durham and San José, 1990.

Noble, David, Forces of production, New York, Alfred A. Knopf, 1984.

Normas vigentes en Materia de Derechos Humanos, Fundación de la Cultura Universitaria, Primera Edición, Montevideo, 1988, pág. 34.

Ordóñez, Jaime, El fin del Estado-Nación en Centroamérica, San José (en preparación) pág. 35 y ss.

Ordóñez, J. y Vásquez, E., Derechos Económicos y desarrollo en América Latina, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1991.

Pérez Luño, Antonio, Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución, Editorial Tecnos, Madrid, 1984, pág. 31.

Poulantzas, Nikos, Estado, poder y sociedad, Fondo de Cultura económica, México, 1968.

Raphael, D.D., Problems of political philosophy, The Macmillan Press, London, 1970.

Rawls, John, A theory of Justice, Oxford, 1972.

Sklair, Leslie, Sociology of the global system (Social change in global perspective), The John Hopkins University Press, 1991, pág 23 y ss.

Toffler, A. Power-shift, Bantan books, New York, 1991.

United Nations, UNCTAD, Informe sobre el comercio y el desarrollo, Nueva York, 1990.

United Nations, UNDP, Human Development report, Oxford, 1991.

Warwich J. Mc Kibbin, Jeffrey D. Sachs, Global Linkages, Macroeconomic interdependence and cooperation in the world economy, The Brooking Institution, Washington D.C., 1991.

Weber, M. Economía y sociedad, Fondo de Cultura Económica, México, 1942.

PREVENCIÓN DE LA TORTURA Y LA PROFESIÓN MÉDICA

Ole VEDEL RASMUSSEN

1. Introducción

La tortura gubernamental se ha extendido y es llevada a cabo por las fuerzas de seguridad militar, paramilitar y fuerzas policiales, entre otras, como una forma de represión hacia el pueblo. El propósito principal de la tortura no es obtener información sino destruir la persona, la familia y la sociedad en general.

La tortura es un fenómeno ampliamente conocido a través de la historia de la humanidad. Uno de los primeros casos conocidos de tortura describe como Ramsés II, quien reinó en Egipto desde 1304 a 1237 antes de Cristo, torturó a soldados enemigos capturados para obtener información acerca de su posición militar antes de que la siguiente batalla se llevara a cabo. En la antigua Grecia se narra acerca de la tortura de esclavos, porque de otra manera sus testimonios no eran considerados válidos en la corte. Sin embargo, la tortura a ciudadanos era prohibida. El mismo doble estándar se ha encontrado en el Imperio Romano, el que introdujo la tortura a ciudadanos cerca del año 50 antes de Cristo. La

crueldad de Calígula (37 - 41 después de Cristo) incluía torturar a prisioneros hasta la muerte como entretenimiento mientras hacían festines.

La Iglesia Católica Romana fue responsable por el amplio uso institucionalizado de la tortura durante la inquisición del siglo XII. En el siglo XVIII la tortura fue casi eliminada de Europa, aprobándose en 1789 la primera declaración de los derechos humanos que prohibía la tortura ("Déclaration Universelle Des Droits de L'Homme et du Citoyen"; Assemblée Nationale, France). La Revolución Francesa fue ampliamente responsable de esto ya que la Declaración abolió la tortura en Francia "para siempre". Desde el punto de vista legal, la tortura fue considerada igual que el asesinato, siendo el castigo para ambas el mismo: la ejecución por guillotina.

En 1889 la novena edición de la Enciclopedia Británica comentó: "El tema de la tortura ha pasado a ser de interés histórico en lo que a Europa se refiere".

La tortura fue nuevamente introducida en Europa a partir de 1920, cuando los tres grandes movimientos políticos -fascismo, nazismo y comunismo- introdujeron de nuevo el barbarismo que incluía la tortura, culminando con la Segunda Guerra Mundial.

Comparada con la actual tortura, la tortura en la antigüedad se diferenciaba en tres aspectos principales:

1) Era aceptada entonces; hoy día no lo es.

2) Se ejecutaba en público; actualmente se practica en secreto.

3) Se realizaba como resultado de procedimientos "legales"; hoy día se aplica arbitrariamente. Por ejemplo, la inquisición estaba legitimada desde el punto de vista "legal", siendo la persona condenada a torturas llevadas a cabo en público.

Hoy la tortura es prohibida y ningún gobierno admitiría que su práctica está extendida en su país como parte de sus políticas represivas. Cuando un gobierno es confrontado con evidencia sobre casos de tortura, la respuesta usual que ofrece es que éstos son aislados, que un militar o policía se enfureció, perdiendo el control, y que las autoridades no lo aprueban.

2. Definición de tortura

El artículo 5 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) establece que "Nadie será sometido a la tortura ni a tratos crueles, inhumanos o degradantes". La Declaración fue adoptada después de la horrorosa experiencia de la Segunda Guerra Mundial con el deseo de garantizar el respeto de los derechos humanos. Su irrespeto llevó -en el pasado- a actos de barbarie que removieron la conciencia del mundo. La esperanza entonces, fue crear un mundo en el cual la gente pudiese disfrutar de la libertad de expresión, religión y credo, un mundo sin temores, angustia y sufrimiento. La Declaración, sin embargo, no ofrece una orientación sobre lo que debe ser entendido bajo el concepto de "tortura". Su definición es sumamente flexible, capaz de cambiar su interpretación con el tiempo[1].

La Asociación Médica Mundial (World Medical Association) adoptó la Declaración de Tokio el 10 de octubre de 1975. La Declaración es una guía para la profesión médica en relación con la tortura y otros tratos y castigos crueles, inhumanos y degradantes ejercidos en el contexto de la detención y el encarcelamiento. Esta incluye la siguiente definición de la tortura:

> "La tortura es definida como la aplicación deliberada, sistemática y desconsiderada de sufrimiento físico o mental por una o más personas sea por propia iniciativa u orden de una autoridad, con el fin de forzar a otra persona a dar información o a confesar, o con cualquier fin".

No es posible incluir el sufrimiento de una víctima de la tortura en la definición de tortura. No obstante, es importante entender que ella es una persona indefensa sobre quien una o más personas con poder, imponen daño físico o psicológico. La tortura es una manifestación extrema del poder absoluto y pervertido, al punto de mostrar malicia. Es un instrumento de poder que se emplea para mantener el sistema de poder.

---

1 Rodley N., The treatment of prisoners under international Law. Oxford, Clarendon Press, 1987.

Para poder concentrarse en los diferentes esfuerzos en la lucha contra la tortura, es esencial una definición estricta de la misma. Algunos grupos de derechos humanos han sugerido incluir en la definición de tortura la migración forzada, la brutalidad policial y las duras condiciones en la prisión. Todos estos elementos podrían considerarse en el trabajo en derechos humanos, pero no deben incluirse en la definición de tortura. Una ampliación de la definición, debilitaría la efectividad del trabajo con las víctimas de la tortura.

3. Examinación médica a personas que manifestaron haber sido torturadas

Las actividades médicas se iniciaron después de la Conferencia por la Abolición de la Tortura, realizada por Amnistía Internacional (AI) en París en 1973. Esta solicitó a las organizaciones médicas que se unieran a los equipos que investigaban la tortura en diversas partes del mundo[2].

El objetivo principal de los primeros grupos médicos de AI fue el de acumular información sobre tortura, de manera que se pudieran documentar pruebas concluyentes de que en efecto, la tortura se había practicado. Esto respalda y apoya la Declaración de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Durante los siguientes años miles de víctimas de la tortura fueron examinados y los resultados publicados[3-4-5-6-7-8].

---

2 Amnesty International. Conference for the Abolition of Torture, Final Report. London, Amnesty Internacional Publications 1973.

3 Amnesty International. Evidence of torture: Studies by the Amnesty International Danish Medical Group. London, Amnesty International Publications 1977.

4 Amnesty International. Report of an Amnesty International mission to Northern Ireland. London, Amnesty International Publications 1978.

5 Amnesty International. Report of an Amnesty International Mission to Spain, 3-28 october 1979. London, Amnesty International Publications 1980.

6 Amnesty International. Results of examination of 14 Argentinean torture victims. Copenhagen, Amnesty International 1980.

Los exámenes incluían cinco elementos[9]:

1.- Descripción de la salud, incluyendo la presencia o ausencia de síntomas crónicos o recurrentes antes de la tortura infligida.

2.- Descripción de los métodos de tortura que, según la persona examinada, se utilizaron en su contra.

3.- Descripción de las reacciones, síntomas y lesiones sufridas durante la tortura e inmediatamente después.

4.- Síntomas en el momento del examen.

5.- Examen clínico.

Dos médicos realizaban el examen utilizando formularios de entrevistas, generalmente con la ayuda de un intérprete. La duración de estos exámenes fluctuaba entre dos y hasta casi siete horas. En principio, el procedimiento consistió en una descripción espontánea complementada con preguntas detalladas al entrevistado.

En algunos casos los médicos pueden estar razonablemente seguros con base en pruebas radiográficas o marcas hechas por electrodos, que con seguridad no pueden haber sido provocados de otra manera. Sin embargo, a menudo se han utilizado métodos de tortura sofisticados que dejan pocas huellas físicas claramente identificables. En tales casos los médicos sólo pueden afirmar que las señales y síntomas vistos por ellos o descritos por la víctima son consistentes con los alegatos de tortura. Es

---

7 Amnesty International. The chapter of medical findings of the report of an Amnesty International mission to Colombia. Copenhagen, Amnesty International Publications 1980.

8 Amnesty International. Chile: Evidence of torture. London, Amnesty International Publications 1983.

9 Petersen H.D., Rasmussen O.V. Medical appraisal of allegations of torture and the involvement of doctors in torture. Forensic Science International 1992; 53:97-116.

algo similar a un rompecabezas: con frecuencia se ve que todas las piezas encajan y presentan un cuadro uniforme y esto corrobora el relato de las víctimas.

4. Tipos de tortura

La tortura puede ser dividida en tortura física y tortura mental, pero debido a que ambas se entrecruzan, resulta extremadamente difícil superar la distinción. En la mayoría de los casos, la tortura física y mental aparecen simultáneamente durante un interrogatorio. Por ejemplo, una persona es golpeada y recibe amenazas al mismo tiempo; mientras se le aplica a una persona tortura eléctrica en la región genital, pueden decirle que esta acción le hará impotente o estéril; durante la tortura física "pura" ejercida por medio de golpes, la víctima se encuentra impotente, totalmente en manos de sus torturadores, sintiendo una tremenda frustración, indefensión y humillación. La tortura psicológica "pura" también se puede ejercer sin ninguna molestia física. Amenazas y simulación de ejecuciones son ejemplos de esto. No obstante, ésta puede tener consecuencias físicas para la víctima.

Cuando se les ha preguntado a las víctimas de la tortura cuál creen ellos que es la peor experiencia durante la detención, regularmente mencionan que no es la tortura en sí sino el momento del arresto o los períodos entre una sesión de tortura y otra, precisamente por el miedo de no saber lo que iba a pasar.

Para fines prácticos y descriptivos, se hará una distinción entre la tortura física y la tortura psicológica.

Los diferentes tipos de tortura serán presentados de acuerdo con los porcentajes dados por las personas examinadas.

Hemos examinado 200 personas que alegan haber sido torturadas [10]. En la Tabla No. 1 se observan los alegatos más usuales de abuso físico.

---

10 Rasmussen O.V., Medical aspects of torture. Danish Medical Bulletin 1990: 37, suppl. 1:1-88 (thesis).

Tabla No. 1
Tortura Física

n=200

Golpear		99%
En la Cabeza	73%	
Falanga	29%	
Tortura eléctrica		54%
Fatiga física		34%
Suspensión		16%

Nótese que la forma de tortura más usada es la los golpes, en donde los golpes contra la cabeza constituyen cerca del 75% de los casos. Falanga es la técnica que consiste en golpear las plantas de los pies.

La Tabla No. 2 muestra la frecuencia con que se usan las formas de tortura psicológica. La amenaza es la forma más común, incluyendo amenazas de ejecución y amenazas contra la familia, especialmente de los niños y las niñas.

Tabla No. 2
Tortura Mental

n=200

Amenazas		85%
de Ejecución	60%	
Hacia la familia	43%	
Desnudos		45%
Ejecución simulada		31%
Ataques sexuales verbales		20%
El "Buen Hombre"		12%

El "Buen Hombre" es un interrogatorio durante el cual se ofrece cigarrillos, café, etc. El objetivo de pasar del trato del "buen hombre" a la tortura propiamente dicha es confundir a la víctima.

Un tercio experimentó ejecuciones simuladas. Debemos entender que éstas son experimentadas como si realmente fueran a matar al sujeto; de hecho sabemos que muchas víctimas de tortura han sido asesinadas. Sólo en Latinoamérica, 90.000 personas han desaparecido en los últimos años. Fosas comunes clandestinas han sido descubiertas y muchos cuerpos han sido identificados.

Es muy difícil imaginar cómo es la tortura si no ha sido experimentada en su propio cuerpo: se ha cuestionado, por Forest, si la experiencia psicológica y las consecuencias mentales pueden ser totalmente develadas por medio de pruebas médicas y psicológicas[11].

"Los aspectos más importantes de la tortura casi nunca son narrados en los testimonios. Tortura es como una experiencia violenta que deja una herida tan profunda que es muy difícil de sanar y puede persistir por muchos años... lo que ha pasado es tan extraño y demente que lo quiere olvidar y solo narrar los hechos que sabes que la gente va a aceptar: me sacaron del bar, me pegaron en la cabeza y me tiraron a la tina. Estas son las cosas técnicas que se mencionan en los testimonios. Creemos que los factores más importantes, esos que han sido los más dañinos, no son contados. Necesitamos más tiempo y tal vez un tipo de comunicación más sensitivo. Necesitamos desarrollar otro lenguaje, uno que pueda ir más profundo a las causas del impacto. No tenemos palabras que puedan describir estas situaciones dantescas que ocurren en la tortura y que están tan llenas de locura, surrealismo y pesadillas".

Es importante entender cuán difícil es separar claramente la tortura física de la psíquica. Son ejecutadas al mismo tiempo. Junto con amenazas de más tortura o de ser asesinado, a veces se reciben gritos y patadas, entre otros.

---

11 Forest E., Análisis de la democracia a través de la tortura. Cueva J, Morales J.L. et al. Tortura y sociedad. Madrid; Editorial Revolución 1982.

Las consecuencias tanto físicas como psíquicas de la tortura están interrelacionadas. La tortura física produce secuelas tanto físicas como mentales y por supuesto, las secuelas físicas pueden tener una influencia en la salud mental de la víctima y viceversa.

Tomando estos factores en consideración, las secuelas físicas de la supuesta tortura aparecen en la Tabla No. 3. Especialmente se ha observado que ser quemado deja cicatrices. Cambios permanentes en el sistema motor parecen ocurrir en un número significativo de casos, luego de la Falanga (golpes severos en la planta de los pies). Estos síntomas consisten en dificultades para caminar, dolor de tobillos y de rodillas. Los síntomas ginecológicos se expresan en cambios en la menstruación, sangrado anormal, menstruaciones dolorosas y secreciones vaginales. Síntomas gastrointestinales consisten mayormente en dolor y malestar gástrico.

Tabla No. 3
Secuelas Físicas

n=200

Cicatrices	41%
Músculo-esqueléticas	35%
Ginecológicas	31%
Gastrointestinales	25%
Cardiopulmonares	21%

En la Tabla No. 4 se destacan los problemas mentales que se producen después de la tortura. Los síntomas más frecuentes son problemas al dormir, incluyendo pesadillas donde las personas experimentan de nuevo la tortura y se despiertan sudando y en estado de terror. Los síntomas mentales son similares en muchos aspectos a aquellos en estudio de víctimas de estrés severo, por ejemplo, víctimas de un campo de concentración, marinos de guerra, soldados de combate o sobrevivientes de Hiroshima.

Tabla No. 4
Secuelas Mentales

n=200

Problemas al dormir	51%
Irritabilidad/ansiedad	44%
Deterioro en la concentración	42%
Dolores de cabeza	38%
Deterioro de la memoria	35%
Depresión	17%
Cansancio	11%

Como se indicó anteriormente, el horror a la tortura seguramente sobrepasa la normal imaginación, y sólo aquellos que realmente la han experimentado entienden comprensivamente esta dimensión.

5.- Tratamiento

Si tomamos en cuenta cuán cruel es la tortura, no nos sorprende que una parte de los sobrevivientes necesiten tratamiento. Los síntomas que necesitan tratamiento son síntomas NORMALES después de algo muy ANORMAL O BRUTAL como la tortura.

En nuestro trabajo contra la tortura hemos encontrado que la tortura no se aplica para extraer información; está hecha para destruir a la persona, demoler al individuo, su familia y toda la sociedad. En otras palabras no es practicada para matar a la gente. El tratamiento es todo lo contrario, y consiste en una reconstrucción de personalidad. Es importante, que toda la familia esté incorporada en la terapia. No es una tarea fácil, pero afortunadamente nos ayuda mucho el hecho de que los sobrevivientes sean personas fuertes y jóvenes que han sido torturadas por su lucha contra la dictadura y violaciones masivas a los derechos humanos.

Como una consecuencia de la necesidad de tratamiento de los sobrevivientes de la tortura, el grupo médico de Dinamarca comenzó a dar tratamiento al fin del año 1979, inaugurándose en 1982 un Centro de

Tratamiento e Investigaciones para Víctimas (RCT) en Copenhague, por la iniciativa de la doctora Inge Genefke, con los siguientes objetivos:

- Reabilitar a personas que han sido sometidas a la tortura y a sus familias.
- Capacitar a profesionales en salud de Dinamarca y otros países en los procedimientos de evaluación médica y el tratamiento de personas que han sido sometidas a la tortura.
- Ofrecer información más extensa con el fin de contribuir a la difusión de conocimientos sobre la tortura y las posibilidades de rehabilitar personas que han sido sometidas a la misma.
- Investigación sobre la tortura, la naturaleza y la extensión de sus consecuencias.

La experiencia acumulada sobre el tratamiento por quienes hemos trabajado en el RCT, nos ha permitido concluir en la importancia de algunos principios fundamentales: en su libro "Sobrevivientes de la Tortura: un nuevo grupo de pacientes" [12], Lone Jacobsen y Peter Vesti escriben al respecto:

"1. Deben evitarse en la medida de lo posible los procedimientos que hagan recordar al sobreviviente la tortura vivida anteriormente. Cuando no se pueda evitar, es rigor que se tomen precauciones especiales.

2. El tratamiento debe ser tanto físico como psicológico y realizarse en forma paralela.

3. La fisioterapia es un elemento importante en el tratamiento físico.

4. Deben tomarse en cuenta que las condiciones sociales del sobreviviente, y los servicios de un trabajador social forman parte del tratamiento.

---

12 Jacobsen L., Vestí P. Sobrevivientes de la tortura, un nuevo grupos de pacientes. Copenhague: Consejo Internacional para la Rehabilitación de las Víctimas de la Tortura 1993.

5. El tratamiento debe incluir no sólo al sobreviviente, sino también a toda la familia, ofreciéndoles exámenes médicos y tratamiento tanto al cónyuge como a sus hijos.

Psicoterapia: Las conversaciones psicoterapeutas se concentran en los sentimientos y vivencias del sobreviviente, quien tiene que liberarse de los síntomas psíquicos y del sentido de culpabilidad que la tortura ha dejado en él. Normalmente la psicoterapia tiene 4 fases:

I- Al principio durante la fase de apertura, se busca establecer la confianza entre el paciente y el terapeuta. La confianza es una condición absoluta para que la psicoterapia tenga éxito. A menudo pasa mucho tiempo antes de que el sobreviviente rompa las barreras que le impiden hablar de la tortura y las humillaciones.

II- La fase siguiente, denominada la fase cognitiva, es cuando el sobreviviente describe con detalle la tortura que sufrió. En el relato sobre la tortura, se atribuye una importancia especial a los mecanismos utilizados por el torturador. Un ejemplo de estas técnicas psicológicas usadas deliberadamente es "la elección imposible", que contribuye a crear un permanente sentimiento de culpabilidad. En esta situación el torturador advierte a la víctima que si no facilita los nombres de amigos (para que sean torturados), su cónyuge e hijos serán traídos y torturados delante de él. Esta elección imposible, de hecho no es una alternativa real, pues independientemente de lo que elija la víctima, la tortura continuará. El propósito es en realidad forzar a la persona para que haga la elección. Muchos sobrevivientes se sienten aliviados una vez que elaboran estas vivencias y se dan cuenta de que nunca tuvieron una alternativa real; que de todos modos sus torturadores continuarían el mal trato con todos los medios disponibles. En el transcurso de la terapia hay que repetir muchas veces que el torturado no es responsable de lo que dice y hace bajo tortura. Los verdaderos responsables y culpables son exclusivamente los torturadores y la sociedad que permite la tortura. Hablando de la tortura y reviviendo sus estados afectivos, los pacientes gradualmente pasan a la tercera fase, la fase emocional.

III- La fase emocional puede resultar muy difícil porque los sobrevivientes de la tortura no viven en el presente, puesto que tienen dificultad para concentrarse en sus problemas actuales y para mirar hacia el futuro. Mucha energía queda inmovilizada en las horrendas vivencias

del pasado, que se manifiestan tanto en las pesadillas nocturnas como en los dolores originados por la tortura. Mucha energía también se emplea en un intento de reprimir estas experiencias. Algunos pacientes están atrapados en el papel de víctima y han perdido toda esperanza en el futuro. Los sentimientos de culpabilidad, impotencia y debilidad constituyen la nueva cárcel de la víctima. Elaborando la tortura, el sobreviviente hace que esta imagen se desvanezca.

IV- Durante la cuarta y última fase terapéutica, la reintegración comienza a situar la tortura en el pasado, abordando la vida del presente y del futuro".

Programas de Investigación[13]

La meta de la investigación en el RCT es principalmente tener la capacidad de reconocer la tortura y desarrollar tratamientos para personas sobrevivientes, por medio de proyectos de investigación ejecutados en Dinamarca o como iniciativas en conjunto con sus contactos internacionales.

El RCT tiene cuatro programas principales de investigación:

a) El efecto y desarrollo de la rehabilitación psicoterapéutica.

b) Síntomas, comportamientos y rehabilitación de niños y niñas de las familias sometidas a la tortura.

c) Valoración de las secuelas de la tortura (cambio de patrones al dormir).

d) Documentación de la participación del personal médico en la tortura.

La investigación del RCT y la experiencia clínica han demostrado que todos los miembros de la familia se ven afectados cuando uno de sus miembros ha sido expuesto a la tortura. Los hijos de las víctimas de la tortura reaccionan de la misma manera que los adultos. Más aún, los niños

---

13 RCT/IRCT Summary. Copenhagen: Consejo Internacional para la Rehabilitación de las Víctimas de la Tortura, febrero 1995.

ven sacudido su sentido natural de confianza en la protección y cuidado de sus padres, lo que podría tener consecuencias "invisibles" para su desarrollo futuro en caso de que no se les dé el apoyo apropiado. Este conocimiento guió en 1993 el inicio de un proyecto anual sobre la psicología infantil. El propósito del proyecto fue ampliar la intervención del RCT hacia los niños y sus familias.

Desde agosto de 1994, todas las familias han sido invitadas para pláticas familiares, además de recibir exámenes individuales. Se focaliza en las experiencias vividas por cada niño o niña, tomando en consideración la historia familiar en prisión, los períodos de separación y desconocimiento sobre el destino de cada miembro, las condiciones de vida durante el encarcelamiento del sobreviviente de la tortura y la huida, entre otros. Se estimula a sus progenitores para que se refieran al sueño, hábitos de alimentación, humor, contactos sociales, desempeño escolar y reacciones y comportamientos que les preocupan sobre sus hijos. El propósito de estos contactos se ha dirigido por una parte, a evaluar cómo las familias están sobreviviendo en Dinamarca y sus problemas particulares, y por otra valorar las habilidades de los padres como tales y su comprensión de las necesidades y reacciones de sus hijos e hijas. De acuerdo a esta valoración, se les ofrece un tratamiento adecuado a sus necesidades.

6. El Consejo Internacional de Rehabilitación para Víctimas de la Tortura (IRCT)

El Consejo es una fundación privada, sin fines de lucro, creada en 1985. La fundación tiene los siguientes objetivos, que orientan su quehacer internacional:

a) Acumular y diseminar la información sobre la tortura y sus consecuencias, así como sobre las posibilidades de rehabilitar a las personas que han sido torturadas.

b) Apoyar actividades de rehabilitación.

c) Contribuir y apoyar el estudio de la naturaleza y la extensión de las consecuencias de la tortura con miras a su prevención, tratamiento y rehabilitación.

d) Contribuir y apoyar la capacitación del personal de salud en el examen y el tratamiento de personas que han sido torturadas.

Información y Programas Educacionales

A través de los años, el RCT y luego el IRCT han desarrollado un servicio internacional de información y educación. Desde la creación del Centro, se han desarrollado numerosos seminarios para profesionales en salud, tanto en Dinamarca como fuera de ella.

Se han desarrollado materiales didácticos para profesionales en medicina, enfermería, psicoterapeutas y otros trabajadores de la salud, como libros de consulta, video films y otras modalidades, para favorecer su capacitación en el trabajo de rehabilitación. Estas actividades se realizan de conformidad con el artículo 10 de la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura de 1984.

Varias veces al año el RCT/IRCT auspicia seminarios internacionales, tanto en Dinamarca como en el exterior, para profesionales de la salud con el ánimo de proveer a los participantes de conocimientos y experiencias en el campo. Se les exhorta para que intensifiquen los esfuerzos de los centros de rehabilitación existentes o para establecer nuevos centros para sobrevivientes de la tortura en sus propios países. En 1994, el Centro realizó 244 sesiones de capacitación e información en el RCT y 167 sesiones fuera de éste. Participaron un total de 6680 personas, 3515 de las cuales vinieron del exterior. Los seminarios de capacitación internacionales realizados en 1993, tuvieron lugar en Latvia, Lituania, Guatemala, Egipto, Kenia y Uganda. El objetivo de estos eventos se centró en la valoración de las posibilidades existentes en estos países para establecer centros.

Documentación

El Centro de Documentación Internacional, establecido en 1987 sirve como un "clearing house" internacional con el fin de recolectar y diseminar literatura científica en cuanto a la tortura, sus consecuencias y la rehabilitación de sus víctimas. El Centro de Documentación tiene la más larga colección de literatura científica -artículos, libros, slides, video films- en cuanto a tortura y tratamiento de sobrevivientes de tortura. Un

elemento importante en este servicio de educación es el establecimiento de centros de documentación por satélite. Hasta el momento esto se ha ejecutado en Alemania, Italia, Pakistán y las Filipinas.

Desde 1993, tres seminarios de capacitación se han llevado a cabo como preparación al establecimiento de un nuevo centro de documentación e intercambio de información electrónica. El Centro de Documentación también tiene participación activa en HURIDOCS, una red mundial de alrededor de 100 organizaciones de derechos humanos.

Publicación

El IRCT ha publicado una serie de libros y material educativo para profesionales de la salud. Desde 1991 el IRCT ha publicado la revista TORTURE -una revista cuatrimestral sobre sobrevivientes de la tortura y prevención de la misma, con una circulación de 6000 copias.

Desarrollo de Centros de Rehabilitación, Redes Mundiales y otras Actividades Internacionales

La tarea más importante del IRCT es contribuir al establecimiento y fortalecimiento de los centros de rehabilitación alrededor del mundo. Hoy existen 69 centros en 45 países alrededor del mundo, proveyendo tratamiento a miles de víctimas de la tortura cada año. Tiene en prospecto iniciativas para la formación de nuevos centros en 28 países. El IRCT ha asistido en el establecimiento de centros, por ejemplo en Chile, Argentina, Uruguay, Paquistán, Kuwait, Filipinas, Nepal, Bangladesh, Sri Lanka, Grecia, Estonia, Lituania, Rusia, Ucrania, Albania, Turquía, Uganda, Kenia, Africa del Sur y Guinea Ecuatorial, mediante asistencia técnica para la obtención de financiamiento, organización de servicios de consejería terapéutica y/o entrenamiento del personal.

Por solicitud d la Unión Europea (UE), el IRCT ha participado en la instalación de servicios de asistencia profesional a víctimas de múltiples traumas y violación ocurridas durante la guerra en la antigua Yugoslavia. Igualmente se encuentra tomando parte de un proyecto, también apoyado por UE, que ofrece protección, tratamiento y apoyo a víctimas y testigos

que ofrecerán evidencias ante el Tribunal Criminal Internacional para la persecución de personas responsables de violaciones serias contra el derecho internacional humanitario cometidas en esta región europea.

Durante el pasado mes de junio visitó Dinamarca el recién nombrado Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Embajador José Ayala Lasso. En esta ocasión impulsó desde el RCT/IRCT una campaña mundial denominada "el llamado de Copenhague" para eliminar y erradicar totalmente la tortura en todas partes del mundo. Es significativo que el Alto Comisionado le otorgue tan alta prioridad a la lucha contra la tortura y que escoja en uno de sus primeros actos como Alto Comisionado el impulsar este llamado. Con éste se espera haber avanzado un paso más hacia la erradicación de la tortura promovida por el Estado".

7. Médicos que participan en la tortura

Reglas de ética médica

Desde la antigua Grecia, los médicos se han visto obligados a observar las reglas médicas a través del Juramento Hipocrático, el que claramente dice que el médico "actuará en beneficio de los enfermos y los apartará del perjuicio y el terror". Este también establece "A cualesquier casa que entre, iré por el beneficio de los enfermos, absteniéndome de todo error voluntario y corrupción, y de lascivia con las mujeres y hombre, libre o esclavos".

Eso es muy claro. En relación con la tortura, también la Declaración de Tokio adoptada por la Asociación Médica Mundial en 1975, dice:

"El médico no deberá favorecer, aceptar o participar en la práctica de la tortura o de otros procedimientos crueles, inhumanos o degradantes, cualquiera sea la ofensa atribuida a la víctima, sea ella acusada o culpable, cualquiera sean sus motivos o creencias y en toda situación, conflicto armado y lucha civil inclusivas. El médico no proveerá ningún lugar, instrumento, sustancia o conocimiento para facilitar la práctica de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, o para quebrantar la capacidad de resistencia de la víctima hacia tales procedimientos".

Existe una declaración muy similar que se aplica a las enfermeras: la Declaración de Singapur.

Las Naciones Unidas también adoptaron en 1982 una declaración denominada: Principios de Etica Médica. Su segundo principio expresa:

"Constituye una violación patente de la ética médica así como un delito con arreglo a los instrumentos internacionales aplicables, la participación activa o pasiva del personal de salud, en particular de los médicos, en actos que constituyen participación o complicidad en torturas u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, incitación a ello o intento de cometerlos".

Estas reglas son las más importantes para los médicos. No obstante, desde una perspectiva global para combatir la tortura, creo que la Convención Contra la Tortura de Naciones Unidas, adoptada en 1984, es un instrumento importantísimo, especialmente porque crea un Comité que permite hacer visitas (inspecciones) a los diferentes países para investigar acusaciones sobre violaciones de la Convención.

Violación de las reglas de ética médica

La existencia de estas reglas, declaraciones y convenciones es muy importante, pero cada día se violan de muy diversas maneras.

Realicé una visita en 1982 a Santiago de Chile[14] para examinar violaciones de los derechos humanos . En esa oportunidad, valoramos a víctimas de la tortura concluyendo lo siguiente sobre la participación de los médicos en esta práctica.

"En el curso de la investigación comprendida en el presente informe, el 75% de los entrevistados describieron sus encuentros en el centro de torturas como secreto, manifestando haber sido torturados por personas que presuntamente eran médicos. Los contactos denunciados fueron de tres tipos:

---

14 Amnesty International. Chile: Evidence of torture. London, Amnesty International Publications 1983.

1. Exámenes médicos.

   a) Antes de las torturas. El 65% de los entrevistados dice haber sido examinado a su llegada al centro de interrogatorio.

   b) Después de la tortura. El 55% de los entrevistados dice haber sido examinado después de terminada la tortura.

2. Asistencia directa de personal médico en las torturas denunciadas. Según los entrevistados, alguien que parecía ser un doctor, asistía a los agentes de la CNI durante o inmediatamente antes de las torturas descritas. El 33% de los entrevistados afirma que se les administraron fármacos no terapéuticos para que perdieran el control de sí mismos y colaboraran con los interrogatorios.

3. Tratamiento médico. Tratamiento con fines terapéuticos a solicitud del detenido o cuando éste se encontraba grave a causa de las torturas descritas. El 33% de los entrevistados dice haber sido atendido médicamente de esta forma, el 11% de ellos por dificultades respiratorias atribuidas a la tortura con descargas eléctricas."

He realizado un análisis de 200 víctimas tratadas en 18 países diferentes[15]. En el resumen sobre la participación médica en la práctica de la tortura precisa que:

"La participación de los profesionales médicos en la tortura está bien documentada. En el presente estudio, 41 de 200 víctimas examinadas denunciaron la participación del personal médico en las torturas infligidas. Existían niveles variables de participación: 15 personas sostuvieron haber sido examinadas por un médico antes de ser torturadas, 9 dijeron que se les administraron drogas no terapéuticas, 10 manifestaron que un doctor estaba presente durante la tortura y 15 recibieron atención médica debido a la pérdida de conciencia durante el proceso de tortura".

---

15 Rasmussen O .V. op cit. (nota 10).

Son varias las formas bajo las cuales un médico puede participar o involucrarse en la práctica de la tortura, a saber:

1. Hacer un diagnóstico.
2. Atender a la víctima.
3. Lo opuesto al trabajo profiláctico.

Este último grupo incluye a médicos que participan en la creación e invención de nuevos y sofisticados métodos de tortura: en amputaciones punitivas, en llevar a cabo la pena de muerte y en el abuso de la psiquiatría.

Cómo combatir las violaciones de la ética médica

A pesar de los numerosos testimonios en los que víctimas de la tortura han identificado a los médicos participantes, se han realizado muy pocas acciones legales contra éstos.

Las asociaciones médicas nacionales son responsables de la conducta ética de sus miembros. Declaraciones de mucha precisión, como la de Tokio, sirven de guía. Las asociaciones médicas nacionales deberían ser estimuladas por todos los medios, tanto nacionales como internacionales, para que impulsen estas iniciativas.

A los médicos, que se han encontrado culpables de participar en torturas, no se les permite ejercer su profesión en ningún país del mundo. Por otra parte, las organizaciones médicas internacionales gubernamentales y no gubernamentales deben ser alentadas para que incorporen la prevención de la tortura en sus programas. Se recomienda en forma especial que la Organización Mundial de la Salud (OMS) incluya este aspecto en sus programas de actividades.

¿Cómo combatimos la tortura que existe en todo el mundo y, especialmente, cómo luchamos contra la participación médica en la práctica de la tortura?

Luchamos internacionalmente contra médicos que participan en la tortura. Así por ejemplo, hemos tenido bastante colaboración con Uruguay. El gremio médico en Uruguay estableció durante la dictadura en 1984, una convención permanente para juzgar a médicos militares por su participación en la tortura.

En cambio Argentina no ha establecido una comisión similar. El gremio médico en Argentina no ha tomado mucha iniciativa para denunciar casos de médicos acusados por participación en la tortura, pero en diciembre de 1987 tuvo lugar un Tribunal Etico de la Salud contra la Impunidad. Como fundamentación y objetivo de este tribunal se señaló:

"Nuestro país, la Argentina, ha sido severamente dañado. No sólo por haber vivido bajo la dictadura, sino por los efectos que la misma generó. La sanción de la Ley de Obediencia Debida legalizó la Impunidad en la Argentina. Se abre así el camino no sólo para la amnistía que piden las Fuerzas Armadas, sino para la exigencia de reivindicación de lo actuado en la llamada "guerra sucia". Hoy los asesinos están libres y son una amenaza permanente como lo demostró Semana Santa.

Con todas las pruebas habidas la Justicia condenó a médicos que intervinieron en torturas, pero la ley de Obediencia Debida los liberó y se les restituyó la matrícula profesional.

Los trabajadores de la salud de diversas organizaciones oficiales y privadas gestamos un Tribunal Ético que juzgará a los profesionales de la Salud comprometidos en crímenes de esa naturaleza. Lo haremos en representación del cuerpo social y en el espíritu de mantener viva la memoria histórica de los crímenes cometidos durante la dictadura.

Consideramos que estos médicos no pueden seguir utilizando los conocimientos científicos, sus títulos legales, para dañar a más seres humanos. No deben trabajar en instituciones. No debemos tolerar que ejerzan ninguna forma de actividad profesional.

Recogiendo el sentimiento general de indignación, proponemos:

1. La creación de un Tribunal Permanente para juzgar la participación de los profesionales de la salud en crímenes de lesa humanidad.

2. Que como resultado de este juicio, la condena aplicada sea lo suficientemente ejemplar como para fundamentar las sanciones concretas que deberán tomar las instituciones sociales y profesionales.

3. Que esta iniciativa sea retomada por otros sectores sociales.

4. Que este Tribunal, constituyéndose en un jalón de referencias históricas, exija al Estado el castigo a todos los culpables".

La Fiscal durante el Tribunal fue la Dra. Diana Cordón quien dijo:

"En las comunidades humanas todos tenemos responsabilidades hacia nosotros mismos y hacia nuestros prójimos. Pero el grado de las mismas depende de las capacidades que poseamos y de las posibilidades que nos fueron ofrecidas. Aquellas personas que más han recibido, están obligadas a prestar en igual medida sus servicios a la sociedad".

En el año 1986 el Gremio Médico de Dinamarca y el RCT realizaron un Congreso Internacional dedicado a los problemas de Ética Médica, en el que participaron representantes de muchos países [16]. Algunas de las recomendaciones de este seminario fueron:

- Instar a la implantación de un sistema internacional de denuncia e información con relación a tales infracciones de los principios éticos en el seno de la profesión, con el fin de facilitar que la profesión excluya internacionalmente a aquellos médicos que sean declarados culpables de participación en actos de tortura.
- Instar a la facilitación de apoyo internacional por parte de la profesión médica a aquellos colegas que adopten medidas como las tomadas por la profesión médica de Chile y Uruguay, y la orquestación de denuncias a nivel internacional de la práctica de tales iniciativas destinadas a la defensa de los principios éticos más sublimes del médico.
- Instar al establecimiento de una cooperación internacional permanente de los aspectos médico-legales con el propósito de vigilar y combatir todos los aspectos de la existencia de esta plaga del siglo XX.

La segunda reunión tuvo lugar en Montevideo, en diciembre de 1987, siendo organizada por el gremio médico de Uruguay. Una de las

---

16 Danish Medical Bulletin. Doctors, ethics and torture. Proceeding of an International Meeting. Copenhagen, August 1986. Dan Med Bull 1987; 34: 185-216.

recomendaciones fue la consolidación del "Grupo Montevideo", constituido por los gremios médicos de Uruguay, Dinamarca y el RCT. Este grupo tuvo como responsabilidad establecer tribunales para la investigación de médicos acusados de participar en la tortura.

La tercera reunión internacional tuvo lugar en Tromso, Noruega, en junio de 1990. En esta reunión se continuó con el trabajo de consolidación de este Tribunal Internacional. Es muy importante destacar el hecho que el Tribunal es independiente, internacional y permanente. Está compuesto por 5 a 9 miembros, pero un miembro no participa en el Tribunal cuando se trata de un caso de su propio país. El grupo está planificando su primer tribunal, pero todavía falta dinero y una organización permanente.

Hemos discutido la importancia de recibir informaciones sobre los médicos que están acusados de la participación en la tortura. Una recomendación fue que los centros para la rehabilitación de víctimas de la tortura incluyan una entrevista sobre ese asunto entre los pacientes. Hemos hecho una guía con este propósito y el RCT está planificando obtener las informaciones en forma continua para su análisis.

Considero fundamental que no exista impunidad para los médicos, y que todos los médicos acusados por la participación en la tortura tengan un juicio. Esto no es algo teórico o abstracto, ya que la relación entre la persona enferma y el médico es una relación muy frágil que depende de la confianza, el secreto profesional y la conducta ética, entre otras condiciones. Si alguna de ellas es violada, la relación se destruye. Veamos un ejemplo desde el Uruguay: una víctima de la tortura necesitaba de una operación; al estar en la sala de operaciones, vino el anestesiólogo y resultó que este hombre había sido uno de sus torturadores. No es necesario decir que la señora rápidamente salió del hospital con un miedo increíble. Fue operada finalmente en Dinamarca.

No impunidad para los médicos torturadores

Una declaración muy importante es la Declaración de Madrid, que tiene recomendaciones del Comité Permanente relativas a médicos, ética y tortura. Esta fue adoptada en noviembre de 1989 por todas las asociaciones médicas y comités europeos. Transcribo algunos puntos muy importantes:

- "Que todos los organismos médicos deberán incorporar en todos los países los principios de la Declaración de Tokio en sus estatutos.
- Instar a la inclusión e integración en el currículum de los estudios médicos de toda información relativa a la existencia de la tortura.
- Que se establezca un sistema internacional de vigilancia de las infracciones en materia de ética respecto a la profesión, publicando toda información sobre la tortura.
- Que deberá aportarse una ayuda a escala internacional por la profesión a todos los colegas que luchan para impedir que sean implicados los médicos en tales procedimientos y para suscitar una protesta a nivel internacional contra aquellos que se esfuercen en impedir a la profesión el mantenimiento de los principios de la ética médica".

En una reunión en el Consejo General del Colegio Médico de Chile, el 7 de agosto de 1990, relativa a la Declaración de Madrid, el Consejo General ha aprobado la Declaración.

Eso es un ejemplo de la necesidad que tienen los médicos de una comunicación internacional. Como médicos, como trabajadores en salud, tenemos que luchar juntos en beneficio de los enfermos, contra las enfermedades , pero también tenemos que luchar por una sociedad y por un mundo sanos.

8. Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

El artículo 5 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU dice: "Nadie será sometido a la tortura ni a tratos crueles, inhumanos o degradantes". La declaración de la ONU fue adoptada en 1948, casi 50 años atrás. No obstante, la tortura continúa practicándose en más de noventa países. Por eso es obvio que no bastan las declaraciones, sino que tenemos que tener instrumentos para controlar que estas declaraciones no sean olvidadas. Es como si un país que tiene buenas

leyes, no tiene a nadie para controlar su cumplimiento o carece de una corte para juzgar a las personas acusadas. La Convención contra la Tortura, adoptada en 1984 por la ONU, es un instrumento muy importante que fue aprobado con la intención de hacer más eficaz la lucha contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes en todo el mundo. En América fue ratificada por los siguientes Estados: Antigua y Barbuda, Argentina, Belice, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Guyana, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Sin embargo, los Estados que han reconocido la competencia del Comité para recibir comunicaciones de individuos (Art. 22) son tan solo: Argentina, Canadá, Ecuador y Venezuela. El Comité contra la tortura, a pesar de su relevancia, tiene ciertas limitaciones. El Comité tiene como principal competencia la posibilidad de designar a uno o varios de sus miembros para que procedan a realizar una investigación confidencial e informen urgentemente al Comité. Este recabará la cooperación del Estado Parte de que se trate, pudiendo tal investigación incluir una visita a su territorio. El Comité transmitirá las conclusiones al Estado Parte , junto con las observaciones o sugerencias que estime pertinentes en vista de la situación. Para que la ONU tenga la posibilidad de PREVENIR la tortura, Costa Rica sometió en 1991 a la Comisión de Derechos Humanos, un proyecto de Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

El propósito de este Protocolo facultativo es el de fortalecer la protección contra la tortura de las personas privadas de su libertad a través de mecanismos preventivos, no judiciales, basados en un sistema de visitas. Los Estados se comprometen a permitir visitas en cualquier lugar bajo su jurisdicción donde se encuentre o pueda encontrarse alguna persona privada de su libertad por una autoridad pública, o bajo investigación o por consentimiento expreso o tácito.

El objeto de las visitas será examinar el trato al que están sometidas las personas privadas de libertad con miras a fortalecer, si fuere necesario, su protección contra la tortura de conformidad con las normas y patrones internacionales generalmente reconocidos. Al término de cada misión, el subcomité elaborará un informe sobre los hechos constatados en ocasión de la misma, tomando en cuenta cualquier observación que le haya

sometido el Estado Parte de que se trate. El subcomité transmitirá a este último su informe, en el que incluirá las recomendaciones que estime necesarias, y podrá tratar en consultas con dicho Estado a fin de sugerirle, si fuere preciso, la adopción de medidas para mejorar la protección de las personas privadas de libertad.

Si el Estado parte se abstiene de cooperar o se rehúsa a mejorar la situación a la luz de las recomendaciones del subcomité, el Comité contra la Tortura podrá formular una declaración pública al respecto o publicar el informe del subcomité.

En Europa fue creado en 1987, un Comité para la Prevención de la Tortura (CPT), instituyendo un sistema de visitas a los lugares de detención por medio de un comité especial. Como especialista he participado en visitas en Portugal y España. He quedado muy impresionado con el trabajo del CPT, porque es obvio que dichas visitas mejoran la situación de los detenidos y reducen los casos de tortura y maltratos. Por eso, es esencial que ese sistema de prevenir la tortura quede establecido en todo el mundo. La implementación de mecanismos destinados a la prevención de la tortura es de una importancia vital y es por ello que el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes tiene que recibir todo el apoyo posible.

9. El Trabajo contra la Tortura en el IIDH

El proyecto de Prevención de la Tortura en Centroamérica del IIDH enfatizará durante 1995 en la enseñanza de la normativa internacional e interna en materia de prevención y prohibición de la tortura.

En una primera etapa, se trabajó con miembros de ONG que están a cargo del tratamiento de víctimas de la tortura, así como con profesionales de la salud tales como médicos, psicólogos y trabajadores sociales. Para ello se organizó un seminario en El Salvador en junio de 1995. Este seminario tuvo como objetivos:

a) Entrenar y capacitar a los trabajadores, profesionales de la salud, sobre tratamiento de víctimas de la violencia organizada.

b) Apoyar los esfuerzos de creación de centros de prevención, tratamiento y rehabilitación de víctimas de la tortura en la región centroamericana.

c) Propiciar el intercambio de experiencias en las distintas instituciones y organizaciones que atienden a la problemática relacionada con los derechos humanos, especialmente con víctimas de la tortura.

d) Generar propuestas orientadas a definir una estrategia educativa que permita formar a la población en el respeto a la dignidad humana, para prevenir y erradicar la tortura como fenómeno que afecta a los diferentes sectores de la comunidad.

Las personas expositoras tienen amplia experiencia en el trabajo con víctimas de la tortura. Se contó con la participación de la EATIP de Argentina, CINTRAS de Chile, CPTRT de Honduras y RCT de Dinamarca.

Proyecto de enseñanza de los derechos humanos (con énfasis en tortura) en las universidades centroamericanas.

La instrucción universitaria sobre los problemas planteados por el uso de la tortura y de los tratos inhumanos, crueles y degradantes no se ha incluido en los currículum universitarios ni en los de las escuelas especializadas para administradores de justicia (escuelas judiciales) de Centroamérica. Cuando mucho, se ha visto como un problema específico sin mayor importancia a la hora de estudiar los delitos relacionados con la integridad física de las personas o como un asunto general de los cursos de medicina forense. El tema específico de la tortura, así como las implicaciones éticas que tiene, no forma parte de los programas universitarios. Lo que es más grave es que la mayor parte de las universidades latinoamericanas ni siquiera cuenta con un curso especializado en derechos humanos, a pesar de que algunos países del Cono Sur ya cuentan con alguna experiencia en este campo.

La ética profesional relacionada con el tema de la tortura y los tratos inhumanos, crueles y degradantes es algo que ha faltado en la educación

de los distintos profesionales. Más grave aún, la presencia de abogados y médicos en las sesiones de tortura en los regímenes dictatoriales que han existido en Latinoamérica no ha sido la excepción. Se han reportado varios casos de abogados conduciendo el interrogatorio e innumerables instancias de médicos que han dado asesoría en cuanto a la mejor manera de obtener información deseada sin dejar huellas de la tortura o la relación de cuándo detenerse, para poder llegar a un límite sin que la persona muera.

Este proyecto persigue por una parte, concientizar a los profesionales egresados de las universidades en los problemas éticos que resultan de la práctica de la tortura y tratos similares. Por otra, busca incorporar la temática en los currículum universitarios de grado de las carreras de derecho, medicina, enfermería, psicología y trabajo social, así como en cursos especializados e interdisciplinarios de posgrado que incorporen a profesionales en otras ramas del saber.

La tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes deben estudiarse como problemas específicos, y no como parte de la materia de algún tema concreto dentro de los programas de los cursos que no tienen que ver específicamente con la protección y defensa de los derechos humanos. Debe, además, establecerse como problema ético a ser tratado explícitamente en los cursos de ética que imparten las facultades universitarias, así como los colegios profesionales y escuelas para administradores de justicia.

En el caso específico de los profesionales en salud, la tortura no sólo deberá estudiarse como problema actual, sino desde la perspectiva de las víctimas de ella. De tal manera, deberá prepararse un currículum que incorpore la rehabilitación de las víctimas de la tortura como materia específica de la carrera.

Proyecto de educación a los funcionarios públicos encargados de la custodia, el interrogatorio y el tratamiento de cualquier persona sometida a una forma de arresto o detención

Existe una creciente conciencia de la importancia de preparar en materia de derechos humanos a los agentes encargados de la custodia de los detenidos. En la reciente Cumbre de las Américas, el Plan de Acción

adoptado estipula que :"se revisarán los programas de capacitación para los agentes encargados de vigilar el cumplimiento de la ley, a fin de asegurar que abarquen de manera adecuada el trato debido a los sospechosos y a los detenidos, así como las relaciones con la comunidad".

Los Estados de Latinoamérica han ratificado una serie de instrumentos internacionales que incluyen obligaciones en materia de prohibición de la tortura, pero también de educación sobre la prevención de la tortura en la formación de los agentes públicos, encargados de la custodia, el interrogatorio o el tratamiento de los privados de libertad. El artículo 10 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes estipula que: "Todo Estado Parte velará porque se incluyan la educación y una información completas sobre la prohibición de la tortura en la formación profesional del personal médico, de los funcionarios públicos y otras personas que puedan participar en la custodia, el interrogatorio o el tratamiento de cualquier persona sometida a cualquier forma de arresto, detención o prisión".

El artículo 7 de la Convención Americana para Prevenir y Sancionar la Tortura de 1987 precisa que: "Los Estados Partes tomarán de la custodia de las personas privadas de su libertad, provisional o definitivamente, en los interrogatorios, detenciones o arrestos, se ponga énfasis en la prohibición del empleo de la tortura".

En 1995 está previsto realizar un seminario en la región centroamericana con el objetivo de ofrecer programas de asistencia técnica y capacitación de funcionarios a nivel nacional. Este seminario sería seguido de una publicación que será el primer libro especializado en el tema de la tortura a nivel centroamericano. Este serviría de instrumento para continuar el programa en los años venideros en la subregión y promoverlo tanto en el Caribe como en Suramérica.

LA REALIDAD PENITENCIARIA Y LOS DERECHOS DE LOS ENCARCELADOS EN EL BRASIL

César BARROS LEAL

Casa de Detención de São Paulo, 2 de octubre de 1992: 11 presos según datos oficiales, fueron sumariamente ejecutados, a sangre fría, con extrema perversidad, a tiros, golpes de bayonetas y mordeduras de perro, en desastrosa operación, que convirtió el pabellón No. 9 del mayor presidio de nuestro país, con 7150 hombres, en un campo de exterminio. El mundo entero quedó desconcertado, atónito, no sólo con la violencia policial (hecho que, además, solamente refuerza la información de que la Policía Militar, en la gran São Paulo, ha asumido una política genocida, responsable por una muerte a cada 7 horas), pero también con las profundas deficiencias del universo penitenciario que asomaron entonces en toda su desnudez obscena.

La masacre, por sus dimensiones, evoca dos episodios, igualmente deplorables: el primero -la intervención de la policía, en 1971, en la prisión de Attica, en el Estado de Nueva York, cuando, so pretexto de enfrentar la rebelión de 2.200 presos, quienes controlaban el establecimiento desde hacia casi una semana y exigían más respeto a sus derechos humanos, el Gobernador ordenó la invasión del presidio, por 1.000 policías, resultando en la muerte de 40 personas; el segundo - la matanza,

Previous Page Blank

por tropas del ejército, armadas de misiles, ametralladoras, fusiles, dinamitas y aún arcos y flechas, de 290 detenidos sublevados, militantes del Sendero Luminoso, ordenada por el gobierno peruano, en tres cárceles de aquel país (Santa Bárbara, San Pedro y El Frontón), en 1986.

Téngase en mente que la masacre en la Casa de Detención de São Paulo no debe, en ningún momento, ser vista aisladamente (incluso porque no fue la primera en aquella institución) , sino como un eslabón más en la grotesca cadena de hechos que se repiten con frecuencia cada vez mayor y dejan transparente el deprecio y la crueldad de los guardianes así como la decadencia del sistema penitenciario.

El 5 de febrero de 1989, durante el carnaval, en la ciudad de São Paulo, 50 presos, después de una tentativa de fuga, fueron colocados a la fuerza por policías civiles y militares, en el interior de la celda de seguridad de una comisaría (donde, dígase de paso, es común que los presos sean alojados por meses o años, esperando juzgamiento o cumpliendo pena, por falta de plaza en las prisiones). El cubículo en que fueron arrojados media 1 metro y medio de ancho por 3 metros de largo, no tenía ventanas ni iluminación y allí los presos permanecieron desnudos, asfixiados, durante tres horas. Cuando la puerta de acero se abrió, nueve ya estaban muertos y otros nueve murieron luego después, a camino del hospital. La masacre fue entonces calificada por el abogado Sobral Pinto como "una crueldad sin límites", mientras el Cardenal Paulo Evaristo Arns la consideró "uno de los actos más abominables e inadmisibles ya vistos en la historia de Brasil".[1]

En noviembre de 1991, en el presidio Ary Franco, en Río de Janeiro, un carcelero, procurando contener un tumulto, tiró una bomba incendiaria, de naturaleza hasta ahora ignorada, dentro de una celda colectiva, de 30 metros cuadrados, donde habían 33 detenidos, 26 hombres murieron carbonizados, en una temperatura que alcanzó 1.500 grados centígrados, igual a la de los altos hornos de las siderúrgicas, usados para la fundición del acero.

---

1 VEJA, 15.02.89, pág. 24. Testimonios traducidos al español.

Esos dos últimos episodios fueron largamente divulgados por los medios de comunicación y sobre ellos se manifestaron, incluso, organismos internacionales, como Americas Watch, que produjo un relatorio contundente sobre las condiciones de las prisiones en el Brasil [2]. Ninguno de ellos, empero, provocó, como la tragedia de Carandiru, reacción tan grande del público, en nuestro país y en el extranjero. Los periódicos, la radio y la televisión, a partir de entonces, han señalado la ruina en que se encuentra gran parte de las cárceles brasileñas, transformadas en barriles de pólvora, en cuyas instalaciones precarias viven miles de presos, en un ambiente de promiscuidad, de violencia, de miedo, de total desacato a los derechos humanos, agravado por el ocio, por la insuficiente asistencia jurídica, por la superpoblación carcelaria y por el dominio de las pandillas.

Son 124.000 presos aglomerados en 210 prisiones y un número indeterminado de cárceles y comisarías, con capacidad para acoger solamente a 51.000, con un excedente, por consiguiente, de 73.000 presos. Además de eso, consta que hay más de 300.000 órdenes judiciales de detención por cumplir.

En artículo publicado en el No. 9 de la Revista de la Procuraduría General del Estado de Ceará, Brasil, comenté:

"Sea en la Casa de Detención de São Paulo, donde cerca de 7.250 hombres habitan la mayor prisión de la América Latina, o en la Panitenciaría Aníbal Bruno, de Pernambuco, escenario de torturas divulgadas inúmeras veces por la prensa, sea en la decadente Lemos de Brito, en Salvador, con su "Callejón de la Muerte", o en el Instituto Penal Paulo Sarasate de Ceará, semi destruido por presidiarios amotinados, vi la proyección reiterada del mismo film, producido por el estigma, el prejuicio y la indiferencia.

Prisiones donde están encerradas miles de personas, sin ninguna separación, en absurda ociosidad, carentes de asistencia material, a la salud, jurídica, educacional, social y religiosa; prisiones infectas, húmedas, por donde transitan libremente ratones y cucarachas y la falta de agua y

---

2 RELATORIO AMERICAS WATCH: Condições das Prisões no Brasil. The Americas Watch Committee, 1989.

luz es rutinaria; prisiones donde viven en celdas colectivas improvisadas decenas de reclusos, algunos seriamente enfermos, como tuberculosos, leprosos o con SIDA; prisiones donde bandas controlan el tráfico interno de la marihuana y la cocaína y firman sus propias leyes; prisiones donde está en vigor un código arbitrario de disciplina, con apaleos frecuentes como método de obtener confesiones; prisiones donde se conservan las "sordas", es decir, celdas de castigo, expresamente prohibidas, en las cuales los presos son recogidos por tiempo indefinido, sin las mínimas condiciones de ventilación, insolación y condicionamiento térmico, prisiones donde reclusos promueven la masacre de colegas, so pretexto de llamar la atención para sus reivindicaciones, prisiones donde muchos aguardan juzgamiento durante años, mientras otros son mantenidos por tiempo superior a la sentencia o, aunque absueltos, siguen presos por olvido del juez, que no les providencia la orden de libertad; prisiones donde los recién ingresados, que deberían someterse a una observación científica en espacio adecuado a ese fin, son puestos en celdas de castigo, al lado de presos extremadamente peligrosos".[3]

Concurriendo para esta ultrajante realidad están la incuria del gobierno, la indiferencia de la sociedad, la lentitud de la justicia, la apatía del Ministerio Público y de todos los demás órganos de la ejecución penal, incumbidos de ejercer una función fiscalizadora, por atribución legal, pero que, sin embargo, en virtud de su omisión, se tornan cómplices del caos.

Considérese que, al sufrir la privación de su libertad, asume el criminal el ***status*** de condenado y entre él y la administración penitenciaria se establece una relación jurídica, con reciprocidad de derechos y obligaciones. En otros términos, conserva el condenado todos los derechos reconocidos al ciudadano por las leyes vigentes, excepto aquellos cuya limitación o privación hagan parte del propio contenido de la pena que le fue impuesta.

---

3 BARROS LEAL, César. O Sistema Penitenciario Brasileiro e os Direitos Humanos. In: Revista da Procuradoria Geral do Estado do Ceará (9): 55-64, 1992 (texto traducido al español).

Julio Fabbrini Mirabete, en sus comentarios a la Ley de Ejecución Penal, añade:

"A doutrina penitenciária moderna, com acertado critério, proclama a tese de que o preso, mesmo após a condenaçáo, continua titular de todos os direitos que não foram atingidos pelo internamento prisional decorrente da sentença condenatória em que se impôs una pena privativa de liberdade. Cria-se, com a condenação especial relação de sujeição que se traduz em complexa relação jurídica entre o Estado e o condenado em que, ao lado dos direitos daquele, que constituem os deveres do preso, se encontram os direitos deste, a serem respeitados pela Administração. Por estar privado de liberdade, o preso encontra-se em uma situação especial que condiciona uma limitação dos direitos previstos na Constituição Federal e nas leis, mas isso não quer dizer que perde, além da liberdade, sua condição de pessoa humana e a titularidade dos direitos não atingidos pela condenação.[4]

La Constitución Federal de 1988 dice, en el art. 5o., que nadie será sometido a tortura ni a tratamiento inhumano o degradante. Y asegura a todos, extensivamente a los presos, el derecho a la vida, al honor, a la propiedad, a la libertad de conciencia y convicción religiosa, a la instrucción, a la asistencia jurídica, a la inviolabilidad de la intimidad, de la vida privada y de la imagen de las personas, así como el derecho de petición a los Poderes Públicos en defensa de derechos o contra ilegalidad o abuso de poder.

Al tratar específicamente de los presos, la Constitución Federal les garantiza el respeto a la integridad física y moral, estableciendo que el Estado indemnizará al condenado por error judicial, así como al que queda preso por tiempo superior al fijado en la sentencia. Más, buscando asegurar la separación recomendada por los doctrinadores, define que la pena será cumplida en establecimientos distintos, de acuerdo a la naturaleza del delito, la edad y el sexo del penado, en lo que, además, reiteró norma semejante consignada en la Constitución de 1824.

---

4 MIRABETE, Julio Fabbrini. Execução Penal: Comentários à Lei no. 7.210, de 11.07.84. São Paulo, Atlas, 1987, pág 135.

La Ley de Ejecución Penal establece, en su art. 40, repitiendo casi literalmente el precepto constitucional, que se impone a todas las autoridades el respeto a la integridad física y moral de los condenados y de los presos provisionales, relacionando a continuación una serie de derechos, algunos de los cuales posibles de suspensión o restricción, por razones disciplinarias, mediante acto motivado del director del establecimiento. Son ellos (art. 41): alimentación suficiente y vestimenta; atribución de trabajo y su remuneración; previsión social; constitución de peculio; proporcionalidad en la distribución del tiempo para el trabajo, el descanso y la recreación; ejercicio de las actividades profesionales, intelectuales, artísticas y deportivas anteriores desde que compatibles con la ejecución de la pena; asistencia material, a la salud, jurídica, educacional, social y religiosa; protección contra cualquier forma de sensacionalismo; entrevista personal con el abogado; visita del cónyuge, de la compañera, de parientes y amigos en días determinados; llamada nominal; igualdad de trato, salvo en cuanto a la exigencia de la individualización de la pena; audiencia especial con el director del establecimiento; representación y petición a cualquier autoridad en defensa de derecho; contacto con el mundo exterior por medio de correspondencia escrita, de la lectura y de otros medios de información, que no comprometan la moral y las buenas costumbres.

Hay que registrarse que esta relación no es exhaustiva, dado que la ley define, en distintos artículos, otros derechos, algunos subordinados a ciertos requisitos, como la redención, la autorización de salida y la libertad condicional.

Se ve, sin embargo, que es grande la distancia entre la ley y la realidad, entre el discurso y la acción, aunque no se deba, por ello, desconocer la importancia del elenco de esos derechos, puesto que pueden y deben ser invocados para su salvaguardia y constituyen un llamamiento de atención hacia la necesidad de humanizar la ejecución penal, en la medida en que puedan despertar la conciencia del pueblo para la posición suicida que ha asumido tradicionalmente con la desatención y el prejuicio en relación con el preso.

Fíjese en las conclusiones del Prof. Sérgio Adorno, del Núcleo de Estudios de Violencia de la Universidad de São Paulo (USP), que

constató, después de examen minucioso de las fichas de los detenidos de la Penitenciaria del Estado de São Paulo, en el período del 1974 al 1985, que la tasa de reincidencia tenía estrecha relación con el tratamiento que el interno recibe intramuros, pues que el índice más elevado de retorno a la cárcel fue exactamente de los que sufrieron el mayor número de puniciones, como, verbigracia, el aislamiento en celdas oscuras, esas prohibidas expresamente por la Ley de Ejecución Penal.[5]

Lo que se pregunta, a partir de lo expuesto hasta ahora, es lo siguiente: Qué providencias deben ser tomadas con vistas a reducir el desface referido anteriormente entre la legislación y la práctica, asegurándose la observancia de los derechos fundamentales de los presos? Qué medidas se requieren con el fin de superar los principales problemas que azotan nuestro sistema penitenciario, garantizándose a los que están bajo la custodia del Estado la protección de sus derechos como ciudadanos, como seres humanos?

Ahora bien, en respuesta, diríamos inicialmente que no hay soluciones mágicas para este problema que desafía nuestra creatividad, nuestras energías y que requiere un largo, paciente y dedicado esfuerzo conjunto del Gobierno y de la comunidad.

Es necesario, a nuestro juicio, reformar y/o construir, por mayor que sea el respectivo gravamen para los Estados y la Unión, un sinnúmero de penitenciarias, de colonias agrícolas y casas de albergado, a fin de asegurar el cumplimiento efectivo de los regímenes cerrado, semi abierto y abierto, ofreciendo, de ese modo, la progresividad y la separación de que trata la ley.

Es necesario dar un fin a la situación de abandono de las prisiones brasileñas, tan vehementemente denunciada en julio de 1991, durante el Seminario, en Brasilia, patrocinado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Fundación Friedrich Naumann, Comité Internacio-

---

5 VEJA, 14.10.92, pág. 30.

nal de la Cruz Roja, con el apoyo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, y cuyas conferencias y conclusiones de grupos de trabajo fueron reunidas en un precioso libro.[6]

Es necesario clasificar al preso, a fin de proporcionarle un tratamiento individualizado, sin ilusionarse con la propuesta falaciosa de resocialización, incluso porque unánimemente hoy se reconoce la imposibilidad de una prisión común, con todos sus males y contradicciones, con la organización social que en ella existe, contribuir para la recuperación de un presidiario.

Es necesario dar, de forma permanente, seria y objetiva , asistencia adecuada a los presos, a nivel material, social, religioso, jurídico y sobre todo laboral, esta última necesaria para la autosuficiencia de los presidiarios y como deber social y requisito de la dignidad humana, llevándose en cuenta la habitación, la condición penal y las necesidades futuras de los internos, así como las oportunidades brindadas por el mercado.

Es necesario discutir la idea de privatización, propuesta que a nuestro juicio debe ser llevada a efecto experimentalmente en uno u otro proyecto, en régimen de gestión mixta y cuyas ventajas son múltiples: de orden humano, operacional, legal y financiero.

Es necesario discutir, por igual, la adopción de penas sustitutivas, dirigidas a la categoría de sentenciados para los cuales el encarcelamiento, por su carácter dañoso, no es recomendable, y vistas como forma, incluso, de desahogar las prisiones.

En este contexto hay un punto relevante, que debe ser prioritario y sin el cual el esfuerzo de optimización de la ejecución penal, el propósito de asegurar al preso los derechos no excluidos por la sentencia condenatoria, no tienen cualquier fundamento. Me refiero al personal penitenciario, del guardián al director de la unidad.

---

6 CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto (ed). A Proteção dos Direitos Humanos nos Planos Nacional e Internacional: Perspectivas Brasileiras. (Seminario de Brasilia de 1991), Instituto Interamericano de Direitos Humanos e Friedrich Naumann-Stiftung, San José da Costa Rica/Brasilia, Brasil, 1992.

Se sabe que los guardianes son reclutados en las clases menos favorecidas, reciben un salario bajo, no tienen escolaridad y por ello son fácilmente corruptibles. Los técnicos-profesores, médicos, asistentes sociales, psicólogos, etc- además de su número siempre reducido, no tienen preparación específica ni disponen de recursos para desarrollar una actividad calitativa. Los directores, a su vez, con dignificantes excepciones, son generalmente ayunos en la función, para la cual, numerosas veces, son llevados por favoritismo o por acuerdos políticos.

En realidad, más que la calidad de las instalaciones y de los equipos, lo que importa verdaderamente es la formación de ese personal, a quien cabe administrar la cotidianidad de los presos y de cuya capacidad profesional, de cuya diligencia, de cuyo celo, dependen el orden interno, la armónica relación interpersonal y el respeto a la integridad física y moral de los encarcelados.

Recuérdese los episodios de la 2da. Comisaría de São Paulo, del presidio Ary Franco y de Carandiru, y téngase la nítida percepción de que todos los tres resultaron del absoluto desprecio a la condición humana del presidiario por parte de aquellos a quienes cabería, en razón del propio menester funcional, velar por su integridad y seguridad, más que sin formación ni vocación, se acostumbraron a tratarlo con desprecio y antipatía, peor que a los animales en cautiverio en los zoológicos, según el ilustre Prof. Edmundo Oliveira, Presidente del Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria.[7]

Conclusión

Urge que el Gobierno Federal y los gobiernos estatales paren de adoptar una política de avestruz y enfrenten la cuestión con la prioridad necesaria.

Urge que la sociedad renuncie también a su postura de indiferencia y atenta, cuidadosa con su propia seguridad, exija la implantación de medidas que modifiquen el escenario actual, que garanticen la forma-

---

7 VEJA, 14.10.92, pág. 31

ción, entrenamiento y perfeccionamiento del personal penitenciario (y aquí me asocio a Edmundo Oliveira al sugerir la creación de la Escuela Penitenciaria Nacional, con núcleos regionales, en convenio con los gobiernos de los estados).[8]

Urge, sobretodo, que la sociedad adquiera nuevamente su capacidad de indignación y no calle jamás ante el abandono, la ignominia y la barbarie.

Sólo así podremos cortar de cuajo las condiciones que dan espacio al desacato a los derechos humanos que ha caracterizado la realidad penitenciaria en las últimas décadas.

Consta que fue dirigido a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA pedido de condena del Brasil por violación de los derechos humanos e indemnización de las familias de los internos muertos en Cartandiru. Dicha petición fue elaborada en base a datos de la entidad norteamericana Human Rights Watch, así como de Amnistía Internacional, OAB, Comisión Teotônio Vilela y Núcleo de Estudios de Violencia de la Universidad de São Paulo.

Signatario de convenciones internacionales de derechos humanos, el Brasil, que usualmente ha adoptado una posición inmovilista en este terreno, tiene, al fin, que someterse no sólo a la fiscalización de las entidades incumbidas de celar por su cumplimiento, como también a las sanciones impuestas por la transgresión de los principios en ellas contenidos.

Nada más justo e imperativo.

---

8 OLIVEIRA, Edmundo. A Privatização das Prisões. Belém, CEJUP, 1992, pág. 26-27.

HACIA UNA SEGURIDAD CIUDADANA

Andrés DOMÍNGUEZ VIAL

SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS

El derecho humano a la seguridad personal y colectiva

Surge entonces, como lo sostiene Gregorio Peces-Barba [1], la afirmación, según la cual la seguridad jurídica es un valor superior del Estado Moderno como monopolio en el uso de la fuerza legítima, la idea de soberanía como expresión del poder que no reconoce superior y la vinculación del poder soberano con el Derecho son hitos de ese itinerario histórico que lleva la seguridad a través del Derecho, hasta la seguridad jurídica. El primer objetivo de la sociedad, en las teorías factistas, pero también en las que consideran a la sociabilidad como un elemento natural, era conseguir la paz y la seguridad [2].

---

1 Gragorio Peces-Barba M.: Derecho y Derechos Fundamentales Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1993, págs. 281-320

2 Id. página 286

Entonces, agrega el mismo autor, se produce "la sustitución del gobierno de los hombres por el gobierno de las leyes. Es el Estado de Derecho, el ´rule of law´, el principio de legalidad" [3], el principal aporte de la idea liberal de la seguridad jurídica, en el cual "el Estado se situaba en las funciones garantizadora y represora".

Más tarde, con la evolución histórica, esa seguridad jurídica del ciudadano en sus relaciones privadas y en su relación con el poder, se ampliará con el paso del Estado Liberal al Estado Social de Derecho, buscándose la seguridad en el seno de la sociedad., en el marco de la satisfacción de las necesidades del hombre en sociedad, a lo cual alude el citado considerando de los Pactos Internacionales.

Peces-Barba distingue en su exposición las principales dimensiones de esta seguridad jurídica, indicando en primer término, la que "se manifiesta a través de instituciones de principios de organización, de valores del Derecho Público, que se reflejan en derechos fundamentales, derechos públicos subjetivos y situaciones jurídicas", agregando que "con esta dimensión se pretende seguridad frente a la opresión, frente al poder por encima del Derecho y es un objetivo o un valor del sistema democrático sin el cual éste desaparece. No me parece dudoso que estemos ante un valor del sistema que afecta el origen del poder y el ejercicio del poder. [4]

En seguida, señala el campo de la seguridad jurídica con el mismo Derecho, considerado desde el punto de vista interno: la seguridad frente a la arbitrariedad, el cómo se manda, es decir los principios de aplicación y de interpretación del derecho.

Por último hablará Peces-Barba de la seguridad jurídica en el ámbito social, que protege "la tranquilidad mínima necesaria para una existencia social sin traumas [5], que está aludida en aquello de "liberados del temor

---

3 Id. página 287

4 Id. página 288

5 Id. página 291

y la miseria" en la Declaración Universal y de la creación de condiciones para lograrlo, de los Pactos ya citados.

La función policial nace, entonces, vinculada estrechamente a esta necesidad de seguridad, pues su garantía, como indicaba la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, residirá en la existencia de una Fuerza Pública justificada y orientada a su realización efectiva, pese a que por la propia amplitud del campo comprendido por la seguridad, no es ésta de competencia exclusiva de la institucionalidad policial, pues necesariamente ella -la seguridad- es el resultado de la acción conjunta de todos los poderes del Estado, como así mismo del éxito de las políticas económicas, sociales y culturales que implican los esfuerzos por alcanzar un mayor desarrollo humano en la sociedad, lo cual involucra tanto la sociedad política como a la sociedad civil.

De lo anterior se desprenden dos precisiones necesarias a nuestro objeto.

La primera nos indica que toda consideración de la institución policial centrada en sí misma, que busca su identidad en valores autónomos y de autoafirmación de tal naturaleza, que la transforma en un actuar independiente del conjunto social, está condenada tanto al fracaso práctico, como a su deslegitimación creciente, dándole el carácter de una fuerza de ocupación extranjera a la sociedad con que dice vivir.

La policía, como sostiene el Consejo Europeo de Sindicatos de Policía[6], no debe seguir siendo "la manifestación del poder ante el ciudadano, sino el poder del ciudadano" y por ello su identidad institucional como su particular inserción en la sociedad a que pertenece y la realización práctica de sus tareas y funciones, son definidas por las instancias propias del Estado Democrático de Derecho a que pertenece y están al servicio de la creación de la seguridad jurídica exigida por los esfuerzos del Desarrollo Humano que debiera coronar la actividad del conjunto de la sociedad.

---

6 II Congreso del Consejo Europeo de Sindicatos de Policías, 3 al 6 de noviembre de 1992, conclusiones publicadas en "Solidarité" de la Police Européenne. Revue du Conseil European des Syndicats de Police, pág. 40

La segunda precisión se relaciona con la calidad de fuerza pública que posee la policía, en posesión del monopolio del uso legítimo de ésta, como instrumento y al servicio de los fines del derecho.

El marco de referencia específico del quehacer policial dice relación con la aplicación justa del derecho, asegurando su imperio, su capacidad de integración y colusión social, su realización en la solución de los conflictos y la aplicación penal de las sanciones que se disponen judicialmente para aquellos que llevan a cabo conductas definidas en la ley, como transgresiones civiles o penales a ésta.

En la acción global del Estado para la realización de la ley, la policía integra un conjunto de instituciones públicas encargadas con diferentes funciones de este propósito común, ocupándose ella en particular, de hacer realidad el derecho en el campo del orden y la seguridad pública.

En un Estado Democrático de Derecho el concepto de orden y seguridad pública tiene su origen en las bases mismas de su institucionalidad y de ellas recibe la policía el contenido sustantivo de su misión, lo cual implica a la vez que no tiene autonomía ideológica para definirla y tampoco le corresponde invadir esferas de acción que no son propias a una fuerza pública.

De lo dicho se desprende que la policía recibe su poder de los órganos propios al Estado Democrático de Derecho - los tres poderes tradicionales, el ejecutivo, el legislativo y el judicial - para la garantía del orden y la seguridad pública, tal como ésta surge de las bases de la institucionalidad democrática, desarrollando las políticas de justicia para la aplicación de la ley que son definidas por quienes representan la voluntad del pueblo.

PAPEL DE LOS INDIVIDUOS FRENTE A LA SEGURIDAD PERSONAL Y COLECTIVA

La prevención integral en el desarrollo regional y local

Una política activa en contra de las exclusiones y la inseguridad en los medios urbanos, se afirma en una estrategia que combina la preven-

ción general y especial de la delincuencia y la firmeza necesaria, proporcional y adecuada en el tratamiento de las conductas delictivas.

El objetivo general de ella es la mejoría de la cohesión social, para lo cual se promueve la asociación contractual entre el Estado y las comunidades locales, en la búsqueda de una calidad de vida inspirada en el desarrollo humano.

La instalación de la organización que surge de consejos comunales, intercomunales y provinciales de prevención se articula en programas de acción en contra de la exclusión de poblaciones desplazadas o marginalizadas, sea a causa de procesos sociales, de formas de discriminación o de situaciones de pobreza, de procesos de degradación o perturbaciones en la salud mental de las personas.

En el sentido más amplio, la prevención en términos de programas de educación, inserción social, reconversión de capacidades productivas, acceso a la cultura, a los deportes y a la recreación, encuentran su apoyo en el financiamiento público y se realiza desde el quehacer global de la sociedad.

La prevención más directamente vinculada a la neutralización de factores criminógenos específicos -como son los casos de procesos de depresión social aguda, como la cesantía, el alcoholismo y la drogadicción, etc.- exigen una integración focalizada de recursos humanos y materiales, que comprende una organización con mayor intensidad de propósitos específicos y voluntad solidaria de acción.

En este caso ya nos encontramos en el marco de una política específica de prevención integral, democrática, solidaria y participativa.

Los ejes de una política de esta naturaleza se pueden expresar en los siguientes objetivos:

- Reforzar la concertación entre la administración general del Estado, el gobierno regional y comunal, y las organizaciones sociales locales y los propios ciudadanos.

- Integrar de mejor forma la prevención de las conductas delictivas en las misiones propias a los servicios públicos en vínculo

estrecho con la población atendida por éstos.

- Un acercamiento entre los servicios policiales y las instituciones judiciales y de prisiones y la población, en la búsqueda de fortalecer su autoridad en el compromiso práctico con los derechos de las personas y de la comunidad.

Respecto al primero de estos objetivos, el reforzamiento de las relaciones entre los distintos actores -públicos y privados- y la población, se está en la construcción de la red de solidaridad democrática necesaria al éxito de toda política de orden público, vinculada al propósito de elevar la calidad de vida de la población.

Es sabido que el sentimiento de inseguridad experimentada por las personas no corresponde, en muchos casos, a la inseguridad real.

La construcción de consensos sobre los factores vinculados a la inseguridad, las expectativas legítimas de los ciudadanos en esta materia, las acciones que al respecto corresponden al Estado nacional o a las comunidades locales, fundados en un diagnóstico de la realidad del entorno de cada población, produce el primer resultado en materia de conciencia real de los riesgos efectivos que enfrenta el derecho humano a la seguridad personal y colectiva.

Ello se expresa en una verdadera restauración del sentimiento de ciudadanía en toda la población, pero muy particularmente en aquellos sectores que experimentan mayores dificultades para un acceso práctico a ella y por lo mismo, viven en la experiencia cotidiana de la precariedad de opciones de realización de sus personas y de vulnerabilidad ante las agresiones.

La lucha en contra de las amenazas de agresiones, incluidas las delictivas, encuentra su punto de partida, entonces, en políticas en contra de las exclusiones y se apoya en el aprendizaje de la regla y de la ley, como fuerzas de apoyo para su integración, lo cual es inseparable del conocimiento por cada uno, de sus derechos y de sus deberes.

Todo ello supone asociar, ampliamente, al conjunto de los habitantes en la elaboración y puesta en acción de las políticas de justicia y orden público.

Las redes de asociaciones activas en el plano local, constituyen los recursos fundamentales de la organización específica de estas políticas y la auténtica, leal y honesta concertación entre los servicios del Estado y las colectividades locales en que ellos asientan su acción, debería ser una condición necesaria para la aprobación de fondos en esos organismos públicos.

Por lo mismo, esos fondos deberían asignarse de modo prioritario a los programas en asociación con poblaciones marginalizadas o en mayor dificultad, orientados a facilitar su articulación con el conjunto, en una estrategia de desarrollo urbano, de integración participativa a la comunidad.

Relación al segundo objetivo, la incorporación de la prevención delictual a los programas de acción de los servicios públicos en sus relaciones con la comunidad, ello comprende la acción convergente en esta materia, que permite el reforzamiento de sus misiones específicas y el aumento del ascendiente y credibilidad de ellos en la población, creándose el clima de confianza mutua que permite la colaboración solidaria entre esas instituciones y la población.

Para ello es recomendable centrar las acciones en torno a la educación, al fortalecimiento de la red penal formal y la ayuda a las víctimas y la prevención de la reincidencia en aquellos que han sido condenados por conductas delictivas o meras faltas.

Sin duda que la institucionalidad y sus componentes juegan un papel relevante en la prevención, pues los fracasos escolares y los traumas de aprendizaje en un período de vida particularmente vulnerable, producen la apertura de espacios de desajustes, pérdida de valores y de orientación normativa, que integran factores criminógenos o promueven conductas de riesgo.

Las acciones que responden oportunamente a las situaciones de mala inserción escolar o que promueven activamente en los jóvenes el aprendizaje de la ciudadanía en relación a formas adecuadas de autoridad familiar y educacional, en el marco de relaciones de respeto, justicia y solidaridad, permiten impulsar personalidades capaces de ejercer su libertad práctica en la responsabilidad sobre sí mismo y respecto a la construcción del medio social y cultural.

Por último el tercer objetivo, vale decir la vinculación más estrecha entre la policía, los tribunales, los servicios de aplicación de la sanción penal y la población de sus jurisdicciones, son particularmente importantes por su efecto pedagógico social sobre los jóvenes a quienes afecta particularmente los desencuentros, conflictos y contradicciones entre esas instancias encargadas de la aplicación de la ley penal.

Por su parte, la ayuda a las víctimas, impide el desarrollo en ellos de procesos depresivos y desintegradores que les hacen proclives a distintas formas de destrucción familiar y social y pueden conducirlas al desarrollo de conductas negativas y agresivas, incluso delictivas.

En este sentido, la aplicación proporcional de la sanción penal, adaptada a las conductas que deben rectificarse, acompañadas de las acciones que abren posibilidades de inserción social en medios solidarios, hace posible presumir, tanto la reincidencia como el comienzo de carreras criminales.

POLÍTICAS DE ORDEN PÚBLICO Y CONSTITUCIÓN DEMOCRÁTICA DE LA POLICÍA

Criterios orientadores de las Políticas de Seguridad ciudadana

Una política de Seguridad Ciudadana centra su preocupación en esas perspectivas por supuesto que no excluye del todo los riesgos y las amenazas pero las disminuye al máximo, focalizando sus esfuerzos en las causas de ellos y no en sus efectos, siempre que se tenga presente algunos criterios básicos.

En primer lugar, para que los conceptos de orden y libertad permanezcan solidarios, es preciso asegurar, en todo momento, que cualquier medida que signifique restricción de la libertad se funde en un orden democrático de derecho, que busca asegurar la justa realización de la libertad.

Esas medidas que van desde el establecimiento de un estado de excepción constitucional hasta la detención o el encarcelamiento de una persona, sólo se justifican si existe una amenaza o agresión concreta en

contra del orden de la libertad o los bienes jurídicos protegidos por el derecho y ella se realiza en una relación de proporcionalidad y sujeta al control judicial.

En segundo término, en una sociedad democrática el concepto y el alcance de la palabra "seguridad", está vinculada en primer lugar al derecho humano a la libertad y seguridad de cada persona, en segundo a la estabilidad y correcto funcionamiento de las instituciones públicas que realizan el estado democrático de derecho y por último, en la seguridad y estabilidad del derecho que vincula y organiza las relaciones entre las personas y entre éstas y los bienes.

Por lo tanto, la seguridad no es la orientación sustantiva del orden público, sino una cualidad de éste. En la medida que las personas realizan sus derechos fundamentales, las instituciones aseguran esos derechos y los particulares se someten en sus relaciones a la ley, la seguridad surge como la consecuencia del orden democrático de derecho, como una variable dependiente del mismo.

Un tercer criterio de una política de seguridad ciudadana reside justamente en el contenido de la palabra seguridad, es decir, en la necesaria transparencia de sus procedimientos, en la fiscalización ciudadana y la institucionalidad de ellos, y en el control judicial de la función pública.

De lo dicho se desprende la amplia distancia que separa las políticas de seguridad ciudadana propias de un estado democrático de derecho, con las llamadas "políticas de seguridad" a secas.

Estas últimas nacidas en el seno de políticas de confrontación-internacional o nacionalmente- hacen del tema de la seguridad un hecho casi bélico, transformando a cualquier autor de conductas calificadas como delictivas en la ley penal, como un enemigo al que hay que neutralizar, sino aniquilar y destruir.

La lógica de esta política puede describirse del modo siguiente: la delincuencia crea un sentimiento de inseguridad y este sentimiento emocional crea la necesidad compulsiva de la seguridad, lo cual transforma ante los ojos y oídos de la opinión pública al policía, en un agente salvador de quienes sufren esa angustia, por lo cual se llega a estar

dispuesto a renunciar a sus propias libertades y derechos para concederle a ellos facultades excepcionales. De esta manera se termina por invertir la racionalidad democrática y la seguridad devora la libertad.

De esa manera se llega a las llamadas "dictaduras dulces" nacidas de la deserción consentida de la libertad en favor de policías que asumen el carácter de servicios de seguridad, donde la información secreta se une a la acción persecutoria y la policía deja de ser un organismo de prevención del delito y luego de auxiliar de la justicia, transformándose en una fuerza de intervención en conflictos de pequeña intensidad. Entre los mecanismos que se implementan en dichas políticas, cabe señalar los más corrientes, cuales son: las definiciones vagas y extensivas de los delitos o la creación de simples "delitos de peligro" o de "estados antisociales"; la banalización de formas extremas de represión, con la ordinaria ocurrencia de lesiones y hasta muertes; el desarrollo de un discurso público estigmatizante y desvalorizante de la dignidad de toda persona sospechosa o acusada de carácter totalizante; la confusión entre procedimientos de detención y del proceso penal y formas propias a sanciones penales ordenadas por sentencias definitivas, la pretendida capacidad pedagógica social de la dureza represiva, reviviendo el viejo proverbio de "la letra con sangre entra".

En estas políticas de seguridad los poderes públicos siempre se muestran vacilantes, pues son manejados por las coyunturas emocionales y siempre están poniendo en discusión las leyes, con el pretendido propósito de aumentar su eficacia, al tiempo que incorporan formas de inteligencia más parecidas al espionaje, que permiten la creación de poderes imposibles de ser controlados democráticamente, por su propio contenido.

No hay dudas que desde comienzos del Siglo XIX ha sido el surgimiento de la violencia extrema de grupos nacionalistas o revolucionarios los que impulsaron este desequilibrio del orden democrático que constituyen las políticas de seguridad.

En efecto, tal como lo señala Carlos García Valdés, una de las máximas autoridades intelectuales de España en materia de políticas de justicias democráticas en la aplicación de la ley penal, en su obra "Derecho Penitenciario" (1989 pág. 213), "la delincuencia terrorista

constituye, sin duda alguna, una de las más graves amenazas que pueden concebirse para la estabilidad de Estado de Derecho contemporáneo. Y ello no sólo por la injustificada crueldad de las acciones mediante las que se exterioriza... sino también, y fundamentalmente, porque es finalidad esencial de los grupos y bandas terroristas.... la subversión de ese modelo de Estado de Derecho".

Agrega el mismo autor, que más allá del daño directo causado a sus víctimas, "la delincuencia terrorista busca propiciar que la represión estatal de estas conductas se oriente, emocionalmente, hacia instrumentos de reacción de contornos retributivos y represivos que revelen una inversión del Estado de Derecho".

Y concluye, "la tensión entre la normalidad y la excepcionalidad... traduce así, con toda claridad, el conflicto en el que permanentemente se debate el Estado para encontrar el necesario equilibrio que debe existir entre la conservación del Estado de Derecho y los bienes jurídicos esenciales"...

Por ello es necesario advertir que uno de los logros que con la complicidad emocional de la sociedad y la propia actitud vacilante de los órganos del Estado, obtiene el terrorismo, consiste en alejar a la autoridad del compromiso práctico con los principios éticos y las normas jurídicas de los derechos humanos que el terrorista combate acortando la distancia entre el terrorista y el demócrata.

Por ello hemos dicho y lo repetimos ahora: "los derechos humanos no son un fuero del delincuente o del terrorista, ellos constituyen la dignidad del Estado y sus órganos, que establecen con ellos la distancia cualitativa con los agresores".

DERECHOS DE LAS PERSONAS ANTE LA POLICÍA

Principales disposiciones de los instrumentos internacionales

Todo ser humano es persona y sujeto de Derechos

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y de conciencia, deben

comportarse fraternalmente los unos a los otros".

(art. 1° Declaración Universal de Derechos Humanos)

"Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica" (art. 3 de la Convención Americana de Derechos Humanos). Señalado también en el art. 6 de la Declaración Universal y 16 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Todo ser humano tiene derecho a no sufrir discriminación

"Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición".

(art. 2 Declaración Universal de Derechos Humanos)

Igual disposición se señala en el Art. II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en el artículo 1° de la Convención Americana y el art. 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el art. 7 de la Declaración Universal.

Todo ser humano tiene derecho a la libertad y a la seguridad

"Toda persona tiene derecho a la Libertad y a la seguridad personal".

(Artículo 7.1 de la Comisión Americana sobre Derechos Humanos)

Estos derechos son también señalados en los artículos I de la Declaración Americana, etc. 3° de la Declaración Universal y art. 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Derechos a la protección de la libertad

- Principio de legalidad

"Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas".

"Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrario"

(Artículo 7.2 y 7.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

Similares disposiciones se encuentran en el art. 9 de la Declaración Universal y el artículo 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Derecho al recurso de amparo

"Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los Tribunales nacionales competentes, que le ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la Ley".

(Art. 8 de la Declaración Universal)

"Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales".

(Art. 7.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

Este recurso también está señalado en el art. 9.4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Derechos de toda persona privada legalmente de su libertad

a) Derecho a la información

"Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de la acusación formulada contra ella".

(art.9.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

Igual derecho se señala en el art. 7.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

b) Derecho a ser oído por un juez

"Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez y otro funcionario autorizado por la

ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesto en libertad"

(art. 9.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

Esta norma está también contemplada en el art. 10 de la Declaración Universal y el art. 7. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

c) Derecho a un Trato digno

"Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano"

(art. 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos)

"Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral".

"Nadie puede ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano".

(art. 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

Ni siquiera "en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación" podrá autorizarse suspensión alguna de esta prohibición de someter a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes a una persona, según lo señala el art. 4.1 y 4.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Con este fin se han establecido la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de las Naciones Unidas.

d) Derecho a la Presunción de Inocencia

"Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley

y en juicio público en el que le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa".

(art. 11 de la Declaración Universal).

Este derecho está igualmente establecido en el art. 8.2 de la Declaración Americana sobre los Derechos Humanos y en el artículo 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

e) Derecho a recurrir a la justicia en contra de quienes violen los derechos humanos del detenido

"Nada de lo dispuesto en este artículo se opondrá al juicio ni a la condena de una persona por actos u omisiones que, en el momento de cometerse, fueran delictivos según los principios generales del derecho reconocidos por la comunidad internacional.".

(art. 15.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos)

En las dos Convenciones sobre la tortura citadas precedentemente, los Estados Partes se obligan a juzgar a toda persona acusada de su práctica de un modo amplio y sin excepciones.

PERCEPCIÓN CIUDADANA SOBRE LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS Y SOBRE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN: ANÁLISIS COMPARATIVO REGIONAL

Rodolfo CERDAS

La transición democrática en Centro América y Panamá ha mostrado una complejidad mucho mayor que la que originalmente se esperó que tuviera. Más allá de las particularidades estructurales y coyunturales de la transición en cada uno de los países, pronto se perfilaron algunas constantes significativas que han marcado tanto el grado de desarrollo institucional como el nivel de dificultad para la construcción de un régimen político democrático.

La celebración reiterada de procesos electorales puso en evidencia que la competición pluripartidista en comicios reglados, para la designación de los titulares de los poderes públicos, era una condición necesaria pero insuficiente para lograr la consolidación democrática[1].

---

1 Una discusión sobre el significado de los diversos procesos electorales de la década, se encuentran en la obra colectiva de Cerdas, Rodolfo, Rial, Juan y

Previous Page Blank

Varias áreas significativas han resultado claves para desarrollar en el istmo sistemas políticos crecientemente inspirados en valores democráticos y en el respeto efectivo de los derechos humanos.

Destacan en primer término, aquellos elementos propiamente político-electorales, que permiten la realización de elecciones libres y el ejercicio, más o menos pleno, de los derechos civiles y políticos que garantizan las diversas Constituciones en el área.

En segundo término, está el problema específicamente institucional referido a la organización de las elecciones. Ya aquí es notorio el desfase que se produce entre los objetivos y medios políticos propuestos y la capacidad técnico- administrativa y de organización, que las estructuras del Estado nacional ofrecen para llevar adelante tales procesos electorales. El retraso evidente puso, prácticamente de inmediato, el serio obstáculo de no contarse en la mayoría de los países centroamericanos con padrones electorales confiables, registros actualizados de ciudadanos, estructuras electorales de fácil acceso para la ciudadanía, instrumentos de comunicación adecuados y seguros para la transmisión de resultados; y, quizá lo más delicado y crucial, organismos superiores garantes de la imparcialidad de los escrutinios y del respeto efectivo a la voluntad popular expresada en las urnas.

El tercer elemento está también íntimamente relacionado con el desenvolvimiento institucional de la región. Porque, además del necesario desarrollo de los organismos electorales, es evidente que cada uno de los Estados Nacionales en Centroamérica manifiesta, en muy diversos ámbitos de su estructura institucional, serios e importantes retrasos, que a lo largo de los años han acumulado dos tipos de fenómenos igualmente graves y delicados:

Zovatto, Daniel "Una Tarea Inconclusa. Elecciones y Democracia en América Latina. 1988-1991", IIDH/CAPEL, San José, Costa Rica, 1992. Ver también de Booth John A. y Seligson, Mitchell (ed) "Elections and democracy in Central America", The University of North Carolina Press, Chapel Hill and London, 1989. De Rouquie, Alain (Coord) "Les Forces Politiques en Amérique Centrale", Karthala, París, 1991. De gran utilidad es la colección de artículos publicados en la Revista Polémica No. 11, San José, Costa Rica, mayo-agosto de 1990, sobre los procesos electorales y políticos del istmo, y en particular el artículo de Rovira Mas, Jorge: "Costa Rica: elecciones, partidos políticos y régimen democrático".

a. De una parte, el traslado al Ejército de funciones que, siendo propias de entidades estatales de carácter civil, han terminado siendo asumidas directamente por parte de órganos militares, que han extendido su jurisdicción a tales áreas.

b. Una acumulación creciente y generalizada de frustración ciudadana que, junto con procesos antiguos y modernos de corrupción universal, han minado desde su raíz la credibilidad de los ciudadanos en instituciones básicas del Estado nacional.

Finalmente ha resultado cada vez más claro que hay una dimensión referida a la cultura política de la población, que no por intangible es menos real, importante y decisiva. El predominio de elementos propios de una cultura política autoritaria, que sigue marcando el accionar político del Estado y de las clases dirigentes, parece constituir un obstáculo formidable para el avance en el proceso de consolidación de la democracia; y para la emergencia, proyección e influencia social masiva, de una nueva cultura política de carácter democrático.

Es en este contexto que se produce una interrelación incuestionable entre los procesos de transición y consolidación de la democracia, la construcción y afirmación autónoma de entidades y organismos electorales, y la regeneración y recuperación social y ética de las instituciones estatales, de un lado; con la construcción de una nueva cultura política democrática, de otro, de cara a, y como superación de, la tradicional cultura política autoritaria que ha predominado, hasta hoy, en la mayor parte de los países centroamericanos.

Es en este contexto que el papel de los medios de comunicación escritos, radiales y televisivos, adquiere toda su dimensión, en la medida en que puede, o bien constituirlos en factores relevantes para la afirmación democrática del proceso de transición; o bien desempeñar, queriéndolo o no, un papel dinamizador de los procesos que también empiezan a manifestarse con fuerza en la región, y que traducen una peligrosa nostalgia autoritaria. Esta podría, eventualmente, retrotraer la situación política, ya precaria, de la región a sistemas políticos formalmente democráticos y respetuosos de los procesos

electorales, pero de contenido crecientemente autoritario y paulatinamente alejados por allí del respeto a los valores democráticos y a la vigencia efectiva de los derechos humanos.

1. Cada uno de los países centroamericanos presenta, como se dijo, sus propias particularidades de evolución. Esto es importante subrayarlo porque ha existido la tendencia, especialmente entre observadores externos, a mirar el istmo como un todo homogéneo, en correspondencia con la escasa área territorial que abarca toda la región. Bastaría a este respecto pasar brevemente revista a las condiciones de la transición democrática en cada uno de los países, para corroborar lo erróneo de tal percepción.

Mientras que en Panamá la transición se inició con una intervención militar extranjera que derrocó al gobierno existente e impuso la disolución de las Fuerzas de Defensa, en Costa Rica la democracia presenta un amplio desarrollo histórico, del cual el año 1948 y la guerra civil son sólo un episodio de su desenvolvimiento. En Guatemala la transición obedeció a un cambio de estrategia del Ejército, que abandonó la concepción de seguridad nacional y adoptó la línea de la estabilidad nacional[2]. Esto permitió la convocatoria a una Constituyente primero; y a la realización de elecciones después, para alcanzar la institucionalización de gobiernos civiles colocados, en más de un sentido, bajo la evidente tutela de las Fuerzas Armadas de ese país.

En El Salvador, en cambio, el proceso de transición fue resultado de una aguda crisis política y militar que enfrentó y mantuvo en equilibrio a importantes sectores de la sociedad salvadoreña, y determinó un presencia político-militar de múltiples significados, tanto de los Estados Unidos como de las Naciones Unidas. En Nicaragua la presión internacional, unida al desgaste de una insurrección promovida desde el exterior, sin posibilidades de triunfo, y a la caída de la Unión Soviética y del llamado Bloque Socialista, facilitaron la reali-

---

2 Cfr. Mazariegos Aguirre, Jorge Arturo. "El Futuro a la Democracia en Guatemala". Revista del Pensamiento Centroamericano, No. 209, Vol. XLV, San José, octubre-diciembre de 1990, págs. 12,14 y 16.

zación de elecciones competitivas y el desarrollo de un proceso caracterizado por el *impasse* en lo político, lo económico y lo social, casi como antesala a un peligroso estado de descomposición endémica. Honduras, a su vez, ha seguido también su propia ruta con una reactivación relativa de los partidos políticos tradicionales, pero con un sobredimensionamiento del papel y significado de las Fuerzas Armadas, no sólo en la vida política y social sino en la actividad económica y empresarial del país, a través del Instituto de Previsión Militar (IPM). El objeto de éste, según señala Tim Johnson de The Miami Herald, es "construir negocios que puedan proveer a cada alto oficial retirado un ingreso de más de US$130.000 al año, en un país donde el promedio per cápita es de US$1.000 al año[3].

En estas condiciones es conveniente, al afrontar la situación de las instituciones nacionales en la región, proceder a un análisis individual que permita, en cada caso, determinar los orígenes, el significado y las posibles tendencias de desarrollo de la situación, en relación directa con el papel que los medios de comunicación pueden jugar en el cumplimiento de las tareas de consolidación democrática. Sólo después de este enfoque inductivo podrán hacerse, con relativa validez, consideraciones atinentes a la región en su conjunto.

2. Guatemala inició su proceso de transición a la democracia dentro de un conjunto de interrogantes que aún hoy continúan sin respuesta. A la persistencia de conflictos militares internos marcados por una violencia constante, atentatoria contra los más elementales derechos humanos, se sumaron fenómenos sociales y políticos no sólo desafortunados sino institucionalmente devastadores. La corrupción generalizada al interior de los organismos del Estado minó, desde un

---

3 Cfr. Johnson, Tim "Honduras Military's 2nd. Mission: Profit", The Miami Herald, International Edition, March 11, 1992, pág. 3A. Una interpretación diferente y muy sugestiva del significado real de la participación militar hondureña en la economía, se encuentra en el trabajo de próxima aparición de James Dunkerley and Rachel Sieder "The Military in Central American Politics: Changes and Continuities", edición mimeografiada.

comienzo, la credibilidad ciudadana en las instituciones democráticas de reciente vigencia en el país. La discusión en torno a si se trataba de una transición a la democracia, que tenía como supuesto la existencia anterior de un régimen democrático cuyas bases la transición restauraba; o si más bien se trataba de un proceso democrático fundacional, que recién empezaba a colocar los pilares básicos de un nuevo sistema político, cedió ante hechos sociopolíticos incontrovertibles. A la corrupción, que la clase política recién llegada al poder se complacía en enrostrarse entre sí, se sumó un intento desesperado de asunción total del poder por parte del electo Presidente Jorge Serrano Elías.

El fracaso de la intentona golpista permitió que afloraran dos expresiones antitéticas de un mismo fenómeno político. De un lado, una reacción popular compaginada con movimientos al interior de las Fuerzas Armadas que se declaraban favorables a mantener el proceso institucional. Pero, de otro lado, emergió el fenómeno de un debilitamiento inexorable de todo el sistema institucional y particularmente de aquellas entidades sin las cuales es imposible imaginar siquiera un proceso verdadero de transición democrática: el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, los Partidos Políticos y la clase política dirigente en su conjunto.

Es así, como las encuestas realizadas en torno a la satisfacción ciudadana con las instituciones públicas, muestran en Guatemala que sólo hay una satisfacción positiva con la Procuraduría de Derechos Humanos y el Tribunal Supremo Electoral[4]. Esta satisfacción, sin embargo, no es particularmente elevada. Unicamente la Procuraduría de Derechos Humanos y el Tribunal Supremo de Elecciones resultan, respectivamente, con un saldo positivo de 32% y 18%. Porque el Ministerio Público, el Ejército y la Contraloría, presentan saldos negativos de -10, -12 y -13 respectivamente. Los índices correspondientes al Poder Judicial (-29), Congreso de la República (-31) y Policía Nacional (-34) son altamente negativos.

---

4 La encuesta fue realizada por la Empresa UNIMER, a solicitud del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, del 7 al 21 de agosto de 1993. La muestra fue de 600 entrevistados, con un nivel de confianza de 90% y un error máximo de 3.3 puntos porcentuales. El 54% fueron hombres y el 46% mujeres. Se tomó en consideración, además, la edad, la educación y la ocupación de los entrevistados.

Es obvio que tales valoraciones institucionales reflejan mucho más que una lectura ciudadana negativa sobre el desempeño de las principales instituciones del Estado. En primer término, dicen de la estructura y funcionamiento del Estado como un todo y, muy particularmente las entidades civiles que los componen. Pero, por otro lado, testimonia que el problema del Estado guatemalteco no tiene que ver tanto con los problemas propios de la función estatal en países desarrollados, como más bien con el funcionamiento de las instituciones civiles en una sociedad en desarrollo y con un bajo nivel de integración social-territorial.

La consecuencia política de una percepción semejante, tiene como correlato obligado una sobreestimación de las funciones y responsabilidades atribuidas a las Fuerzas Armadas. Es así como un 49% de la población considera que el número de sus efectivos es o poco (23%) o adecuado (26%), mientras que sólo un 36% considera como excesivo el número de efectivos con que cuenta el Ejército. Es así, también, que un 26% cree que el presupuesto de las Fuerzas Armadas debe aumentar; o que debe permanecer igual (26%), lo que da un resultado de un 52% de ciudadanos que no considera conveniente disminuir el presupuesto general de las Fuerzas Armadas. Tal distribución de opiniones se traduce en que un 68% de los entrevistados consideró beneficiosa la existencia del Ejército, contra un 21% que la estimó perjudicial. Las cifras se complican aún más al considerar el 44% de la población que los militares son los defensores de la democracia, de cara a un 37% que más bien los considera golpistas. Finalmente, un 78% de los entrevistados cree que el Ejército debe existir, frente a un minoritario 16% que considera que el Ejército debe desaparecer.

En materia de confianza en instituciones y organismos sociales y políticos, se aplicó una escala de confianza que va de uno (el nivel más bajo) a cinco (el nivel máximo), para valorar no sólo las instituciones del Estado sino también a tres entidades de la sociedad civil, constituidas por los partidos políticos, los medios de comunicación colectiva y la Iglesia Católica. Esta escala sirvió para ubicar en los primeros lugares de confianza ciudadana a la Iglesia Católica (2.8), los medios de comunicación colectiva (2.6), el Tribunal Electoral (2.2) y la Contraloría (2.0).

El Ejército ocupó la siguiente posición (1.9). Y a partir de allí se produce un descenso acelerado de las otras entidades estudiadas, en su orden, así: Poder Judicial (1.8), Congreso de la República (1.7), Policía (1.7) y, en último lugar, los partidos políticos (1.4).

El 64% de los entrevistados consideró que la Policía Nacional era corrupta. Le siguió el Congreso valorado igualmente como corrupto por el 60% de los entrevistados. El 52% consideró corrupto al Poder Judicial, el 50% al Ejército y el 49% al Poder Ejecutivo. El 40.5% afirmó estar convencido de que los políticos querían el poder para robar o enriquecerse.

En tales condiciones, es evidente que la valoración ciudadana respecto a las instituciones no sólo resulta altamente negativa, sino que constituye una fuente decisiva para la debilidad del sistema de instituciones civiles que deben consolidarse, para avanzar en el proceso de transición democrática.

En este sentido, la pérdida de credibilidad en lo existente y la insuficiencia institucional con que se cuenta, se combinan negativamente para contribuir a un clima socio-político que favorece el desbordamiento militar a la esfera civil y agudiza las consecuencias negativas de las políticas neoliberales en boga. Estas no sólo frenan el desarrollo de las instituciones estatales de carácter civil sino que más bien buscan reducir su presencia y función en la sociedad. Si se considera que uno de los graves problemas de la sociedad guatemalteca radica precisamente en las tareas inconclusas de integración social y territorial (esto es: población indígena y geografía no urbana apenas controlada por la Fuerza Armada), es evidente no sólo la dimensión negativa de las políticas neoliberales en materia de desarrollo institucional del Estado, sino obvia la imposibilidad objetiva de resolver los problemas de desmilitarización y modernización de las Fuerzas Armadas, en un contexto en el cual no hay condiciones para que las tareas de integración correspondientes puedan ser asumidas por instituciones civiles.

La alta credibilidad que muestran las encuestas respecto a los medios de comunicación colectiva, si bien ofrece un panorama que justificará un optimismo racional, se ve contradicha por la práctica frecuente en los países que recién emprenden la transición democrá-

tica, de aplicar raseros inflexibles y generalizados que impiden tanto la introducción de matices en los análisis políticos globales, como el prudente manejo de la información. Esto tiende a provocar que el enfoque de coyuntura termina debilitando la posibilidad de satisfacer el interés estratégico de transición a la democracia. El caso frecuente es el uso y abuso de la nueva libertad de información y comunicación, sin dar consideración a las necesarias políticas de equilibrio que, sin menoscabar el derecho irrestricto de los ciudadanos a estar correctamente informados, impidan que se convierta a la libertad de prensa en ariete demoledor de los avances paulatinos en la construcción de un sistema democrático.

3. Como ha sido señalado por diversos autores, la transición democrática en El Salvador aparece como resultado de un agudo conflicto interno, en el cual ninguna de las fuerzas contendientes pareció alcanzar el nivel de eficacia y poder requeridos para dilucidar la confrontación en el campo de batalla. El proceso, complejo y paulatino seguido por las fuerzas políticas en conflicto para alcanzar la paz conforme a los Acuerdos de Chapultepec, abrió paso a importantes modificaciones constitucionales, legales e institucionales del Estado salvadoreño.

La convicción generalizada entre los actores internos del conflicto de que no era factible una victoria militar, se combinó con un interesante proceso socio-político específicamente salvadoreño. Este consistió en un esfuerzo, deliberado y políticamente bien organizado, del sector empresarial para recuperar el control y ejercicio del poder político de manos de los militares, en quienes lo habían delegado sobre todo a partir de los procesos críticos que culminaron con la insurrección campesina de 1932.

Esto ha facilitado un cierto grado de desarrollo en materia institucional, particularmente en el ámbito de la reestructuración de la Fuerza Armada, de la creación de una nueva Policía Nacional Civil, de la disolución de la Policía Nacional y la creación de un ambiente político que ha facilitado el libre juego de partidos y la confrontación electoral pacífica. Esto no significa que no resulten evidentes ciertas importantes deficiencias organizativas y funcionales, que han retra-

sado negativamente la plena consolidación de entidades como la Policía Nacional Civil en un ámbito nacional: o el funcionamiento, acorde con el nuevo estadio de desarrollo político-electoral del país, del órgano encargado de la organización y supervisión de los procesos electorales.

Pese a esas y otras dificultades para implementar las recomendaciones formuladas tanto por la Comisión de la Verdad, como por otros informes realizados sobre el estado y evolución de los derechos humanos en El Salvador es lo cierto que sí se ha logrado crear un ambiente de mayor distensión política, un cierto grado de credibilidad y una mayor confianza ciudadana en el proceso de construcción democrática. Los cambios finalmente alcanzados en la cúpula del Poder Judicial, ciertamente no resuelven los problemas institucionales ni las necesidades urgentes de un sistema de justicia moderno y eficiente, como el que necesita y al que aspira la sociedad salvadoreña; pero ha abierto una perspectiva de cambio y modernización, que brillaba por su ausencia hasta fechas muy recientes.

Es interesante destacar, así, que según una encuesta realizada en ese país[5], la ciudadanía salvadoreña expresa una apreciación positiva respecto a la Policía Nacional Civil (12%) y a ONUSAL (4%). Salvo estas dos entidades todas las demás presentan un índice de satisfacción negativo: el Tribunal Electoral recibe un -1%; el Congreso -4%; el Poder Ejecutivo -5%; el Ministerio Público y el Ejército un -6% cada uno; la Contraloría -7%; el Poder Judicial -10% y la Policía Nacional -12%.

Es evidente que la lectura ciudadana respecto al funcionamiento de las principales instituciones que conforman al Estado salvadoreño, no sólo expresan una valoración negativa referida al desempeño específico de cada una de ellas en el ámbito de su respectiva compe-

---

5 La encuesta se realizó por la empresa UNIMER del 10 al 30 de setiembre de 1993. Se entrevistaron 600 personas, con un nivel de confianza de 90% y un error máximo de 3.3 puntos porcentuales. La distribución por sexo fue de 54% de varones y de 46% mujeres. Se tomó en consideración, además, la edad, educación y ocupación de los entrevistados.

tencia, sino que manifiestan una problemática doble. De una parte, retrasos notorios en el proceso de organización, funcionamiento y profesionalización de esas entidades. Y de otra, una falta de credibilidad del salvadoreño medio en la capacidad de los órganos del Estado de responder a sus necesidades socio-políticas más urgentes.

Esto adquiere expresión en el punto referido a la confianza que le merecen no sólo esas instituciones, sino entidades propiamente pertenecientes a la sociedad civil. Es así como, en una escala de 1 a 5, nuevamente la iglesia Católica recibe el puntaje más elevado (2.6), seguido por los medios de comunicación colectiva (2.4). Dos entidades ocupan la siguiente posición: la Policía Nacional Civil, con 2.3 y ONUSAL con 2.2.

El siguiente grupo está formado por el Tribunal Electoral, la Contraloría y el Poder Judicial, que reciben cada uno 2.1. Sigue luego el Poder Ejecutivo, el Ejército y la Policía Nacional con 2.0; y, en último lugar, el Congreso de la República y los Partidos Políticos que reciben sólo 1.9.

Es interesante señalar que el 54% de los entrevistados consideró que las Fuerzas Armadas debían mantenerse igual (40%), o aumentarse (14%), para sumar un total de 54% que considera que el presupuesto militar no debe disminuir. Esto se corresponde, perfectamente, con un 57% que considera necesaria su existencia.

Este aspecto adquiere un significado particular si se toma en cuenta la debilidad del universo institucional en El Salvador. En un conjunto de circunstancias internacionales, regionales y locales, en que se han perdido o están apenas en proceso de definición los referentes sociales, políticos y psicológicos fundamentales para la convivencia social, una valoración como la que se deriva de la encuesta de opinión comentada, expresa una clara tendencia a privilegiar dos extremos institucionales:

a) En materia de seguridad, la confianza se otorga a la Fuerza Armada y, ahora con independencia organizativa y funcional después de los Acuerdos de Chapultepec, a la Policía Nacional Civil.

b) En cuanto a la paz social y la solidaridad al interior de la comunidad nacional, la confianza se ubica en la Iglesia Católica.

Hay, sin embargo, indicios claros de que las otras instituciones pueden recuperar un espacio adecuado para sí, siempre y cuando se produzcan procesos de desarrollo institucional que contribuyan a mejorar sustancialmente su estructura, funcionamiento y credibilidad.

4. En Honduras el proceso de transición encontró condiciones no sólo diferentes en materia político-militar, sino partidaria. La existencia de dos partidos tradicionales -el Nacional y el Liberal-, junto a otros dos de más corta data, se unió a un papel gubernamental de *proxi* de la política norteamericana en la lucha entre el sandinismo y la llamada contra; y se tiñó de excesos propios de la doctrina de la seguridad nacional, que determinaron violaciones flagrantes de los derechos humanos, sobre todo en la forma de desapariciones forzadas, hoy documentadas no sólo por medio de revelaciones internas de la política hondureña, sino por la condenatoria de una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado hondureño.

Sin embargo, propiamente hablando, la presión militar de la subversión no fue en ningún momento un factor decisivo de la política hondureña; ni logró ser, al fin de cuentas, el determinante principal para motivar la transición del régimen autoritario a uno de corte demoliberal. Esto contribuyó a reproducir un viejo esquema del sistema político hondureño, con componentes y actores bastante bien definidos: la cúpula de los dos partidos políticos principales, la institución presidencial y la Fuerza Armada, ésta última actuando no ya como árbitro sino como actor, tanto en lo político como en lo económico, por medio de su brazo financiero, comercial y empresarial, el Instituto de Previsión Militar (IPM).

La presencia foránea de los Estados Unidos en la vida política y económica del país; y la utilización de éste en una estrategia y táctica antisubversiva en la región, que difícilmente podía sustituir el perdido eje de poder regional que había constituido durante mucho tiempo la

dinastía somocista, desde su fundación por Somoza García[6], tuvo consecuencias simultáneamente positivas y negativas. Positivas, en cuanto el país se vio motivado a avanzar rápidamente en la ruta de una democracia electoral, que aunque algunos calificaron de ser, al igual que la que empezó a desarrollarse en El Salvador, una *democracia de fachada*, abrió poco a poco espacios políticos y fue modificando en un sentido más plural la toma de decisiones en la cúpula del país. Pero también negativas, en cuanto muchas decisiones se adoptaron al margen de todo procedimiento democrático -bastaría recordar las circunstancias de la remoción del Jefe de las Fuerzas Armadas y la intervención en múltiples asuntos de altos funcionarios diplomáticos-; pero sobre todo cuando las condiciones cambiaron en la región con la adopción del Plan de Paz de Esquipulas II, y la reducción sustancial del apoyo financiero y político norteamericano facilitaron la incursión masiva y desbordada de los militares en la actividad empresarial privada.

Esto reforzó tendencias desafortunadas en la vida institucional del país, muy particularmente la sensación de impunidad que permea a toda la sociedad hondureña, no sólo por lo que hace a los militares específicamente, sino también a los altos jerarcas de la sociedad política. No en balde uno de los ejes de la campaña electoral que llevó al actual presidente al poder, fue su promesa de una revolución moral que combatiera la corrupción desde la raíz hasta la altura.

El carácter cerrado del sistema político hondureño, que recién ha empezado a abrirse sobre todo para grupos provenientes de la antigua izquierda, se combinó negativamente con la forma, netamente

---

6 Este enfoque de la dinastía somocista como eje de poder regional ha sido estudiado por mí en las siguientes publicaciones: "Nicaragua: One Step Forward, Two Steps Back" en DiPalma, Giuseppe and Whitehead, Laurence "The Central American Impasse", Croom Helm, London & Sidney, 1986, p.175 y ss. "Colonial Heritage, External Domination, and Political Systems in Central America", en Goodman Louis W., LeoGrande William M. and Mendelson Forman, Johanna "Political Parties and Democracy in Central America", Westview Press, Boulder, Colorado 1992, p.17 y ss. Y "El desencanto democrático: crisis de partidos y transición democrática en Centroamérica y Panamá." Red Editorial Iberoamericana Centroamérica S.A., San José, Costa Rica, 1992.

partidarista y deslegitimadora, adoptada para la integración de los órganos electorales superiores; y con la destructora práctica de campañas de exterminio político del adversario, que terminaron comprometiendo a la clase dirigente en su conjunto.

No es de extrañar, por ello, que el resultado final en Honduras sea un marcado deterioro de la satisfacción ciudadana con el desempeño de las instituciones y un alto índice negativo de desaprobación y desconfianza hacia ellas. Veamos algunos de los datos cuantitativos sobre la valoración que hacen los ciudadanos de las distintas instituciones, según resulta de una encuesta de opinión efectuada en ese país[7].

Lo primero que destaca es el hecho de que ninguna institución resulta con índices de satisfacción positivos. Todas tienen resultados negativos, amén de un desusado alto índice de respondentes que se abstienen de contestar y que alcanza el 53%.

En esa perspectiva, la institución que muestra un resultado menos desfavorable es el Ministerio Público, con un -9%. Le sigue la Contraloría y el Poder Ejecutivo con un -22% cada uno, y el Ejército con un -26%. El órgano electoral, en claro contraste con el resto de la región, (excepto en El Salvador), donde los Tribunales Electorales alcanzan un mayor nivel de satisfacción ciudadana en su desempeño, muestra en Honduras un índice muy bajo del -27%, sólo superado por el Congreso con -33%, la Policía con -35% y el Poder Judicial con -41%.

Siguiendo con la tabla de 1 a 5 para medir el nivel de confianza en las instituciones y agregando los tres entes antes mencionados: la Iglesia Católica, los medios de comunicación colectiva y los Partidos Políticos, los resultados también son desalentadores. La Iglesia recibe

---

7 La encuesta fue realizada por la empresa UNIMER, del 9 al 19 de setiembre de 1993. La muestra fue de 600 entrevistados, con un nivel de confianza de 90% y un error máximo de 3.3 puntos porcentuales. La distribución por sexo fue del 50%. Se tomó en consideración, además, la edad, la educación y la ocupación de los entrevistados.

la calificación más alta con un 3.24. Le siguen los medios de prensa con un 2.74 y otras iglesias con un 2.3. Está luego el Ejército con 2.03, para descender con el Poder Ejecutivo a 1.95 y el Tribunal Electoral con 1.91. Les sigue el Congreso con 1.79 y los Partidos Políticos que sólo alcanzan 1.74. El último lugar lo ocupa el Poder Judicial, con sólo 1.72.

Desglosando algunos de estos datos, es revelador que en el Congreso el nivel de quienes no confían o confían poco es del 75%; en el Tribunal Electoral llega al 70%; en el Poder Judicial al 79%; y en los Partidos Políticos al 81%. Esto privilegia relativamente la función política del Ejército, cuya existencia es considerada como necesaria por el 68% de la población de cara a sólo un 26% que la juzga innecesaria. Y mientras el 51% de los entrevistados considera que el presupuesto militar debe permanecer igual (26%) o aumentarse (25%), un 43% manifiesta que debe disminuirse. Lo cual, a su vez, es consistente con la opinión que tiene el 48% de los respondentes que piensa que el número de efectivos es o poco (16%) o adecuado (32%), contra un 45% que considera que son muchos. Sintomáticamente, el 68% expresó su desacuerdo con la participación de la Fuerza Armada en la actividad empresarial, contra un 25% que estuvo de acuerdo. El 51% consideró que tal participación afecta negativamente el futuro democrático de la nación, frente a un 35% que no opinó así y un 14% que no contestó o dijo no tener opinión. A esto habría que agregar que el 80% de los entrevistados expresó una opinión contraria a la participación militar en la actividad política, frente a un 16% que se manifestó de acuerdo y un reducido 4% que no supo o no contestó.

Si a la ya mencionada participación militar en la actividad económica se agrega la disposición del artículo 1° de la Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas, que las define en su competencia y función, la fragilidad de la transición democrática en Honduras resulta evidente, y obvia la debilidad institucional del sistema. Tal norma define al Ejército como "una institución de carácter permanente, esencialmente profesional, instituida para defender la integridad territorial y la soberanía de la República, *para mantener la paz, el orden público y el imperio de la Constitución, velando porque no se violen los principios del libre sufragio y la alternabilidad en el*

ejercicio de la Presidencia de la República", y con la responsabilidad de la defensa externa y de la seguridad interna de la nación[8].

Nuevamente aquí se reproduce una situación especial, consistente en que la paz y la solidaridad se tratan de encontrar en el referente institucional Iglesia. La seguridad, pese a las reservas y críticas a la Fuerza Armada, se ubica también en este caso en el Ejército, al cual se le querría funcionando en un contexto y con objetivos sustancialmente diferentes a los que en la práctica resulta desempeñando, objetivamente, en el sistema político de Honduras.

5. Nicaragua, sitio de confrontaciones no sólo nacionales sino internacionales a todo lo largo de su historia, resiente los efectos de una prolongada guerra civil, que iniciada contra la dinastía somocista, se prolonga a lo largo del régimen sandinista y no termina de encontrar un punto de equilibrio y solución definitivos hasta el momento actual.

Con una élite dirigente profundamente fracturada y en constante desequilibrio y redefinición de alianzas, difícilmente tal ambiente político, unido a la devastación de su economía, ha podido permitir un proceso de desarrollo institucional coherente, moderno y legitimado ante la población. Bastaría pensar en la práctica reiterada de la vida política nicaragüense, en el sentido de que cada fuerza política pretende tener a su servicio su propia fuerza armada particular, para comprender que la institucionalización de un Ejército Nacional no partidario, y una policía de carácter civil y apolítica suponen no solamente espacios administrativos y constitucionales bien establecidos, sino condiciones políticas y confluencias programáticas de los diversos actores, que todavía no parecen estarse dando en la actual realidad de ese país.

La ubicación de notorios jefes políticos en decisivos puestos institucionales, no sujetos al escrutinio electoral de la ciudadanía

---

8 Así consta en La Gaceta, Tegucigalpa, Honduras, 25 de febrero de 1975. Los subrayados que evidencian la función política y arbitral última del Ejército son del autor.

(jefatura del Ejército por ejemplo), se suman a una herencia proveniente de un pasado autoritario propio de un estado de corte patrimonialista, que dificulta aún más el desarrollo institucional. Este resulta, así, sumando a las dificultades administrativas, económicas, legales y técnicas, factores propios de una cultura política autoritaria, marcada por una tendencia al control total más que a los equilibrios políticos institucionales compartidos; y un clima de desconfianzas recíprocas, que tiende a transformar a cada institución en una ciudadela protegida de intereses político-partidarios más que de intereses propiamente nacionales.

Una sola institución parece escapar a esa valoración negativa que marca la insatisfacción ciudadana con el funcionamiento del Estado nicaragüense, según la correspondiente encuesta de opinión ciudadana[9]. El Consejo Supremo Electoral es la única entidad que recibe un 23% de aprobación (52% satisfechos versus 29% de insatisfechos). La policía recibe un -13%, seguida por el Ejército que recibe un -20%. El Jefe del Ejército, General Humberto Ortega, que simboliza el problema de liderazgo político y jerarquía institucional a que hemos hecho referencia, recibe un -25%. El Poder Judicial resulta con -30% y la Contraloría con -32%. La Presidencia de la República y la Procuraduría de la Nación un -38%. Y la Asamblea Legislativa un -39%.

Desde el punto de vista de la confianza, y siempre en una escala de 1 a 5, con la agregación de la Iglesia, los medios de comunicación colectiva y los Partidos Políticos, el resultado es igualmente desalentador y similar al que se da en el resto de la región. Es así como la Iglesia Católica recibe el puntaje más alto con 3.2. Le siguen los medios de prensa con 2.7 y el Consejo Supremo Electoral con 2.4. La Policía recibe un 2.0, mientras que el Ejército, el Poder Judicial y la

---

9 La encuesta fue realizada por la empresa UNIMER, del 9 al 19 de setiembre de 1993. La muestra fue de 600 personas, con un nivel de confianza de 90% y un error máximo de 3.3 puntos porcentuales. La distribución por sexo fue del 50%. Se tomó en consideración, además, la edad, la educación y la ocupación de los entrevistados.

Presidencia, comparten el puntaje de 1.9. La Asamblea Legislativa resulta con 1.8 mientras que los partidos políticos se ubican en el último lugar con sólo el 1.5.

Es interesante observar que el 84% de los entrevistados declaran no confiar (65%) o confiar muy poco (19%) en los Partidos Políticos. El Poder Legislativo, a su vez, resulta ubicado entre un 23% que se declara satisfecho con su desempeño y un 62% que declaran su insatisfacción. Esto tiende a mostrar que si bien es notoria la desconfianza e insatisfacción en las instituciones y los actores del sistema político nicaragüense, es también evidente la búsqueda de mecanismos democráticos institucionalizados que tiendan a resolver los problemas de la comunidad nacional. No de otra manera se explica la confianza en el Tribunal Electoral, en la Policía, en la Iglesia Católica y en los medios de comunicación colectiva.

Los entrevistados consideraron, en un 55%, que el número de efectivos de las Fuerzas Armadas era o poco (24%) o el adecuado (31%), de cara a un 36% que consideró excesivo su número. Este resultado es consistente con el 55% que considera que el presupuesto militar debe permanecer igual (30%), o aumentarse (25%), frente al 31% que considera que tal presupuesto debe disminuir. Asimismo, esto se corresponde con un 66% de los entrevistados que expresó su convicción de que la existencia del Ejército es necesaria, frente a un 32% que piensa que es innecesaria.

6. Costa Rica contradictoriamente con el desarrollo político e institucional del resto de la región, presenta un desenvolvimiento institucional muy avanzado, en concordancia con el surgimiento y desarrollo de su Estado nacional desde principios del siglo XIX. El sistema político democrático costarricense presenta una larga trayectoria en la cual algunos momentos destacan como puntos de inflexión en la consolidación de su régimen político. Los acontecimientos de 1889, se suman a la ampliación del régimen electoral impulsado por Ricardo Jiménez Oreamuno a principios de este siglo; a la apertura del sistema partidario, con la creación del partido comunista en 1931; a la legalización del movimiento obrero nacional

en los años 30 y 40; y al desarrollo del Estado benefactor y la depuración del sistema electoral, después de la guerra civil de 1948[10].

El proceso de cambio en el Estado y la sociedad costarricense, que toma fuerza a principios de los años 40 y se consolida en las décadas del 50 y el 60, permitió la constitución de un universo institucional modernizante, tecnificado, legítimo y relativamente eficiente. Sin embargo, el sobredimensionamiento del aparato estatal y la adopción de modelos económicos distributivos al margen de los sustratos productivos adecuados, fue determinando un deterioro progresivo tanto de las instituciones, como de la satisfacción ciudadana con su desempeño. Es así como los índices de opinión resultan particularmente críticos, no por defecto de su desarrollo o insuficiencia administrativa, financiera y técnica de su organización y funcionamiento, sino más bien por el exceso burocrático que paraliza en última instancia, el desempeño institucional y eleva notoriamente los costos de operación. Esto significa que, lo que con excepción del Ejército en otras partes, es resultado de una carencia institucional, en Costa Rica es más bien producto de un hiperdesarrollo, que conlleva los vicios de burocratismo, desperdicio y, eventualmente, corrupción.

Como era dable esperar, el Tribunal Supremo de Elecciones ocupa en las encuestas realizadas[11], el nivel más elevado de satisfacción, con un 44%. Le sigue la Contraloría con un 26%. Ambas instituciones forman el grupo de entidades de más alta calificación, pues reciben porcentajes que superan en más del doble la aprobación

---

10 Cfr. de Cerdas Rodolfo "Costa Rica since 1930" en The Cambridge History of Latin America. 1930 to the Present, Edited by Leslie Bethell, Volume VII, Cambridge University Press, USA, 1990, p. 367 y ss.

11 La encuesta fue realizada por la empresa UNIMER, del 9 al 20 de agosto de 1993. La muestra fue de 600 entrevistados, con un nivel de confianza de 90% y un error máximo de 3.3 puntos porcentuales. La distribución por sexo fue del 50%. Se tomó en consideración, además, la edad, la educación y la ocupación.

que se les otorga a otros entes del Estado. Es así como el Organismo de Investigación Judicial recibe una aprobación de 13% y el Ministerio Público una del 10%. El Poder Ejecutivo y el Ministerio de Seguridad reciben saldos negativos del -4%. El Poder Judicial también resulta con una valoración altamente negativa del -11%, mientras que la Guardia Rural y la Guardia Civil reciben saldos negativos del -28% y -33% respectivamente.

En cuanto a confianza, y dentro de la misma escala ya mencionada, la Iglesia Católica recibe un puntaje de 3.5, seguida por el Tribunal Supremo de Elecciones con un 3.3 y los medios de comunicación colectiva con un 3.2. El Poder Judicial y el Poder Ejecutivo reciben un puntaje de 2.5, mientras que la Guardia Rural y la Guardia Civil descienden a 2.4. Los dos últimos lugares los ocupa la Asamblea Legislativa con 1.95 y los partidos políticos con 1.9.

Es pertinente señalar que el 90% de los entrevistados consideró que la policía debía ser profesional y permanente ; y que el 99% consideró que el número de efectivos debía ser aumentado. El 85% manifestó que no debía restablecerse el Ejército, aunque un 51% expresó la necesidad de que los efectivos policiales recibieran entrenamiento militar. El énfasis, sin embargo, para el 96% de los respondentes, debía radicar en entrenamiento policial.

Es interesante que por razones distintas y circunstancias diferentes, haya una coincidencia en los referentes institucionales más significativos de Costa Rica y el resto de Centro América. En un extremo superior se ubica la Iglesia Católica y en un extremo inferior los Partidos Políticos y el Congreso. Mayoritariamente, es evidente la preocupación por los problemas de seguridad ciudadana, que traducen de tal modo las demandas sociales por la modernización y profesionalización de las Fuerzas Policiales del país.

Cuestión particular merece la circunstancia sin precedentes en la historia costarricense, de que el Poder Judicial, base y pilar fundamental de la institucionalidad democrática de Costa Rica, resulte con una valoración negativa que implica, en sí misma, un cuestionamiento profundo del funcionamiento de uno de los órganos fundamentales del Estado, que podría estar expresando un proceso altamente peligroso

de deterioro de la institucionalidad democrática de ese país. Si bien las cifras no son comparables con las mucho más elevadas que se dan en los otros países centroamericanos, dada la tradición civil y legalista del desarrollo de la institucionalidad costarricense, es innegable que este es un índice que merece la más alta y delicada consideración y análisis.

7. En Panamá se ha venido desarrollando un proceso de reconstitución institucional en condiciones particularmente complejas y difíciles. A una operación militar de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos, siguió la instauración de un gobierno civil que vio mediatizada su legitimidad política, proveniente de unas elecciones ilegalmente anuladas, por una juramentación en el ejercicio de los cargos efectuada en una base militar perteneciente a las fuerzas de intervención.

Aunque este hecho ha recibido múltiples explicaciones y no ha sido adecuadamente evaluado, es legítimo pensar que una fisura importante, a nivel de la masa popular, debe haberse producido respecto a los sentimientos contradictoriamente nacionalistas que caracterizan la política panameña.

Más allá de este aspecto coyuntural, sin embargo poco subestimable, se encuentra el hecho de que las expectativas generadas con el derrocamiento del régimen anterior y el establecimiento de un sistema político garante de libertades públicas y libre confrontación partidaria, no se vio acompañado por resultados tangibles en otros órdenes significativos. Desde el punto de vista económico, la transición a la democracia se vio acompañada por un deterioro de la capacidad adquisitiva de la población, un incremento de los costos en los servicios públicos y una disminución de su calidad y alcance; así como de un aumento de la desocupación y una agudización de la delincuencia común. A esto se sumó muy pronto una confrontación de carácter político-electoral e ideológico entre los antiguos dirigentes coaligados contra la dictadura. El equipo gubernamental se enfrascó en rivalidades internas que terminaron, de algún modo, traduciéndose en paralización, enfrentamiento y desprestigio de la cúpula política.

Las instituciones, habitualmente manipuladas en la historia de Panamá desde las altas esferas del poder, no podían sino recibir la desconfianza e insatisfacción de parte de la ciudadanía. Los que habían tenido posibilidad de utilizarlas en su beneficio, no podían creer en ellas porque sabían del uso a que éstas habían estado expuestas. Los que habían padecido esa manipulación no podían tampoco, como víctimas que la habían experimentado, otorgarles ninguna credibilidad. Y esto, al invertirse los términos de la relación política en la estructura del poder panameña a raíz de la intervención norteamericana, no hacía más que confirmar a cada quien en su actitud negativa. Es por eso que el proceso de construcción institucional en Panamá ha sido, de una parte, particularmente difícil; pero de otra, especialmente exitoso. Sobre todo en lo que se refiere al Tribunal Electoral, que pasó del nivel más bajo de credibilidad al más alto en la escala de valoración institucional en ese país, con un 20% a su favor. Según esa misma encuesta de opinión pública[12], la Contraloría logró sobrepasar la barrera negativa que la había ubicado hasta el 93 en un -9%, a un 3%. La Fuerza Pública presenta una valoración negativa de -9%. Las siguientes valoraciones dan un salto verdaderamente notable, pues la Procuraduría recibe un -48%, el Poder Ejecutivo -53%, la Asamblea Legislativa -55% y el Poder Judicial -60%.

En cuanto a la confianza y aplicando la escala de 1 a 5, nuevamente la Iglesia Católica recibe un 3.4, el puntaje más elevado. Los medios de comunicación colectiva le siguen en la confiabilidad ciudadana con un 2.8. El Tribunal Electoral es el órgano estatal con el puntaje mayor (2.4), seguido por la Contraloría (2.3). La Fuerza Pública recibe un 2.1, mientras que el Poder Judicial, los sindicatos y el Poder Ejecutivo descienden a 1.8. El último lugar, también en Panamá, lo ocupan los Partidos Políticos y la Asamblea Legislativa con 1.4. La desconfianza

---

12 La encuesta fue realizada por la empresa UNIMER, del 7 al 21 de setiembre de 1993. La muestra fue de 600 entrevistados, con un nivel de confianza de 90% y un error máximo de 3.3 puntos porcentuales. El 52% de los entrevistados fueron hombres y el 48% mujeres. Se tomó en consideración, además, la edad, la educación y la ocupación.

en los Partidos y en la Asamblea Legislativa bordea en el primer caso el 90% y en el segundo el 87%; lo cual, por lo demás, es consistente con el hecho de que el 80% expresa opiniones altamente desfavorables sobre la dirigencia política en su conjunto.

8. Como resultado de lo hasta aquí mencionado, más allá de las particularidades y diferencias estructurales y coyunturales de los diversos países que integran el istmo centroamericano, hay varios elementos constantes que conviene destacar:

a.- Se está en presencia, con la excepción de Costa Rica, de un proceso inconcluso de transición democrática. Esta tiene un punto de partida claro y determinado en las estructuras del poder autoritario que se habían generalizado en toda la región. No está claro, sin embargo, el punto de llegada, pues aunque se declara y repite que lo que se busca es alcanzar una *democracia representativa*, la verdad es que más bien se ha tendido a desembocar en una especie de *democracia delegativa*. Esta, en la categorización que de ella hace Guillermo O'Donnell[13], tendría en Centro América el espacio abierto precisamente por la debilidad y el atraso del desarrollo institucional requerido para un control y equilibrio horizontales del ejercicio del poder político.

b.- Es evidente que existe un serio retraso en el desarrollo institucional en toda la región. Este retraso no solamente tiene que ver con los problemas constitucionales y legales de la creación de instituciones, sino también con problemas que van de los aspectos financieros a los de la cultura política democrática, pasando por cuestiones de índole administrativa, organizacional y técnica.

c.- La construcción de instituciones debe combinar la satisfacción de las demandas sociales de la población, con un proceso de educación ciudadana sobre la importancia y significación del desarro-

---

13 O'Donnell, Guillermo. "Delegative Democracy", Journal of Democracy, Vol. 5. No. 1. January 1994, págs. 55 y ss.

llo institucional para la democracia. Esta tarea tiene el doble significado no sólo de garantizar una participación efectiva de la comunidad en el esfuerzo de desarrollo institucional, desde el punto de vista de la distribución de los escasos recursos presupuestarios, sino también desde el ángulo de la credibilidad y confianza en la conveniencia de que tales entes existan y se desarrollen; y de que estén al servicio de la sociedad y no de grupos político-partidarios que deslegitiman, con el abuso y la corrupción, el ejercicio de la función pública.

d. El proceso de desarrollo institucional democrático supone un claro fortalecimiento de la sociedad civil de cara a las Fuerzas Armadas y al Estado. Esto no debe concebirse como una simple contraposición que agudice las confrontaciones ya existentes o que perpetúe un divorcio entre entidades y fuerzas que deben trabajar conjuntamente, para lograr el desarrollo integral en un ambiente democrático. Pero sí significa que es necesario impulsar la participación organizada y eficaz en la toma de decisiones y el control político, de aquellas entidades no gubernamentales que han ganado la confianza de la población. Destacan, en este sentido, la Iglesia Católica y los medios de comunicación colectiva.

Pese a los altos índices de credibilidad y confianza que la Iglesia y los medios encuentran en las encuestas de opinión pública, es preciso recordar que, ni una ni las otros pueden sustituir por sí mismos, solos o combinados, las responsabilidades y tareas de participación que corresponden a la sociedad civil como un todo, en el proceso de construcción y desarrollo democráticos. Son, más bien, factores concomitantes aunque decisivos, que deben combinarse con esfuerzos internos y externos de desarrollo institucional del Estado, en una dirección democrática que garantice no sólo control social sino desarrollo integral de la sociedad.

San José, 23 de agosto de 1994

PERCEPCIÓN SOBRE LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS Y LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Juan RIAL

1. Introducción

Aunque no son muy antiguos, los estudios de opinión pública tienen bastante difusión en toda la región latinoamericana. Son especialmente relevantes en los países más grandes de la región, pero, por lo general, han sido el resultado de la introducción de técnicas de mercadeo, por lo que su realización suele estar atada a las necesidades de un cliente. En raras ocasiones se dispone de estudios de opinión genéricos, de tipo académico, orientados a un conocimiento general no aplicable en lo inmediato, para que se pueda tener una información relativamente confiable, además, se requiere continuidad en los estudios. En muchos de los países de la región estos estudios han comenzado recientemente, muy ligados a necesidades del momento y no existen series que puedan conformar un banco de datos o que permita depurar las informaciones obtenidas. En el ámbito académico se tropieza con problemas financieros que no hacen sencillo realizarlos. Hay que tener en cuenta que si bien los precios varían de país en país, debe tomarse un promedio de costo de alrededor de diez dólares por caso para poder realizar una encuesta y, dado los

requerimientos muestrales que rondan los 1000/1200 casos, cada estudio supone un mínimo de 10.000 a 12.000 dólares, a los cuales deben agregarse los costos del estudio muestral previo, el procesamiento y el análisis de resultados.

Normalmente los bancos de datos conformados por estudios de opinión refieren a temas demandados por clientes en el área del mercado. En el área política quienes pueden pagar encuestas suelen ser candidatos y partidos, gobiernos, en menor medida empresas, buscando saber la popularidad de los principales miembros de la clase política, la intención de voto o temas relacionados con la conducción de la gestión pública. Estudios menos aplicados, que refieran a actitudes generales o creencias políticas de la población son raros.

La opinión pública suele conformarse por las opiniones sostenidas por la población a las cuales se cree conveniente atender, sea con el fin de convencerla, de que adopte una actitud o creencia o que obre en consecuencia. Normalmente en lo que refiere al ámbito político es el reflejo del entorno, del escenario donde viven los individuos. Por consiguiente también reacciona ante los diferentes tipos de comunicación que recibe en ese entorno, del escenario donde viven los individuos. Por consiguiente también reacciona ante los diferentes tipos de comunicación que recibe en ese entorno.

El público promedio por lo general no está informado, por lo contrario, tiene dificultades para poder captar las complejidades que implican el mundo de hoy. Por lo general, la conformación de opiniones lleva tiempo. Ante nuevos problemas o ante la falta de comunicación social que le permita tener términos de referencia sus respuestas pueden ser erráticas, inconsistentes.

Por esta razón, en materia política siempre se ha preferido que cuerpos intermedios, representativos, tamicen las opiniones crudas de una población que, en gran medida, puede estar desinformada o ser volátil en cuanto a sus creencias o valoraciones.

En lo referido a las opiniones referidas a la existencia del régimen y las instituciones democráticas, no hay investigación sistemática. No tiene demasiada relevancia para su uso en el mercado

político por lo que se dispone de escasa información sobre el tema[1]. Se trata de una área donde importan más las actitudes, las evaluaciones, ligadas por ende a lo emocional, más que a las creencias de tipo cognitivo.

La información obtenida por la población por la vía de los medios de comunicación masivos, en primer lugar por la televisión, en segundo término por la radio y por último por la prensa, es lo que permite "organizar la agenda de conocimiento ciudadano", al tiempo que pueden premodelar sus juicios valorativos sobre la vida política. Con esos conocimientos y valores enfrenta, si es que el azar del muestreo lo designa, y está dispuesto a responder, al encuestador.

El medio televisivo es el más simplificante de todos. Debe presentar en corto lapso un tema. Lo hace adecuándose a las técnicas de narración. Una noticia debe tener un comienzo, un desarrollo y un fin. Puede tener por objetivo entretener o preocupar, pero, a último término debe llamar la atención sobre el tema tratado. La persona común logra con esa visión un conocimiento o un juicio sobre una situación, sobre la cual ella trabaja posteriormente.

Los diversos tipos de programas tienen efectos diferentes. Los noticieros con un ritmo que obliga a concentrar en pocos segundos un evento y narrarlo sirve para llamar la atención en un tema o conocerlo. Cuando dedica unos minutos y construye una historia busca un efecto que técnicamente se denomina de "imprimación" (printing) mediante el cual llama la atención a ese tema en particular. En programas periodísticos de más larga duración, se puede desarrollar o debatir un tema sirviendo, en ese caso para aquellos que están interesados en obtener mayor información y elementos de juicio. Pero es sabido que este tipo de programa tiene menor audiencia.

La radio es un medio que suele tener mayor presencia en el tiempo, aunque su impacto es más bajo al carecer de imagen. Al poder

---

1 La mayoría de los datos los hemos tomado de encuestas de apoyo a consultorías realizadas para auxiliar en el diseño de programas de promoción y capacitación electoral del Centro de Asistencia y Promoción Electoral (CAPEL) o del Programa sobre Fuerzas Militares y Policía del IIDH realizados en América Central, Bolivia y Ecuador. En algunos casos hemos podido complementarla con datos de otros países.

escucharla mientras se realizan otras actividades constituye un complemento del medio audiovisual. Cuando se conforman cadenas que reúnen a medios televisivos y radiales que apuntan al mismo objetivo, el proceso de fijar la agenda informativa y valorativa por parte de los medios se ve altamente potenciado. Finalmente ciertos periódicos constituyen un medio que permite un grado algo mayor de reflexión, si es que apunta a tener no sólo información primaria sino elaboración sobre la misma, otros buscan en un soporte gráfico realizar una tarea similar a la de la radio y la TV.

En general los medios no buscan tanto indicar la forma de pensamiento, sino que apuntan a influir **sobre qué** pensar. Con sus énfasis, órdenes en la presentación de noticias o temas, silencios, afectan el conocimiento y los juicios que se forman audiencias[2]. El orden en que se presenta un tema, el tiempo que le dedica suele marcar la agenda. El que se trate o no un hecho o circunstancia tema puede indicar o motivar a la audiencia a pensar mucho en él a olvidarlo o preguntarse porqué no se trata si es notorio que ocurre. La mayoría de la gente de este modo queda modelada por juicios e informaciones que tienden a presentarse en forma simple, muchas veces binaria, en la línea del bien - mal, el estar de acuerdo o en desacuerdo. Quienes tienen mayor sofisticación o conocimientos de los hechos tratados pueden verse atraídos por los que ofrecen los medios en la misma forma que quienes no tienen una preparación previa. Pero mientras que los primeros pueden aceptar las sugerencias valorativas o de conocimiento ofrecidas por el medio, los segundos pueden resistirlas[3].

---

2 Una encuesta de Unimer, realizada en Panamá en junio de 1992 indica que el grado de confianza en la televisión es alta, llegando al 47%. En la radio alcanza al 42% y en los periódicos al 33%. La confianza es media o relativa en un 41% sobre la TV, en un 43% la radio y un 46% para los periódicos.

3 Guatemala es un país donde una buena parte de la población no está incorporada a la economía de mercado. Un buen número de su población no reviste calidad de ciudadana, especialmente sus mujeres. Sin embargo, está expuesta a los medios, como cualquier población del globo. Un 42% escucha radio más de 15 horas a la semana, otro 17% lo hace entre 10 y 15 horas y un 14% lo hace entre 6 y 14 horas. O sea un 73% tiene un contacto de una hora diaria como mínimo con la radio.

La televisión es vista más de 20 horas semanalmente por un 26%, entre 16 y 20

En lo que refiere a la vida política buena parte de la población no se siente atraída por ella, por lo cual la organización de la agenda tiene una importancia fundamental para conformar esa imprimación que permite la conformación de la opinión pública.

Las encuestas, por su parte, son instrumentos muy relevantes para poder conocer cuáles son las elaboraciones que hace el ciudadano corriente. Suponen una tarea técnica adecuada para poder relevar las opiniones evitando al máximo errores. Lo primero es tener muestras adecuadas. En segundo término, es necesario realizar cuestionarios que traten de evitar el máximo de sesgos, tarea que no es sencilla. La colocación de preguntas en cierto orden, así como la redacción de las mismas, su predocificación, varía notoriamente las respuestas de los entrevistados. La forma en que se realiza el trabajo de campo importa para poder cumplir con el objetivo de recoger la información con el mínimo de sesgos y de rechazos. Estos últimos implican, engorrosas sustituciones. La interpretación es una tarea sustancial. Supone tratar de "leer" los datos de modo de poder extraer conclusiones adecuadas. Los datos, por sí mismos, son escuetos y asumirán la significación que les atribuirá quién los interpreta. Para hacerlo importará mucho poder contar con el auxilio de estudios cualitativos que permitirán una "lectura" conjunta de los datos. Antes de elaborar cuestionarios y para la interpretación de estudios cuantitativos, los estudios que apuntan a aspectos subjetivos, para ver "qué quieren decirnos los entrevistados" son una ayuda sustancial.

En los temas que nosotros tratamos a continuación los medios de comunicación han tenido diferentes actitudes. Sobre la democracia se ha hablado genéricamente, pero no es una cuestión fácil de tratar como noticia televisiva. Es un tema para el ámbito reflexivo, propio de la educación cívica. De ahí las diferencias que se notarán en los resultados obtenidos en cada uno de los países. En otros casos, como el de la corrupción, la acción moldeadora de los medios puede ser relevante,

---

horas por un 10% y un 19% lo hace entre 10 y 15 horas. De 6 a 10 horas pasa otro 25%. O sea un 80% puede llegar a estar alrededor de un mínimo de una hora frente a una pantalla. Sólo un 9% puede tener contacto diario con un medio escrito. (Datos de Unimer, marzo de 1993.)

pero también pueden serlo las vivencias de los entrevistados, de ahí que, genéricamente, sin que hay una exposición fuerte en los medios del tema, los organismos encargados de la seguridad ciudadana sean considerados notoriamente corruptos.

En el presente trabajo trataremos sólo algunos países de la región. Lo hacemos por la disponibilidad de datos y su posibilidad de realizar comparaciones muy primarias. Tomamos datos univariados, sin tomar en cuenta posibles relaciones con otras variables, dado que en ese caso la comparabilidad se vería fuertemente afectada.

2. Valoración de la Democracia

En cinco países de la región entre 1992 y 1993 hemos conseguido datos acerca de cómo se valora la democracia[4]. En cuatro de los países la respuesta pedida apuntaba a que el encuestado indicara que valor era el más importante del régimen democrático y la respuesta era de carácter abierto. La información que presentamos es el resultado de la codificación que efectuamos para volverla comparable. En Venezuela, en cambio, se partió de una información codificada de antemano.

4 Las encuestas que citamos de Bolivia las hizo la empresa E&E, Encuestas y Empresas, que dirige Luis Alberto Quiroga. Su cobertura es nacional e implica el uso de formularios *ad hoc* para captar la respuesta de poblaciones indígenas, especialmente de las que se expresan en aymara en el Altiplano. La muestra es de 1200 casos y los márgenes de error son del 5%.

Cuadro No. 1
Valor de un Régimen Democrático (porcentaje)

VALOR	Guatemala marzo 1993	Panamá sept. 1992	Ecuador marzo 1992	Bolivia abril 1993	Venezuela nov. 1993
Libertad y Libertad de expresión	22	65	52	39	36
Igualdad	2	5	nc	5	12*
Posibilidad de elegir /votar	2	nc	34	35	33
Otros	20**	22***	8	19	11***
N/s, n/r	54	8	6	11	8
Fuente	Unimer	Unimer	IESOP	E&E	Doxa

Las de Ecuador fueron realizadas por la empresa IESOP, que publica Informe Confidencial, bajo la dirección de Jaime Durán. Cuando se trató de encuestas nacionales se cubrió unos 1500 casos. En aquellas que sólo tratan de las dos grandes ciudades del país, Quito y Guayaquil se cubre 400 casos. El margen de error es del 5%.

Las realizadas en los países centroamericanos fue de responsabilidad de la firma UNIMER que dirige Haydeé de Mendiola y Carlos

Paniagua. El marco muestral abarcó entre 1200 y 1660 casos según el país, con un margen de error de 2,8 y un nivel de confianza del 95%. El trabajo de campo fue realizado por empresas diferentes en cada país. En Guatemala implicó una muestra de 75% de hispanohablantes y 25% de personas que se expresaban en otras lenguas, entre ellas queche, cakchiquel, pocoronchi, etc.

La encuesta venezolana fue realizada por la firma Doxa. Sus datos fueron obtenidos gracias a la gentileza de los Prof. José Molina Vega y Enrique Baloyra. Los datos referidos a Uruguay fueron recabados por nosotros de diversas firmas que las han publicado en periódicos de Montevideo.

* La respuesta que Doxa tomó en cuenta se refirió al valor solidaridad.

** 6% refirió a la posibilidad de lograr la paz, 4% respondió ninguno y 2% dijo DDHH.

*** 11% respondió ninguno

**** Un 9% informó derecho a la propiedad privada.

En un tema que no suele ser tratado habitualmente por los medios, la respuesta dominante, excepto en Guatemala donde está en segundo lugar pues predominan las respuestas no sabe o no responde, refiere a la libertad y la libertad de expresión, identificando democracia con democracia política, con liberalismo. Si a ello se agregan los valores de igualdad (solidaridad en el caso venezolano) estamos frente a una definición clara de democracia liberal.

La posibilidad de elegir, aspecto procedural de la democracia, fue incluida como valor y muy relevante en los países sudamericanos para los que encontramos información. En cambio no fue posible llegar a esa codificación en Panamá. Presumiblemente la fecha de realización de la encuesta, cuando todavía la última consulta general había sido tan traumática que culminó en la invasión de los EEUU de diciembre de 1989, no permitía visualizar a las elecciones como un "valor". En Guatemala, donde la participación políticas baja, este aspecto procedural casi no tiene relevancia. Precisamente, en este último país, importa señalar el alto porcentaje de quienes no responden, o no saben

hacerlo. Parece evidente que falta un trabajo de incorporación ciudadana importante.

En Venezuela la codificación previa indicaba la existencia de la propiedad privada como elemento valorativo importante de la democracia. En los otros países no surgió espontáneamente, pero en Ecuador fue considerada una de las funciones indispensables de la democracia, al preguntarse específicamente y con codificación previa (*vide infra*). En resumen, si se interroga en forma abierta, sin codificaciones previas, la identificación valorativa de la democracia se hace con la democracia política liberal.

3. Las Instituciones

Una segunda aproximación la realizamos buscando saber cuál era la importancia que se daba a la institucionalidad. Disponemos de datos de dos países centroamericanos y uno sudamericano, en encuestas realizadas en 1993. El porcentaje obtenido es el resultado de tres menciones realizadas a los encuestados.

Una segunda forma de abordar la cuestión era preguntar, en forma abierta, cuáles eran las principales instituciones que percibía en su sociedad. Al dejarlo en una forma vaga esto permitió que no sólo aparecieran instituciones estatales sino de la sociedad civil, especialmente la/s iglesia/s y los medios de comunicación social, y que pudiese percibirse la baja importancia atribuida a los partidos políticos.

Cuadro No. 2
Principales Instituciones de un País

INSTITUCION	Guatemala marzo 1993	El Salvador sept. 1993	Bolivia abril 1993
P. Ejecutivo/ Gobierno	43	32	40
Congreso/Parlamento	17	26	24
P. Judicial	12	20	16
Alcaldía/Gnos locales	18	18	10
Policía/s13	14	4	
FFAA/Ejército	31	27	6
Partidos Políticos	3	12	14
Sindicatos	10	sd	sd
Empresas	sd	sd	6
Iglesia Católica	44	30	28
Otras Iglesias	22	6	sd
Medios de comunicación	34	19	30
Fuente	Unimer	Unimer	E&E

Como puede verse en contestaciones abiertas, codificadas posteriormente, los encuestados entendieron por instituciones no sólo las previstas constitucionalmente como organismos del estado, sino aquellas relevantes en la vida en sociedad, que forman parte de la sociedad civil. Precisamente, es dentro de estas últimas, donde están las que considera más importante. En Guatemala el conjunto de Iglesias supera al Poder Ejecutivo como institución que consideran más importante, y la Iglesia Católica es percibida como casi tan relevante como el Gobierno. En tercer lugar se ubican los medios de comunicación superando a las organizaciones militares. Como puede observarse organizaciones "sin poder" como la Iglesia y los medios, que se constituyen en foros de representación alternativa, tienen más relevancia que instituciones formalmente establecidas. La situación de los partidos políticos es alarmante en ese país, sólo un 3% los considera importantes. Esto ocurría un mes antes de producirse el intento fracasado de autogolpe promovido por el presidente Jaime Serrano. Asimismo, tanto el Poder Judicial, como el Congreso tenían una baja estima entre los entrevistados guatemaltecos.

Entre los salvadoreños mejora la situación de estos dos últimos poderes, pero también la Iglesia Católica se encuentra en buena posición, siendo percibida en cuanto a su importancia, en forma similar al gobierno. Hay que tener en cuenta el sesgo de la Iglesia Católica salvadoreña, que no se ha colocado en una situación de árbitro como en otros países y que hace que sea citada como menor frecuencia en tanto actor político que conforma una institución importante en el país. Los medios de comunicación tienen una relevancia menor que en los otros dos países citados. No sabemos si esta medición está afectada por una situación especial pues no tenemos otro dato, anterior o posterior para poder contrastarla. Más adelante indicaremos qué "nota" atribuyeron a cada institución y puede comprobarse que las respuestas son consistentes. Los partidos políticos también se encuentran en la situación de apreciación más baja en tanto instituciones, aún más abajo que las organizaciones policiales, que suelen tener una baja estima entre la población.

En Bolivia las organizaciones estatales son percibidas en mejor forma, aunque la Iglesias, en tanto organismos arbitrales y los medios

como foros de expresión de intereses populares tienen la tercera y segunda colocación, luego del gobierno. Los partidos figuran en una situación subordinada. En este caso se pudo apreciar también la valoración institucional de los empresarios. Pese a los cambios que ya se habían registrado en la estructura económica y social del país, tendiendo a una apertura y liberalización de la economía la percepción ciudadana todavía no considerada importantes a los empresarios. La visión tendía a considerar más relevantes a los organismos estatales que a las organizaciones de la sociedad civil.

En Guatemala en marzo de 1993 y en Bolivia en abril de 1993 se preguntó si para el funcionamiento de la democracia se necesitaba que funcionase el Congreso. En el país centroamericano el 75% respondió que sí y sólo un 7,8% dijo no, mientras que en el país del altiplano las respuestas fueron 77% por sí y 17% por no. O sea, en cuanto a aspectos organizativos una buena parte de la población creía necesario que existan organismos representativos.

En los mismos países se preguntó si era necesario que funcionara el Poder Judicial. Al igual que en el caso anterior la formulación de la pregunta predisponía a una respuesta favorable, pero en Guatemala sólo se obtuvo un 8% de respuestas positivas, frente a un 10% de negativas y 21% de quienes se abstuvieron de respuestas fueron de 8% para sí, frente a 7% negativas.

En Ecuador se insistió en el tema, preguntando de otra forma. En octubre de 1993 la empresa IESOP mostró al encuestado una serie de tarjetas con una leyenda y se le pidió que informase si para que existiese democracia era necesario que existiesen las indicadas en esas tarjetas. Las respuestas indicaron que el 90% consideró necesaria la libertad de prensa, el 81% la existencia de propiedad privada, para el 71% era importante la realización de elecciones periódicas. Un 5% indicó que era necesario que funcionase el Congreso y un 47% informó que era importante que existieran sindicatos y partidos.

En aspectos procedurales se preguntó en Venezuela, en noviembre de 1993 y en Ecuador en marzo de 1992 si para que existiese democracia se necesitaban elecciones. En los dos casos las respuestas fueron ampliamente favorables, con 87,5% en Venezuela, y 87,8% en Ecuador. Por la negativa hubo 7.9% en el primer país y 8,9% en el segundo.

También hemos recogido información de cuatro países andinos, recopilada por IESOP en marzo de 1992, acerca de cómo se consideraba a la democracia en relación con la satisfacción del régimen y si era la fórmula preferida frente a dictaduras o formas revolucionarias, en ese momento ya en retroceso vista la crisis del socialismo real. Puede verse que pese a cierto grado de insatisfacción con la democracia el régimen es el preferido. Aún en el Perú, que a comienzos de 1993 mostraba el predominio del régimen plesbicitario de Fujimori, cercano en sus formas a una dictadura, la preferencia popular era por un régimen democrático. En Ecuador hubo cierto número de respuestas favorables a la dictadura. Las mismas explican el por qué de las preferencias por ciertos caudillos populistas especialmente Abdalá Bucaran, en los votos populares de las elecciones recientes de ese país.

Cuadro No. 3
Satisfacción con la Democracia y Preferencia por un Régimen

TEMA	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
Satisfecho con la democracia	39	55	23	36
Insatisfecho	58	38	64	58
Prefiere democracia	74	84	63	59
Prefiere dictadura	11	8	25	28
Prefiere forma revolucionaria	7	3	5	5
ns/nr 8	4	7	8	

Fuente IESOP, Informe de 28 de marzo de 1993.

Con mayor amplitud pudimos constatar la confianza en las instituciones en todos los países centroamericanos y en tres sudamericanos entre los años 1992 y 1993. En todos los casos se pidió que se calificarse a las instituciones de acuerdo con una escala similar a las utilizadas en establecimientos escolares, por consiguiente fácil de manejar para la mayoría de los encuestados. Los puntos eran de 1 a 7 en Venezuela, 1 a 4 en El Salvador y 1 a 5 en los demás países. Hemos transformado todas las cifras a una escala uniforme de 1 a 5 para facilitar la comparación.(Ver Cuadro 4).

Consistentemente en todos los países aparece como institución más prestigiosa la Iglesia Católica, aún hasta en Venezuela, donde uniformemente todas las valoraciones tienden a ser bajas. El Salvador, donde la Iglesia parece ser vista más como una parte del conflicto que una institución arbitral, por sobre las instituciones estatales y societales que estuvieron enfrentadas, tiene también una valoración menos importante que en los demás países.

En la mayoría de los casos en segunda ubicación se encuentran los medios de comunicación de masas. El papel de los medios al establecer la agenda pública aparece percibido en esta confianza adjudicada por la ciudadanía a los mismos. Sólo son superados por las instituciones militares en Ecuador y Venezuela. En el primer país la memoria histórica sigue asociando a los militares al período de bonanza petrolera de los años setenta, por lo cual las instituciones militares gozan de un fuerte prestigio. No fueron afectadas por el desgaste que han sufrido en la mayoría de los otros países de la región. En Venezuela, donde no hubo golpes de estado desde los años cincuenta, también las organizaciones militares gozan de una situación especial. No sólo no han sufrido el desgaste del ejercicio del poder diario, o el enfrentamiento armado frente a organizaciones político militares adversarias, sino que de sus filas surgieron líderes que intentaron de golpes de estado frente al destituido presidente Carlos Andrés Pérez con una posición populista, apoyándose en los sectores marginados por las nuevas políticas de ajuste que se intentaron llevar adelante por el Poder Ejecutivo.

Los tres poderes básicos del estado, ejecutivo, legislativo y judicial gozan de una baja confianza en la mayoría de los países. El gobierno se ubica entre el 1,59 de Venezuela, el nivel más bajo de

Cuadro No. 4
Confianza en las Instituciones del País
(Escala de 1 a 5 de menor a mayor confianza)

INSTITUCION	Bolivia abril 1993	Ecuador marzo 1992	Venez. nov. 1993	C. Rica agosto 1993	El Salv. sept. 1993	Guatem. marzo 1993	Hondu. oct. 1993	Nicarag. agost. 1993	Panamá sept. 1992
Gobierno/Poder Ejecutivo	2.64	1 75	1 59	2.52	1 66	1 87	1.95	1 80	2.25
Congreso/Parlamento	2 42	1 70	1 61	2.51	1.60	1.73	1.79	1.87	2.19
Poder Judicial	2 78	2.35	1 68	2.51	1 93	2.7	1.72	1 94	2.38
Alcaldías /G. Locales	3 00	2.05	sd	sd	1 77	2.7	sd	sd	2.34
Policías	2.28	2 00	1 56	2.40	1 60**	2 5	1.82	2,02	2,84 (FP)
FFAA/Ejército	2.85	3 80	2.04	No tiene	1 65	2.9	2.03	1 87	Disuelta
Partidos Políticos	2.21	0.95	sd	1.93	1.63	1.2	1.74	1.50	2.10
Universidades	sd	sd	2,32	sd	sd	sd	sd	sd	sd
Sindicatos	sd	sd	sd	sd	sd	2.9	sd	sd	2.25
Empresarios	2.64	sd	1.50*	sd	sd	sd	sd	sd	3.10 (Blancos)
Iglesia Católica	3 78	3.95	2.40 sd	3.4	2.00	3 5	3.4	3 54	3.42
Otras Iglesias	sd	sd	sd	sd	1.68	2.5	2.37	sd	sd
Medios de Comunicación	3 57	3 75	1 49*	3.29	1.95	3.3	2 74	3 29	3.16
Fuente	E&E	Doxa	Unimer	Unimer	Unimer	Unimer	Unimer	Unimer	Unimer

* En Venezuela en el caso de empresarios se hacía referencia a Fedecámaras y en medios a CTV.

** Valor de la antigua Policía Nacional, en proceso de desaparición. La nueva PNC tenía un puntaje de 1.90.

confianza en toda la región, hasta el más alto el de Bolivia, seguido por el de Costa Rica. Los parlamentos tienen una situación similar. Los más apreciados son el boliviano y el costarricense, siendo los menos valorados el venezolano y el salvadoreño. Parece un poco mejor la situación del Poder Judicial. Salvo el boliviano y el costarricense, sin embargo no entran en la zona de confianza.

Aparte de las situaciones citadas de Ecuador y Venezuela, los militares tienen una situación bastante confiable, salvo en Nicaragua y El Salvador. Los conflictos armados recientes en esos países pueden haber influenciado en esas respuestas que tienden a lo negativo. Razonablemente hubiésemos esperado lo mismo en Guatemala. Es muy posible que muchas de las respuestas dadas en ese país hayan estado influidas por el miedo y en consecuencia esa cifra en la escala podría ser más baja. Las instituciones policiales son menos confiables que las militares en todos los países tomados en cuenta. La ciudadanía tiene una relación directa con la fuerza y esta posición suele desnudar los problemas de ineficiencia que enfrentan los organismos encargados de velar por la seguridad ciudadana. Donde figuran con mayor grado de confianza no existe fuerza militar: Costa Rica y Panamá.

Casi no disponemos de datos referidos a empresas, aunque puede observarse el alto prestigio que tienen los bancos panameños, considerados de alta confianza por la población. Se trata de una de las principales fuentes de ingresos de ese país. En Venezuela, donde la crisis de confianza institucional es alta, las Universidades figuran en segundo lugar, luego de la Iglesia, mientras que es baja la confianza en las organizaciones empresariales. Parece consistente con la añoranza del viejo sistema estatalista protectivo que imperó en la Venezuela de la bonanza petrolera.

Los sindicatos tienen una situación intermedia en los dos países donde pudimos recoger el dato: Guatemala y Panamá.

Por último, en forma consistente con otros datos, puede apreciarse que en toda la región los partidos políticos gozan de poca o ninguna confianza entre los encuestados. Puede ir desde grados casi nulos como en Ecuador, a la situación boliviana donde hay un mínimo, pero en la mayoría de los países la calificación indica poca confianza en esas organizaciones agregadoras de intereses de la sociedad.

4. La Corrupción como Tema

Normalmente las dictaduras llegaron a instalarse justificando que el régimen democrático promueve fuertes grados de corrupción. Suele ser también uno de los temas preferidos de la agenda que conforman los medios de comunicación, en este caso por intereses comerciales, o para servir a ciertos grupos en contra de otros. En situaciones dictatoriales es más fácil suprimir esas coberturas de los medios de comunicación.

En algunos de los países donde se realizaron los estudios que disponemos, el tema fue abordado de maneras diversas.

Cuadro No. 5
¿En cuál Sistema hay más Corrupción?

SISTEMA	Ecuador octubre 1993	Panamá junio de 1992
Democracia	45	6
Dictadura	19	8
Ambos	30	81
Ninguno	1	3
ns/nr	5	2
Fuente	IESOP	Unimer

El cuadro No. 5 muestra una situación muy diferente. Mientras que los ecuatorianos consideran baja la incidencia de la corrupción en una dictadura relativamente importante en una democracia, para los panameños es indiferente el régimen respecto a los actos de corrupción. Estos últimos parecen admitir el adagio referido a que el poder corrompe y el absoluto lo hace totalmente. La experiencia reciente del paso de la dictadura a la democracia parece indicar a los panameños que no hay cambios sustanciales en lo que refiere al tema.

Otra forma de preguntarlo era indicar en cuáles instituciones había corrupción. Se parte de la base, en esta formulación de la pregunta, que la misma existe.

Cuadro No. 6
Corrupción Instituciones

INSTITUCION	Guatemala marzo 1993	El Salvador sept. 1993	Bolivia abril 1993
Gobierno/Poder Ejecutivo	59	68	48
Congreso/Parlamento	60	55	21
P. Judicial	52	59	21
Policía	64	54	72
Ejército	50	54	12
Fuente	Unimer	Unimer	E&E

Al preguntarse a los encuestados dónde existía corrupción, en el caso de los dos países centroamericanos las respuestas tienden a ser bastante uniformes. Se adjudica una percepción alta de corrupción en casi todas ellas. En Bolivia, en cambio se la adjudica fuertemente a la institución policial, más expuesta a la población dado su contacto diario con ella, y en segundo término al Poder Ejecutivo.

En Venezuela Doxa preguntó directamente si los políticos eran corruptos. Se partía obviamente de que las respuestas tenderían a ser positivas. El 79.7% de los entrevistados dijo que sí y el 13.2% afirmó que no, quedando un 7.1% sin responder.

En Panamá, en setiembre de 1992 se interrogó a los encuestados por las razones de la corrupción, de modo de inducir menos el carácter de la respuesta. El resultado indicó que el 51% consideró que era debido a la actividad de los políticos, un 7% por mala gestión pública y un 4% por incumplimiento de las leyes. Otros lo atribuían a variables de tipo exógeno al sistema político. Así un 13% decía que la corrupción existía porque lo decían los medios, planteando, de esta forma, una fuerte crítica a los mismos. Un 11% lo atribuía a la acción del narcotráfico, 6% consideraba que se debía a otras causas y 7% no respondió o no sabía cómo hacerlo.

La forma en que se interrogó a los encuestados tendía, salvo en el último caso, a dar respuestas indicando que había corrupción y parece importante en este caso la labor de los medios para conformar juicios al respecto.

5. La Clase Política en Cuestión

Ya hemos visto un complejo de atributos que genéricamente se presentan en varios países de la región: defensa de la democracia política y sus valores, baja estimación de la acción de las instituciones formales que conforman el estado, notoria importancia de la Iglesia y los medios de comunicación, como instituciones "sin poder", pero con fuerte grado de "representación" de la población, y creencia de una situación generalizada de corrupción en el sistema político.

También hemos indicado que en los casos en que se preguntó tanto la importancia como la confianza en los partidos políticos, las respuestas indicaron posiciones negativas. Disponemos de algunos datos más para tratar específicamente la valoración que realizaron los encuestados respecto a los integrantes de los partidos. En dos países de América del Sur y en dos centroamericanos se preguntó en forma abierta "¿para qué quieren llegar los políticos al poder?" Al efectuar

la pregunta presuponía una visión negativa, pero al realizar la codificación de las respuestas recogidas pudo constatarse un prejuicio notorio en contra de los miembros de la clase política. En cada país los énfasis variaron, pero a los efectos de la comparación resumimos las respuestas en tres renglones, uno que consideramos favorable, uno desfavorable y otro que es inherente al ejercicio del poder.

Cuadro No. 7
¿Para qué quieren llegar los Políticos al Poder?

VALORACION	Bolivia abril 1993	Ecuador marzo 1992	Panamá sept. 1992	Guatemala marzo 1993
Para desarrollar una labor en beneficio de los habitantes	27.2	20	7	19
Para tener poder, mandar, obtener fama	3.3	18	8	11
Para beneficio personal	54.7	54.9	70	41
(Robar, enriquecerse)	(34.8)	(33.1)	(36)	(8)
Ns/nr	14.7	7.1	5	29
Fuente	E&E	IESOP	Unimer	Unimer

El cuadro tiene un resultado dramático. La opinión acerca de los políticos es francamente mala. En todos los países se considera que se quiere ganar para obtener beneficios personales y dentro de ellos una buena parte lo refiere con términos duros, "para robar", "para enriquecerse", lo que señala un ejercicio ilícito de la función pública. Hay que

tener en cuenta que en el país donde mejor se aprecia a los políticos, Bolivia, apenas uno de cada cuatro entrevistados expresó una opinión favorable. En Panamá la valoración negativa llega a un extremo: el 70%.

Entre estos mismos países se pidió una respuesta binaria o terciaria acerca de los dirigentes políticos. Se pidió que indicaran si se tenía una opinión favorable o desfavorable acerca de los mismos y en dos de ellos se agregó la alternativa de indiferente. Como puede verse en el cuadro No. 8, consistentemente, la respuesta es también negativa.

Cuadro No. 8
Opinión sobre la Clase Política

VALORACION	Guatemala marzo 1993	Bolivia abril 1993	Panamá sept. 1992
Favorable	28	15	27
Desfavorable	40	58	56
Indiferente	12	no se preguntó	10
n/s, n/r	20	27	7
Fuente	Unimer	E&E	Unimer

En dos de los países se preguntó específicamente si eran necesarios los partidos políticos para que exista democracia. Las respuestas fueron positivas. En Guatemala opinó por sí el 69% y en Bolivia el 77%, mientras que la contestación por no, reunió un 14% en el país centroamericano y 17% en el andino. En Ecuador la empresa IESOP preguntó en octubre de 1993 si no sería mejor un gobierno sin políticos. La forma de realizar la pregunta inducía a una respuesta de tipo afirmativo a esa pregunta y un 67% así lo consideró, mientras que un 28% en cambio creyó necesario que existiesen políticos y un 5% no se pronunció o adujo no saber. Estos resultados contradictorios del

cuadro muestran la volatibilidad de la opinión pública, especialmente ante la forma en que se realizan preguntas y ante un tema que no es el agitado en esos días por los medios de comunicación.

En Uruguay en 1994, una empresa quiso indagar entre los habitantes de Montevideo las razones del desprestigio de los políticos, dando por sentado el fenómeno. Se les pidió a los entrevistados tres menciones. Algunas de las respuestas fueron notoriamente contradictorias. Un 52% dijo que era porque dejaban de lado principios y programas para negociar, mientras que un 38% adujo lo contrario, por no ceder principios y programas y no negociar. La razón más citada, con un 79% fue que no son sinceros, que habitualmente mienten, seguido por un 75% que adujeron que los políticos no cumplen lo que prometen. Finalmente un 44% dijo que tenían sueldos elevados[5].

Acercándose a otras de las posibles razones del desprestigio de los políticos la empresa IESOP de Ecuador preguntó si los partidos estaban manejados por "argollas"[6]. En octubre de 1993 el 85% de los entrevistados condicionado por la forma de la pregunta respondió que sí, mientras que un 11% dijo que no y un 4% se abstuvo de contestar. La misma empresa preguntó si era mejor tener un partido único. Pese a la forma en que se hizo la pregunta, un 42% de los quiteños y un 30% de los guayaquileños rechazó la afirmación, mientras que el 55% de los serranos la admitió y un 69% de los costeños.

En Venezuela la empresa Doxa preguntó si era posible que los partidos mejoran en su actuación. Un 47.2% dijo que no era factible, y un 41% confirmó la aseveración contenida en la pregunta. Un 11.7% no se prenunció.

---

5 Datos de Marketing Asociados sobre la base de una muestra de 302 casos en Montevideo. Tomada en marzo de 1994. Los salarios de los integrantes de la clase política en tanto gobernantes o representantes son bajos, promediando los 2.100 dólares mensuales.

6 La referencia es un núcleo oligárquico que controla al partido en el sentido dado por Robert Michels a esa expresión.

Como puede verse, pese a los condicionamientos introducidos por la forma en que se preguntó en casi todos los casos la situación no es favorable para los partidos.

Otra forma de constatar lo fue preguntar por qué razón se votaba. Se ofreció como opciones la adhesión partidaria, las calidades del candidato o el programa presentado. En Ecuador lo hizo IESOP en octubre de 1993, obteniendo un 30% la respuesta el programa, 20% el candidato, 17% el partido. Las tres en conjunto fue la respuesta del 10% y ninguna de ellas del 8%. Otro 15% se abstuvo de contestar.

En Guatemala y Panamá se preguntó si la opinión ciudadana era tomada en cuenta por la clase política a la hora de tomar decisiones. En Guatemala en marzo de 1993 un 73% dijo que no y sólo un 21% dijo que se tomaba en cuenta, mientras que un 6% no respondió. En el país del canal, un 63% también consideró que no se tomaba en cuenta, un 11% más dudaba y un 24% respondía afirmativamente. Sólo un 2% no contestó. En este caso la razón del desprestigio estaría en no tomar en cuenta los intereses ciudadanos.

Una alternativa de medir la situación del político es a través del prestigio de las profesiones.

Cuadro No. 9
Prestigio de Profesiones en Tres Países

PROFESION	El Salvador sep. 1993	Panamá sep. 1992	Uruguay abril 1994
Ingeniero	70	61	77
Médico	85	89	74
Comunicador Social	74	sd	sd
Maestros de Primaria	55	26	sd
Abogados	36	73	61
Empresario	21	62	67
Policía	6	28	sd
Político	8	22	20
Fuente	Unimer	Unimer	Equipos. El Observador 20 abr. 94

En las tres menciones realizadas en cada país puede verse el escaso prestigio registrado por los políticos, que están notoriamente abajo en las preferencias, casi en el mismo nivel que los integrantes de los aparatos de seguridad.

6. Participación política

Un efecto no querido de este desprestigio de la clase política puede verse en las opiniones referidas al voto obligatorio. Como es sabido gran parte de los países de la región tienen normas constitucionales que imponen el voto obligatorio[7]. (Ver Cuadro10).

Quienes opinan sobre este aspecto de procedimiento de la participación política se dividen entre los que lo consideran uno de los derechos o deberes, o sea quienes tienen una concepción liberal del régimen político y aquellos desinteresados de la actividad. Un porcentaje pequeño cree que estos aspectos de procedimiento inciden en cambios fuertes en la sociedad, mientras que un porcentaje de los respondentes que puede llegar a ser importante, como en el caso guatemalteco, no expresa opinión.

Si se pregunta en forma simplificada de modo de provocar una respuesta binaria, acerca de si participaría en una elección si el voto no fuese obligatorio, en Venezuela, en noviembre de 1993 el 63% informó que igualmente votaría, mientras que un 29% informó que lo haría, y un 8% no se pronunció. En Uruguay se llega a resultados similares. Un 66% igualmente está dispuesto a votar, un 31% no quiere hacerlo y un 3% no responde[8].

---

7 En Colombia no hay obligación de registrarse ni de votar. En Chile no hay obligación de registrarse, pero una vez hecho es obligatorio votar. En el resto de los países, algunos tienen la obligación impuesta, pero no hay sanciones para efectivizarlo, o la misma tiene un carácter simbólico, como en Argentina. En muchos de los países el subregistro ciudadano es elevado, como en Bolivia o Guatemala.

8 PR&A,encuesta de abril de 1994 en Montevideo sobre la base de 800 casos.

Cuadro No. 10
Consideración de la Política en Elecciones

COMO LO CONSIDERA	Ecuador mayo 1992	Panamá sep. 1992	Guatemala marzo 1993
Como una Obligación	43	31	48
Como un derecho o como un deber cívico	40	46	21
Como una posibilidad de imponer cambios favorables para la población	7	10	1
No sabe/n responde	10	13	30
Fuente	IESOP	Unimer	Unimer

7. Conclusiones

Las respuestas que hemos analizado indican que hay un capital político favorable a la existencia de un régimen democrático[9] y que pese a la crisis de los partidos y la desconfianza en la clase política hay una base importante para trabajar por la consolidación de la democracia. A ello no parece ajena la acción de los medios que moldean una

---

9 En setiembre de 1991 en Bolivia la empresa E&E pidió a los encuestados que identificaran cuáles eran las funciones más importantes de una democracia. Las respuestas de carácter abierto, apuntaron a cuáles serían las responsabilidades de la sociedad organizada políticamente, casi diríamos cuáles eran las funciones del estado. Un 24% citó en primer lugar responsabilidades en el área de educación, un 18% marcó en justicia, un 16% en el área de la salud, un 13% en las áreas de empleo y un 11% en las de administración.

forma de pensar favorable a la existencia de un régimen que garantice las libertades públicas.

Aún en un país sometido a fuertes presiones antisistema como Venezuela, cuando se pregunta a los entrevistados una evaluación de conjunto de la democracia un 45.4% responde buena o muy buena, frente a un 48.4% que responde muy mala o mala. Y si se le pide una respuesta acerca de si las responsabilidades son del régimen o de los políticos, un 84.7% se inclina por adjudicar los errores a la clase política, frente a un 1.3% que dice que la democracia fracasó. Aunque la pregunta condiciona en contra de los políticos, las diferencias son abrumadoras e indican que el área sustancial de trabajo para mejorar el rendimiento de la democracia está en la clase política y las organizaciones voluntarias de la sociedad civil que deben agregar intereses: los partidos políticos.

Si se desea tener un sistema político consolidado habrá que mejorar la imagen de los políticos y su acción efectiva. Esto apunta a la acción estatal y a la forma en que deben desenvolverse los partidos en tanto representantes de la sociedad.

PERIODISMO Y DEMOCRACIA

Carlos Alberto MONTANER

Le agradezco al Instituto Interamericano de Derechos Humanos la oportunidad de reflexionar en voz alta, junto a ustedes, sobre el tema Periodismo y Democracia, pie forzado que me obliga a ciertas precisiones previas, para poder entendernos con claridad.

Doy por sentado que cuando hablamos de periodismo, en este contexto, estamos pensando solamente en un periodismo libre, crítico, capaz de censurar, de calificar, o de alabar sin temor a lo que las palabras dichas, sin que las palabras dichas o escritas nos puedan traer consecuencias negativas.

Obviamente, [si nos ceñimos a esta definición], la prensa publicada en los sistemas totalitarios, no tendría cabida. ¿Porqué? Pues porque nos referimos al periodismo capaz de examinar la realidad, que es el que nos interesa con ojo crítico, y esa no es la misión del periodismo en las sociedades dictatoriales, sino exactamente la opuesta: ratificar la visión oficial, verificarla constantemente en todo aquello que parezca apoyarla, y desechar, censurar o tergiversar cuanto parezca negarla.

Apoderarse de nuestro lenguaje:

Esto es importante subrayarlo, porque la lucha por la libertad consiste, precisamente, en los sacrificios que realizan ciertas personas por poder examinar sin temores la realidad, y los atropellos que cometen

otras personas por impedir que ese libre escrutinio se lleve a cabo, ahí está toda la historia de la lucha por la libertad.

¿Qué buscan, en último análisis, los tiranos? En realidad no buscan convencernos de sus ideas, ni de apropiarse de nuestras conciencias. Se conforman con algo más modesto y al mismo tiempo más sorprendente: apoderarse de nuestro lenguaje, robarnos las palabras propias y obligarnos a repetir las que a ellos les complace. Acto en el que se demuestra la sabiduría que poseen, el calibre de sus ideas, y la infalibilidad del dogma que nos proponen e imponen. ¿Porqué los tiranos hacen algo tan extraño, y al mismo tiempo tan frecuente? ¿Porqué quieren robarnos nuestras palabras? No es fácil dar con la respuesta, pero me figuro que esas imposiciones, esa voluntad de quitarnos nuestro lenguaje, tiene que ver con el ejercicio del poder.

El poder dictatorial se ejerce, fundamentalmente, orquestando el lenguaje de las personas subordinadas. Se ejerce obligándolas a la repetición coral, forzándolas a una coincidencia artificial en el lenguaje de la que los dictadores parecen derivar una intensa complacencia.

Esa entrega del lenguaje, esos nombres coreados por multitudes que golpean con las sílabas los oídos de las personas en honor del tirano, esa entrega del lenguaje naturalmente, también forma parte de las oscuras ceremonias de vasallaje y servilismo con las que el bicho humano estratifica las jerarquías y establece la posición del yo individual en medio del océano de otros yo de sus congéneres.

Definición de la Democracia

Ahora, desde esta perspectiva del periodismo, me gustaría acercarme a la palabra **democracia**. Como todos sabemos, la definición más urgente es la de «gobierno de la mayoría», pero enseguida comienzan las perplejidades. ¿La mayoría de los seres humanos o la mayoría de los seres humanos adultos? ¿A qué edad se es adulto? ¿La mayoría de los que participan y votan o de todas las personas con derecho a votar? La mayoría relativa del que gana con el 10% de los votos, dada la fragmentación del electorado, o la mayoría absoluta de los sistemas que

fuerzan el voto entre dos opciones? ¿Cuando se habla de «gobierno de la mayoría» se le otorga la facultad de decidir sin limitaciones o se marcan unos límites constitucionales que pueden impedir que las mayorías ejerzan libremente su voluntad?

Lo que quiero decir es que eso a lo que llamamos democracia no es más que un método invariable de tomar decisiones colectivas. Un método basado en la racionalidad inapelable de la aritmética, pero que requiere un previo acuerdo y una previa reglamentación, pues en materia política 2 más 2 no siempre son cuatro. Y quien lo dude, por ejemplo, puede averiguar cuántos votos necesita un diputado liberal en Inglaterra frente a los que necesita un conservador o un laborista para salir electo. Y si quiere estudiar más de cerca esta desequilibrada anomalía, le recomiendo que examine con cuidado la «Regla de DHont» con que en Europa, algunos países privilegian los resultados de los partidos mayoritarios en nombre de una mejor gobernabilidad del poder legislativo.

La Democracia y la Aritmética

Dicho esto, queda claro -repito- que la democracia no es más que un mecanismo para la toma de decisiones colectivas. Un mecanismo basado en una simple premisa anterior, y es que, desaparecido el **soberano,** desaparecida la monarquía absolutista en donde se tomaban las decisiones en nombre de todos, **la soberanía** pasó a depender del pueblo, es decir, había que tomar entre todos las decisiones que afectaban a todos, y para eso hacía falta un método objetivo, y eso solo se podía lograr con el auxilio de una curiosa invención que no presentaba aristas de incertidumbre: la aritmética.

No obstante, la existencia de un método objetivo para la toma de decisiones -la democracia como hemos dicho- no garantizaba que esas decisiones fueran correctas, ni sabias, ni prudentes, sino que habían sido tomadas con arreglo a unas normas en las que no cabían valoraciones subjetivas. Una vez puestos de acuerdo sobre la forma de contar y de asignar los votos, nadie podía dudar de que 19 era un número mayor que 17 y menor que 21, y a eso se reducía el método aritmético aplicado a la democracia.

A qué viene dentro de estas reflexiones, esta humilde definición de la democracia? Viene a cuento de lo que hace unos instantes habíamos dicho del periodismo, el verdadero periodismo es un examen profundo y sin miedo de la realidad. Es un análisis de lo que aconteció, de lo que ahora está sucediendo, y es una predicción de lo que puede suceder. Es información descriptiva y es juicio valorativo. En otras palabras, es el gran complemento de la democracia porque ayuda, o puede ayudar a que las decisiones que se tomen sean las correctas y no las equivocadas.

Esto quizás explica la enigmática frase de Jefferson cuando afirmó que prefería una sociedad con prensa libre, aunque no fuera una Nación soberana, a una Nación soberana sin prensa libre. Sencillamente, sin prensa libre, y sin la posibilidad de escudriñar la realidad minuciosamente, hay una alta probabilidad de que no tomemos las decisiones correctas. ¿Y qué ocurre cuando sistemáticamente, y por un largo período tomamos las decisiones incorrectas? Pues, en lugar de avergonzarnos de nuestros errores, o en vez de tratar de enmendarlos, lo que solemos hacer es culpar a la democracia, y atribuirle a lo que no es nada más que un **método**, nuestros errores conceptuales, nuestra falta de información, y buscamos entonces alivio en alguna forma de autoritarismo.

Es eso lo que se oye cuando la pobreza, la corrupción o los escándalos de gobierno colman la copa de los pueblos: es lo que solemos ver en América Latina cada vez que algún salvador de la patria sale de los cuarteles a bordo de un tanque a tomar la casa de gobierno, culpan la democracia en vez de culparnos a nosotros por no haber sabido hacer uso de ese método que tan buenos resultados ha dado en los 20 países más prósperos y dichosos del mundo.

Información y Decisiones

Creo que ahora se puede ver con más claridad la estrecha relación que existe entre la democracia y el buen periodismo, si tenemos que tomar decisiones, mejor será que nos informemos adecuadamente, porque si nos equivocamos con demasiada frecuencia, muchas personas van a comenzar a decir que el método democrático no sirve, y que mejor sería delegar en alguien, o en un grupo que asuma nuestros atributos soberanos. Y de este punto me gustaría moverme hacia otra zona aledaña aunque un

tanto sorprendente. Una vez establecida la relación entre democracia y periodismo, me parece conveniente formular la siguiente pregunta: Porqué se me ha pedido que venga a Managua a hablar de estas cosas? Porque -por ejemplo- es bastante improbable que me convoquen a París, a hablar de estos asuntos.

Evidentemente, me han invitado a Nicaragua a abordar este tema porque en este país la democracia no ha dado sus mejores frutos. En este país el **método** no ha funcionado adecuadamente. Los nicaragüenses, sin duda, a duras penas han conseguido tomar decisiones colectivas con arreglo a las normas democráticas, pero tan grave como eso es que las decisiones, con frecuencia, las toman de forma errónea. Eligen mal lo que se debe hacer, y suelen escoger mal a quienes deben ejecutar las tareas seleccionadas.

¿Cuál es el panorama que se asoma a los ojos de cualquier observador objetivo? Un país bello y fértil, razonablemente dotado de bienes naturales, con una población cinco veces más pequeña que la de Suiza y Austria combinadas, pese a que la superficie de Nicaragua es semejante a las de Suiza y Austria combinadas.

Sin embargo, pese a esas ventajas comparativas, Nicaragua es un país más empobrecido que pobre, crispado por las pasiones políticas , con un sesenta por ciento de desempleo -según leo en la prensa- y en el que casi toda la sociedad es víctima de un alto grado de incertidumbre. Nadie está seguro de que mañana no va a recomenzar la guerra civil, o de que no va a perder sus propiedades o sus ahorros devorados por el resurgimiento de la inflación o el aumento de la presión fiscal como consecuencia por ejemplo, de una disminución de la ayuda internacional y la simultánea rigidez de una estructura burocrática inmodificable.

Lo que quiero decir es que este hermoso país, potencialmente próspero y feliz, no ha conseguido lograr sus objetivos, y lleva más de un siglo de continuada obscuridad, a veces interrumpida, como ahora, por unos breves relámpagos democráticos. ¿Porqué esta trágica historia? La explicación pudiera ser notoriamente sencilla: porque la información que prevalece en la sociedad nicaragüense es totalmente insuficiente, equivocada o sesgada. Y cuando digo **información** me refiero a cualquier clase de conocimiento capaz de inducir un tipo de conducta.

La información es lo que conforma los valores, las creencias y los conocimientos. Y de la suma de valores, creencias y conocimientos se suele derivar la conducta. Una conducta, que a su vez, cree estar orientada a satisfacer los intereses personales, tal y como les damos consistencia de acuerdo con las informaciones que poseemos. De donde se deriva una verdad tal vez insoslayable: mientras más información tengamos a nuestra disposición, más posibilidades tendremos de actuar adecuadamente y de alcanzar el éxito.

Los enemigos de la información:

Sin embargo, este criterio no parece ser universalmente aceptado, y abundan los enemigos de que la información se difunda sin límites. Por una parte suelen estar los gobiernos autoritarios y los grupos de presión empeñados en limitar lo que se puede decir, empeñados en limitar el **mensaje**, y de la otra, los sindicatos y los sectores profesionales decididos a indicar quiénes están autorizados a difundir la información o las opiniones en la prensa, esto es, quiénes deben ser los **mensajeros.**

En cuanto a lo primero, deberíamos ser firmes y totalmente claros: todo puede y debe decirse, y dejar al criterio del mercado lo que se prefiere o lo que se rechaza. Es cierto que en una sociedad permisiva y tolerante aparecerán publicaciones escandalosas y hasta ofensivas para el criterio de las mayorías, pero los perjuicios que causaría impedir su divulgación son mucho mayores que la tranquilidad de espíritu que le traería a las personas que se sienten agraviadas por la presencia de estas publicaciones. Al fin y al cabo, si permitimos que el gobierno, a través de leyes y decretos, decida lo que no se puede divulgar, la tendencia creciente será silenciar todo aquello que encierre alguna forma de censura a la clase dirigente, pues siempre habrá una excusa para proteger la dignidad de los mandatarios, para salvaguardar la moral de la ciudadanía, o como tantas veces se oye, para no exacerbar los ánimos del pueblo contra las instituciones democráticas.

En España, por ejemplo, en los últimos años de la dictadura, en lo que luego llamamos «el Tardo-Franquismo», un pobre ciudadano fue condenado a diez días de arresto, acusado de falta de respeto a la autoridad, porque sonoramente expulsó unos gases intestinales junto a un guardia

civil, pero el asunto se volvió aún más grotesco cuando la revista que recogió la información fue multada por desacato a la autoridad. Esta defensa de la total libertad de prensa no quiere decir, sin embargo, que es lícito mentir, injuriar, calumniar o desinformar deliberadamente.

Hacer eso en una sociedad democrática debe constituir delito y debe perseguirse y castigarse con arreglo a la ley a posteriori no antes de que aparezcan estas informaciones en la prensa o estos ataques o estas injurias.

Por otra parte, no se equivocan los sociedades que aborrecen la mentira. Dice la Biblia que «solo la verdad os hará libres»y me parece que es difícil encerrar más sabiduría en un apotegma de esta brevedad. Solo las sociedades en las que el perjurio constituye una conducta inaceptable consiguen tener una idea aproximada de la realidad para poder actuar en consecuencia.

No obstante, para el buen funcionamiento de la democracia, tan peligrosos resultan quienes quieren ejercer la censura o quienes renuncian a colocarse bajo la autoridad de la verdad, como quienes pretenden decidir quiénes tienen el derecho a difundir la información. En efecto, desde hace unos cuantos años, en todo el ámbito iberoamericano, ha surgido una fuerte tendencia corporativista que se propone limitar el derecho a ejercer el periodismo a quienes han pasado por la Facultad de Comunicación de alguna institución acreditada. El razonamiento que esgrimen los defensores de esta medida se afinca en la analogía: si a los médicos o a los arquitectos se les licencia para que ellos y solo ellos puedan ejercer sus profesiones, porque no ocurre lo mismo con los periodistas. ¿No estudiaron durante cuatro o cinco años acaso?

En realidad se trata de una falsa analogía. No es lo mismo transmitir información u opiniones, que hacer un transplante de hígado o levantar los planos de una central nuclear. La divulgación de informaciones y opiniones -que es lo que hace el periodismo en última instancia- es una propuesta más que hace el comunicador al receptor, y este podrá aceptarla, rechazarla o ignorarla, sin que de ello se deriven consecuencias sustanciales.

Si aceptáramos el principio de que solo tienen derecho a comunicarse públicamente quienes poseen una licencia otorgada por el Estado, muy

bien podríamos concluir que ningún pintor que no haya tenido formación académica oficial tenga derecho a exhibir o vender sus cuadros, o ningún músico sin grado académico podría formar parte de orquestas sinfónicas o de simples cuartetos. Rizando el rizo, y por la misma absurda regla, no es descabellado que se le prohíba jugar béisbol profesional a quien no tenga título de profesor de Educación Física, o hasta podrá exigírsele un doctorado en Filosofía o en Humanidades a quien viniera a Managua -como es mi caso- a compartir con ustedes unas cuantas reflexiones sobre el periodismo y la democracia.

Ese camino, obviamente, conduce al disparate y al empobrecimiento cultural de nuestras sociedades. Y si ese criterio hubiera existido en el pasado, no hubiéramos contado con las crónicas y los periódicos creados por José Martí, Domingo Faustino Sarmiento, Rufino Blanco Fombona, Blazco Ibáñez, Gómez Carrillo, Ortega y Gasset, y prácticamente todos los grandes escritores y pensadores de nuestra lengua, una lengua -por cierto-, que tal vez ha alcanzado sus momentos estelares en las humildes páginas de los periódicos.

¿Quién es -en suma- un buen periodista? El que tiene algo que decir (una información, una opinión): sabe como decirlo de una manera atrayente y original; posee, además, el instinto de colocar el texto en el lugar adecuado, y con el rango tipográfico conveniente, es también un problema de topografía de la información. Todo esto, por supuesto, se puede aprender en las escuelas de periodismo, o se puede aprender en la práctica diaria, o hasta en el simple análisis de la prensa que circula, o se escucha, o se ve, lo que priva de toda seriedad, la necesidad de contar con licencias o permisos para ejercer el periodismo.

Una reflexión parecida tal vez haya que hacerla con relación al debate, un tanto estéril, sobre quién o quiénes pueden ejercer la libertad de prensa, puesto que hacer un periódico o poner en el aire una estación de radio o un canal de televisión, cuesta mucho dinero y no todo el mundo, o mejor aún, casi nadie cuenta con los recursos para crear este tipo de empresa.

Eso es cierto, pero se olvida un detalle básico: quienes realmente deciden la línea de los órganos de comunicación son los lectores, el auditorio, los telespectadores. Es verdad que el director de un periódico decide lo que se debe opinar en su periódico, y lo hace generalmente con

cierto grado o cierta dosis dictatorial, porque estiman que los periódicos pues no son parlamentos abiertos sino es otra cosa, y deciden lo que se debe informar, pero es el mercado, en último término, lo que modula y determina el contenido de los medios de comunicación y el que acaba por dictar la pauta de esos medios, si no hay un encaje entre el medio y el receptor, ese órgano desaparece. No es solo por amor a la verdad, a la verdad pura, que los medios de comunicación en los países más serios y más organizados no deben exagerar, mentir o distorsionar los hechos, es porque si no lo hacen, y si el público descubre que tratan de engañarlo o manipularlo, ese público acaba por darle la espalda, y especialmente claro, si se trata de una sociedad libre y abierta, en la que puede elegir entre diversos medios de informarse.

En suma, y para finalizar, es posible iniciar una democracia sin prensa libre y crítica, pero lo más probable es que no durará mucho tiempo. Por el contrario, una sociedad que cuente con abundantes y críticos medios de comunicación, tiene más probabilidades de corregir errores y evitar caminos equivocados. En Nicaragua tenemos una democracia débil que se inicia, pero la vía de fortalecerla está en fortalecer los medios de comunicación. Es a esto a lo que no se debe renunciar si algún día queremos que este país y todos los demás de América Latina, sean prósperos y dichosos.

LA PRENSA Y EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA ¿CÓMO SEREMOS EN EL AÑO 2000?

Carlos MONSIVAIS

A la memoria de Don Antonio López de Santa Ana, que ocupó once veces la Presidencia de México en seguimiento a su terapia ocupacional.

Con tal de ahorrarles a estas notas el carácter premonitorio, declaro instalado, hoy 7 de setiembre del año 2000, el Seminario "El Rol de los Medios de Comunicación en el Proceso de Transición y Consolidación Democrática en América Latina". Este siglo XXI recién estrenado, nos aguarda con fe y esperanza y exige de nosotros el optimismo. ¡Qué lejos quedan los días a aciagos! La nueva centuria, es en sí misma renovación del ánimo y desde su inauguración aguardamos constantemente y con júbilo, el cumplimiento de las utopías largamente postpuestas.

Sin embargo, antes de arribar a nuestra actual bienaventuranza, ¡cuántos pronósticos funestos no debimos de solventar! Y no está de más precisarlo: hasta hace muy poco el sustantivo pronóstico se había maridado

Previous Page Blank

con el adjetivo funesto. Como divertimento, y en memoria de aquellos malos agüeros ofrezco ahora, veteado de comentarios, un recuento mínimo del discurso apocalíptico del lejano y medroso 1994.

No empezaré por lado alguno, para burlar el sentido jerárquico de los antiguos. Más bien, iré a donde me lleven las evocaciones del tiempo poseído por las anticipaciones desoladas.

¡Cómo se equivocaron aquellos que en por mala fe y a pesar de su contigüidad en el tiempo, yo necesito calificar de antiguos. Con todo respeto, anuncio mi conclusión: cuán difícil es respetarlos. ¿Cómo no lanzarles una sonrisa irónica a los convencidos del porvenir un tanto tétrico de los medios informativos? Ellos, las criaturas prehistóricas de la primera mitad de los años noventa, del fin de siglo, aislados y perfeccionados en el laberinto de sus profecías -y así no lo aceptasen- creyeron demoníacamente en el fin de la era de Gutenberg y en los vaticinios de Marshall Mc Luhan y su devoción esencial partió del odio para concluir en el deslumbramiento, y a la inversa.

Nadie como ellos para reverenciar a la televisión. Nadie como ellos para culpar a la televisión de todos los males, al grado de que le pedían sus familiares nunca dejarlos solos ante la tele, no sea que de tal Caja de Pandora se desprendiesen de pronto la cauda de males que los habrían de desvastar. En su pánico, los antiguos supusieron que el periodismo, por ellos practicado y reverenciado, dejaría de importar y, lo más probable, de existir. Se llenaban la boca con argumentos deprimentes. ¡Vean!, exclamaban los más nostálgicos de entre ellos. ¡vean el panorama, de nuestras escuelas de comunicación!

Han sido por años un avance, porque eliminaron muchos vicios funestos de la improvisación, pero han sustituido al periodismo de viejo estilo, gozosamente improvisado y noctámbulo, por un periodismo carente en la mayoría de las ocasiones de impulso literario, seco a fuerza de distanciado del poderío idiomático, reiterativo, con un instinto narrativo en declinación, podado de alegorías y símiles porque eso según sus cánones era espontaneísta, y además no se entendía. Vislumbraron en sus lamentaciones al pie de los cadáveres de Cervantes y Quevedo, un año 2000 entregado al laconismo de un idioma de 300 palabras básicas, sin referencia clásica que no habrían de captar la mayoría de sus lectores,

sometido a la prosa de boletín, humilde y humillado ante el despliegue de las imágenes.

¡Qué sometimientos y qué laceraciones! Esos periodistas del ayer o el anteayer, creían a tal punto en la debilidad de la palabra, que procuraban crecientemente sustituir con fotos, dibujos y diagramas de las computadoras, su penuria descriptiva, y avisoraban un porvenir, regido por la iconósfera, en el triunfo de las imágenes y la retirada de lo verbal. Creían insustituibles los video-diarios y las video-revistas, y en los planes de estudio de las escuelas de comunicación, eliminaron progresivamente lo que tuviese que ver, así fuera de lejos, con la formación humanista. Y el video ocupaba sus pensamientos con tal vehemencia, que el cuarto de edición resultó ya la zona sagrada que sustituyó a la sala de redacción. Y en el paisaje ordenado por el temor pasivo a la abolición de la lectura, los antiguos cedieron sin casi darse cuenta a la informática, que convirtieron en religión, y transformaron a las computadoras, a cada una de ellas, en cubículo, confesionario, diván psiquiátrico, altar de los alborozos y las quejas. Esto, lo admito, era inevitable, pero por desgracia de allí desprendieron teorías fatalistas, que luego no se justificaron. Cierto, persistió y se amplió el avasallamiento de las imágenes, pero por ley, hoy septiembre del año 2000, uno de cada cien latinoamericano, debe de ser capaz de tomar en sus manos un periódico y desentrañar sus malvados signos. Por acuerdo constitucional, del gobierno y de las sociedades, los lectores no son todavía una especie en extinción.

¡Ay, los antiguos! Es increíble pensar cuánto nos separa de lo que, en la cronología convencional, son apenas seis años. Ellos creían, digamos en la manipulación, en la siniestra conjura de unos cuantos para pervertir la mente de los inocentes ellos mismos, sus familias, sus conocidos, el pueblo. Cuando fue disminuyendo el poder efectivo de la prensa, y se advirtieron los límites de sus facultades de movilización, dieron en acusar a los dueños de las empresas televisivas de todas las canalladas suponibles, como si el espectador fuese cada tarde y cada noche la víctima en lo alto de la pirámide o en las mazmorras de la inquisición, a la que, con cuchillo de pedernal, o con hoguera piadosa se la arrancarían ya no el corazón sino el entendimiento, se le quemaría no para devolverlo a la verdadera religión sino a la contemplación absorta de los comerciales. ¡Pobres Casandras! ¡Triste condición oracular de los

comunicólogos! Ahora sabemos mejor, la televisión no es una conjura porque es la concreción de nuestra voluntad, no es algo externo a nosotros sino la forma óptima de nuestro temor a quedarnos solos. La nueva versión del infierno es un mundo sin electricidad.

Vuelvo al principio, ¿por qué los antiguos, unos cuantos de ellos, al menos, concibieron tan sombriamente el paraíso del año 2000? En parte por su manía central: la idea hoy tan irrelevante que ve en la información a la fuente de poder. Este dogma se desbarató cuando todos tuvieron acceso a las grandes terminales, y el flujo informativo ni les modificó el carácter, ni democratizó su idea y su vivencia de la democrática, ni permitió otra cosa que la devastación por el recelo. Seré más específico, como ustedes saben dos hechos marcaron en los medios informativos, internacionalmente el auge, y casi diría, la exigencia de la paranoia. El asesinato de John F. Kennedy y la investigación correspondiente, y el proceso al que le cedió su nombre: el complejo hotelero Watergate en Washington. A partir de estas dos instancias, se volvió casi imposible distinguir entre la información como poder, y la información porque sí. Pongo ejemplos tomados de la vida mexicana en un afán de reivindicar mi chovinismo, que pasó de terquedad ideológica a capricho informativo.

En 1994, en marzo, murió asesinado en Tijuana el candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio. Esto en otro momento hubiera dado como resultado una hipótesis central y las averiguaciones consiguientes, si eran posibles, y no ofendían al grupo en el poder. Pero el crimen sucedió treinta años después del asesinato de Kennedy, con las millones de hipótesis que zumbaban en el inconsciente colectivo, y la figura del fiscal Jim Garrison exaltada por la película JFK de Oliver Stone.

Ningún periodista en México pretendió cubrir los hechos de la Colonia Lomas Taurinas de Tijuana. Todos aspiraron a la gran superstición tan propia del finado siglo XX: inscribir su nombre en la historia. Y sucedió lo inesperado, las interpretaciones por descabelladas que fuesen, y ¿qué podría ser descabellado, si de parte del gobierno la investigación nació muerta?, las investigaciones recibían atención y luego se extinguían, los lectores demandaron por lo menos una nueva conjetura cada semana, el legajo se expandió como metáfora del desarrollo de la humanidad desde Adán y Eva, los testigos clave recorrieron el país dando

conferencias que se tomaron como declaraciones públicas, y llegó el momento en que del proceso se sabía todo con detalle, con exactitud, menos la identidad de la víctima. A la prensa se le debía masificación de recelo, que también complementaba a la obsesión gubernamental: la privatización de las investigaciones.

Todavía hoy a tanta distancia histórica, alguien quiere destacarse entrevistando a un testigo presencial de los hechos, pero según las encuestas sólo el 1% de los lectores tienen ganas de sorprenderse.

Segundo ejemplo: el síndrome Watergate. Para los periodistas de los distantes años noventa, el reportaje de investigación lo fue todo, y su utilidad resultó extraordinaria. La opinión pública o la sociedad civil, apoyaron con denuedo, o con estrépito, esta búsqueda de lo que ocultaban el gobierno, la iniciativa privada y no tan infrecuentemente el clero. Caso tras caso, los reportajes dieron cuenta de fraudes, conspiraciones contra el presupuesto nacional, asociaciones delictuosas entre narcos y los sepulcros blanqueados de la administración federal y la empresa, conversaciones muy privadas, entre el Nuncio Apostólico y los asesinos de un Cardenal, etcétera. Con un poder judicial aquejado de inmensa corrupción y los encargados de la seguridad pública influidos o controlados por el narcotráfico y la delincuencia sobrante, que podríamos llamar: la delincuencia ilegal, en comparación con el narcotráfico, que por su asociación con el poder judicial es la delincuencia legal. Con un poder así de corrompido, la explosión demográfica de los Watergate fue el fenómeno que apuntaló a la prensa en su lucha desigual contra la televisión, en nada afecta investigar, denunciar, exigir, insinuar, y que le otorgó confianza a una generación de reporteros ansiosos de la visibilidad que otorga el entusiasmo de la opinión pública. Pero los casos se acumularon como pirámides del triunfo de la prensa sobre la red de complicidades y muy poco o nada sucedió. Sí, se desacreditaban los implicados, algunos, poquísimos y casi por sorteo, iban por un año o dos a la cárcel, nunca más tiempo, cundían los comentarios de asombro, se editaban libros que alcanzaban el cielo de las cuatro ediciones, y el sistema seguía idéntico, intacto, fascinado con su capacidad autoregenerativa, y con la conversión del escándalo en industria informativa. Más casos con la terminación gate, y más escasez de consecuencias. La impunidad creció a la velocidad de las denuncias, y en un momento dado caso se evaporó el castigo social.

¿Cómo retener tanto nombre de implicado y corrupto? ¿Cómo institucionalizar la condición infamante de legiones de Funcionarios, Empresarios, Jueces, Agentes del Ministerio Público, Diputados, Senadores, Jefes de la Policía Judicial, Clérigos? Y pasó lo que ustedes, ya habitantes del siglo XXI conocen. El escándalo se agregó formalmente al Currículum Vitae de muchísimos, ser acusado resultó en la privacía otro signo de vitalidad, y el espectáculo eclipsó a la moral pública, o mejor dicho, la moral pública se convirtió estrictamente en espectáculo. Moraleja de otra época: quien tiene el poder de conceder la impunidad, tiene el poder de banalizar la información, por terrible que sea.

Si el mayor poder al alcance de los informadores, y casi el único, es la capacidad de provocar el estremecimiento moral, y no me juzguen cínico, que el cinismo es jactancia propia de la prehistoria llamada siglo XX.

Sí, la prensa antigua pecó de soberbia, quien lo duda. No supo, ni quiso posiblemente, atender al hecho incontrovertible: la revolución informática, que sería una transformación de hábito y actitudes mentales. Todo sería ya más breve, las noticias habrían de encapsularse, el criterio profesional sería el resultado de los certificados de habilidad técnica, y no de la índole de aproximación a la noticia. Todavía deprime ver el altísimo número de periodistas, que en 1994 por ejemplo, se trasladaban físicamente al lugar de los hechos, ¿qué caso tenía ya entonces? El lugar de los hechos es el espacio reservado a la televisión, a la prensa le toca evaluar las reacciones del lector que ya se ha apropiado del acerbo mental correspondiente en su capacidad de espectador televisivo.

¿Cuánto hubo que aprender? Hay quienes entre los memoriosos todavía recuerdan los códigos de ética periodística, que pocos cumplían, y aún menos, habían leído, y se adormecían unos a otros hablando de objetividad, neutralidad, compromiso con el lector, todo entre las gloriosas comillas del deber cumplido. Sé muy bien, pero ¿cómo se traduce eso en términos de la informática? ¿Cuántas fotos, en relación a cuántas palabras se requieren para que esplenda la objetividad?

Una imagen vale diez mil palabras, pero dos imágenes ahorran un libro. ¿Quién puede contextualizar la noticia de una semana a otra? Entonces, a nadie se le había ocurrido, y eso prueba las limitaciones del

finalmente entrañable siglo XX. A nadie se le había ocurrido, que junto al diario, o la revista, hubiese un diario y una revista suplementarios, donde el lector se enterase del sentido de las noticias recién leídas. ¿En qué consiste, y dónde se ubica el país aludido? ¿Cuál es el origen de la referencia histórica o literaria? ¿A qué aluden frases como el talón de Aquiles o la cabellera de Absalón? ¿Quién va a saber el significado de cosas que ocurrieron hace más de diez años? ¿Quién va a distinguir dentro de poco, la diferencia entre el siglo IX y el siglo XX?

La ventaja de la televisión es rotunda. En última instancia, las imágenes no necesitan de contexto. Si no se aplican solas, sí se bastan solas. ¿Quién puede traducir una imagen, sin ser lector profesional o sin avergonzarse de la obviedad?

Tal vez, en mi afán de dar un panorama sensato y racional, de la prensa en el año 2000, he obviado escollos y dulcificado lo que en parte sigue ácido y borroso. No lo niego pero no lo exagero: todavía quedan vestigios del periodismo de otra época, diarios y revistas que no acatan el criterio de industriales y financieros, siguen dirigiéndose a la sociedad civil, es espectro del voluntarismo ganoso de dependencia.

Jerarquizan la noticia según lo que llaman "intereses populares", y se extasían con esa falsa objetividad que llamó demagogia. Y hay todavía, Dios los confunda y ya no los multiplique, periodistas que se desplazan de un sitio a otro, interpretan las noticias, como si las noticias fuesen interpretables, y no fueran simples noticias, es decir, hechos que han ocurrido para que uno tenga el valor ancestral de asociaciones imaginativas y sugerentes. Sí, por desgracia, esa prensa y esos periodistas todavía existen, son los que desconfían de las agencias internacionales, los que ven a la política y los negocios bajo la luz tan anticuada de la ética. Al aceite de la postmodernidad, le llaman "corrupción", al encausamiento organizado de puntos de vista le dicen "manipulación", a la unificación del enfoque de los fenómenos lo califican de "imperialismo transnacional", a las debilidades adquisitivas de los tercermundistas, les da el nombre de "hambruna" o "crisis alimenticia". Son los ejemplos últimos de un periodismo de espaldas a la tecnología y a la homogenización.

En aquella época, tan lejana culturalmente, que apenas si se alcanza a golpes de nostalgia, en aquella época, digamos en el período que va de

1968 a 1994, en la prensa se dio paulatina o aceleradamente la gran pretensión: querían ser la vanguardia de la sociedad civil, suplir en donde hiciera falta el esfuerzo de los partidos políticos, convertir sus alcances marginales en interlocución con el poder.

Ellos daban a conocer la primicia de los sótanos políticos y policíacos, alertaban, ironizaban, recapitulaban con fiereza, regañaban al gobierno, y creían burlarse de los poderosos. Entre todos, sí configuraban un malestar de fines de época, la ambición de época de representar, de significar, sin la aprobación de arriba, y daban origen a un modesto desorden de las ideas y las interpretaciones, que llamaban prensa libre.

La rebeldía, así prevista, quedó aislada en lo fundamental. Estas sociedades computarizadas e internacionalizadas por el juego de inversiones y franquicias, no admiten el criterio precientífico de la autonomía. Para vencer a los gravísimos problemas: escasez de recursos, sobrepoblación, falta de empleo o sobra de desempleo, migraciones indeseables, pandemias, todo lo que en una palabra, nos recuerde la existencia del febril y problemático siglo XX, para vencer a todo esto, hace falta atenerse disciplinariamente a la unificación de la perspectiva. Hoy observar el mundo es tarea que no acepta el pluralismo. No hablo de suprimir las libertades, tan sagradas, me refiero al uso de las libertades en favor de la armonía y la concordancia. Donde alguna vez dicen, apareció la lucha de clases, hoy reina el consenso, donde campeó la diversidad, hoy debe privar el criterio único que es el que permite interpretar al mismo tiempo en todos los lugares la misma noticia. No es mucho pedir. Las grandes corporaciones crearon el punto de vista. Le corresponde a los demás incorporarlo a su vida diaria.

Ya sé, los críticos y los resentidos, que vagan por las cuevas como personajes de películas de ciencia-ficción, en harapos y con el descontento a modo de bandera, insisten en volver a la época en que cada quien pensaba e informaba como querían. Pero ese tiempo si les da la gana, no ha transcurrido, está intacto, y no habrá sanciones para quienes discrepen, no habrá sanciones de acuerdo, pero tampoco créditos ni estímulos, y alta tecnología. El mundo, y esos fragmentos intercambiables, las naciones, exigen el sometimiento a la norma no por volver a la Edad Media, sino por imprimirle la fluidez del consenso al único territorio realmente libre en la era de la masificación. El territorio de los sentimientos adaptivos.

Recupérense los grandes cambios: antes, en el Tercer Mundo, se quejaban de la explotación, ahora, de la falta de explotación que es en otras palabras el desempleo orgánico para siempre. Antes lo usual era protestar contra los malos gobernantes, ahora, con la transformación de los gobiernos en empresas legitimadas por elecciones, no hay el rigor gobernante a quienes enderezarles las quejas. Sólo empleados de alta jerarquía sujetos a la ratificación o rectificación de las encuestas privadas de las transnacionales.

¿Cuántos leen todavía? Imposible enterarse, porque sin estar prohibida la lectura, sí se ha convertido en actividad derivada mal vista social y familiarmente, "¿qué hacés allí leyendo?, vete a hacer algo de provecho". Por eso pocos admiten ser lectores, o lo admiten con culpa, con rubor o con vergüenza.

Talvez entre otras cosas por la experiencia de finales de siglo XX, cuando los lectores genuinos de la prensa vivían en perpetuo mal humor, amargadísimos, convencidos de la injusticia del universo.

En el siglo XXI, que por decreto de la ONU se llamará: el Siglo del Optimismo Justificado, no tiene caso esa "contraloría civil" del rencor y del desánimo, y es preferible la visión unánime que contrarreste la desesperanza y, al certificar las realidades inmejorables, incite al proceso que algún día, quizás conduzca a esas realidades inmejorables. Pero, desearía que no me tergiversen aquellos partidarios del periodismo del vigésimo siglo, populista, impresionista, tan rentable con frecuencia y tan proclive a ver en las notas de bodas y bautizos a los indicios del Génesis o del Apocalipsis según el humor, o la perspectiva ideológica. Fue un periodismo, para centrarme de nuevo en México, que sirvió a un deseo de cambio hasta que lo corrompieron, o que se corrompió antes, para que el intento de cambio llegase tarde, o que se burocratizó para no permitir que la corrupción los corrompiera, o que ni se corrompió ni se burocratizó, para cumplir con sus lectores, que se frustraron porque su impulso y su gana, y su esfuerzo jamás desembocaron en el cambio.

¡Voy a lo que voy! Desde las alturas del año 2000 en que nos hallamos, es fácil y es cómodo mirar con paternalismo perdona vidas el periodismo que nos antecedió, cuya vanguardia tan obstinada quiso representar a la sociedad, o ser la sociedad, quiso negarle el carácter

legítimo a los otros componentes de la sociedad. Creyeron en la libertad de expresión, y la defendieron y la mantuvieron, pero se les olvidó que si todos conspiraban a favor de la imagen, la libertad de expresión que ellos sostenían era en gran medida invisible por fundamentalmente audible. No, insisto, no soy el cínico y el voraz que denuncian desde sus tribunas o tribunitas, los partidarios de la prensa de antes, de la prensa como en el anacrónico 1994. Soy el representante típico, y talvez por eso básico, de eso que mis enemigos ansiosamente, califican de "insolencia monopólica" y de la pesadilla neoliberal que según ellos sojuzga a la América Latina. Ni modo. No tengo al culpa de su fracaso político y de su incapacidad de convencer a las masas de que la modernización es algo distinto a lo que nosotros pregonamos, de que la modernización que las masas alcancen, será forzosamente destructiva. Sí, pensándolo bien, mi estado de cuentas del año 2000 puede resultar apocalíptico, con la ira que despierta la victoria de los peores. Pero, amigos y enemigos míos, si no querían que esto pasara, si no deseaban oír mi informe triunfalista, debieron hacer algo cuando todavía era posible, digamos en la remota fecha de 1994.

COLABORADORES EN ESTE TOMO

ANTONIO A. CANÇADO TRINDADE

Brasileño. Doctor en Derecho Internacional (Cambridge). Director Ejecutivo del IIDH. Profesor Titular de la Universidad de Brasilia y del Instituto Diplomático Río-Branco de Brasil. Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Miembro del Instituto Internacional de Derecho Humanitario. Miembro de la Comisión de Juristas de la OEA para Nicaragua.

ANTONIO GALA

Español. Novelista, dramaturgo, ensayista y poeta. Autor de "Tiempo íntimo" (poesía), Premio Adonais, "Soneto de Zulia", "Testamento Andaluz". En teatro "Los verdes campos del Edén", Premio Nacional Calderón de la Barca; "Los buenos días perdidos" y otras obras. Ensayista sobre temas políticos.

JAIME RUIZ DE SANTIAGO

Mexicano. Profesor Numerario en la Universidad Iberoamericana de México. Ex-Encargado de Misión del ACNUR en Brasil. Delegado del ACNUR en Italia.

GÉRARD PEYTRIGNET

Suizo. Economista. Jefe de la Delegación Regional del Comité Internacional de la Cruz Roja para Brasil, Guyana y Suriname. Ex-delegado Regional de C.I.C.R. para Chile.

ANGELA BERRY-KOCH

Estadounidense. Ex-Coordinadora del CIREFCA en Belice. Ex-Nutricionista del ACNUR en Ginebra, Suiza.

CRISTIAN KOCH-CASTRO

Chileno. Encargado de Misión del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en Brasil y ex-Encargado de Misión del ACNUR en Belice.

EDITH MÁRQUEZ RODRÍGUEZ

Venezolana. Secretaria Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington D.C. Ex-Embajadora de Venezuela en Washington.

FABIÁN OMAR SALVIOLI

Argentino. Abogado. Investigador del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.

GONZALO ELIZONDO BREEDY

Costarricense. Abogado. Director del Area de Instituciones Públicas del IIDH. Profesor de Teoría del Derecho de la Universidad de Costa Rica.

ABRAHAM MAGENDZO

Chileno. Profesor Universitario e Investigador. Experto del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE), Santiago de Chile.

J. A. LINDGREN ALVES

Brasileño. Diplomático. Miembro de la Sub-Comisión de Naciones Unidas de Prevención de Discriminación y Protección de Minorías. Delegado de Brasil a la Conferencia de El Cairo sobre Población y Desarrollo (1994).

JAIME ORDÓÑEZ

Costarricense. Coordinador de los Programas de Administración de Justicia y Ombudsman del IIDH. Profesor de Teoría del Estado de la Universidad de Costa Rica.

OLE VEDEL RASMUSSEN

Danés. Miembro del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura. Consultor médico externo del IIDH en el campo de la Prevención de la Tortura.

CÉSAR BARROS LEAL

Brasileño. Procurador del Estado de Ceará, Brasil. Profesor de Derecho Penitenciario de la Facultad de Derecho de la Universidad Federal de Ceará. Ex-Secretario de Justicia del Estado de Ceará, Brasil.

ANDRÉS DOMÍNGUEZ LEAL

Chileno. Asesor del Director General de la Policía de Investigaciones de Chile. Consultor Externo del Programa de Fuerzas de Seguridad y Derechos Humanos del IIDH.

RODOLFO CERDAS CRUZ

Costarricense. Abogado. Ex-Director de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Investigador del Centro de Investigación y Adiestramiento Político-Administrativo (CIAPA) y Consultor Externo del IIDH.

CARLOS ALBERTO MONTANER

Español, nacido en Cuba. Periodista y escritor. Autor de las novelas "Trama" (1989) y "Perro Mundo" (1972). Fundador y Presidente del Partido Unión Liberal Cubana.

JUAN RIAL

Uruguayo. Historiador y politólogo. Investigador de Peitho, Sociedad de Análisis Político y consultor en el área política de organismos internacionales y gubernamentales. Consultor Externo del IIDH.

CARLOS MONSIVAIS

Mexicano. Novelista y ensayista. Analista Político para varios periódicos y revistas de su país y de América Latina.

LAS ACTIVIDADES DEL INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS SON POSIBLES GRACIAS AL APOYO DE LOS SIGUIENTES GOBIERNOS Y ENTIDADES:

Gobierno de Argentina • Gobierno de Brasil • Gobierno de Canadá • Gobierno de Costa Rica • Gobierno de Chile • Gobierno de Dinamarca • Gobierno de España • Gobierno de Gran Bretaña • Gobierno de Honduras • Gobierno de Noruega • Gobierno de los Países Bajos • Gobierno de Suecia/ASDI • Gobierno de Suiza • Gobierno de Uruguay • Gobierno de Venezuela • Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI) • Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (AID) • Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) • Amnistía Internacional • Banco Interamericano de Desarrollo (BID) • Comisión de la Unión Europea (CUE) • Comisión Interamericana de Derechos Humanos • Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) • Corte Interamericana de Derechos Humanos • Cruz Roja Española • Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) • Fundación Ford • Fundación Friedrich Naumann • Fundación McArthur • Instituto Jacob Blaustein • Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD) • Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) • Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centro América (PRODERE) • Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) • Universidad de Georgetown • Universidad de Heidelberg •

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos es una entidad internacional autónoma, de naturaleza académica, con capacidad y personalidad jurídicas plenas, internacionales e internas, públicas y privadas, que son necesarias para la enseñanza, investigación y promoción de los derechos humanos y de todas las disciplinas a ellos relativas.

El IIDH basa su acción en los principios de la democracia representativa, el Estado de Derecho, el pluralismo ideológico, el respeto de los derechos y libertades fundamentales, sin discriminación alguna, afirmando la idea de que sin derechos humanos no puede existir democracia y sin democracia no puede haber vigencia efectiva de los derechos humanos.

Jurídicamente fue creado en 1980, por un convenio celebrado entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Gobierno de Costa Rica, fijando la sede del Instituto en San José, Costa Rica.

I I D H