Regionalismo, derechos humanos y democratización en América: La importancia del contexto[1]

Laurence Whitehead
(Oxford University, Inglaterra)

Resumen

El presente artículo plantea cuatro cuestiones relativas a los derechos humanos en las Américas: examina la especificidad de Latinoamérica como región a escala mundial; la teoría de las relaciones entre democratización y derechos humanos; la dimensión regional de los derechos humanos; y, por ultimo, los derechos humanos en Colombia, Cuba, Guatemala y México, enfocando así las diversas realidades sobre el terreno. En respuesta a tales cuestiones, el autor argumenta que las Américas tienen una larga y distintiva historia de iniciativas locales y regionales en lo relativo a los derechos humanos; que todo consenso eficaz sobre derechos humanos tiene que ser socialmente construido y localmente fundado; que el contenido y balance de la protección deseada de los derechos humanos varía marcadamente a lo largo del continente dependiendo de época y lugar; así, mientras las normas regionales pueden ser mejoradas desde arriba y ampliar su alcance, hay en cambio fuertes variaciones en las prácticas nacionales y en la comprensión social de tales asuntos a nivel local. La conclusión general es que la convergencia en un régimen de derechos humanos efectivo y relevante para las Américas sólo cabe esperar que proceda de manera intermitente y desigual, aun en un continente plenamente democratizado. Los avances duraderos han de construirse socialmente, ajustarse a las ideas locales y fundarse en prácticas e intereses nacionales.

Palabras clave: Derechos Humanos – Américas – democratización – cascada de normas – Colombia – Cuba – Guatemala – México

Abstract

This article addresses four questions related to human rights in the Americas: it examines how distinctive Latin America is as a large world region;

[1] Traducido por Guadalupe Lizárraga (2008). Una versión más breve de este artículo apareció en Louise Fawcett y Mónica Serrano (eds.), *Regionalism and Governance in the Americas: Continental Drift*. Nueva York, Palgrave Macmillan, 2005.

the theory of the relationship between democratisation and human rights; the regional dimension of human rights; and finally, on human rights in Colombia, Cuba, Guatemala and Mexico, thus highlighting the diversity of realities on the ground. In response to these questions, the author argues that the Americas have a long and distinctive history of regional and local initiatives in the area of human rights; that any effective human rights consensus must be socially constructed and locally grounded; that the content and balance of desired human rights protection varies markedly across the continent depending on time and place, so while regional norms from above may have improved and gained broader coverage, there are still very strong variations in national practices and local social understandings of these issues. His general conclusion is that convergence on a relevant and effective human rights regime for the Americas can only be expected to proceed fitfully and unevenly, even in a fully democratised continent. Durable advances must be socially constructed, adjusted to local understandings, and grounded in national interests and practices.

Key Words: Human rights – Americas – democratization – norms cascade – Colombia – Cuba – Guatemala – México

I. Introducción

¿Constituye Latinoamérica una unidad distinta dentro de la llamada "tercera ola" de la democratización; ha desarrollado sus propias normas regionales específicas en materia de promoción de los derechos humanos en grado, por ejemplo, de diferenciarse de las prevalecientes en Europa? Quizás, pero cada uno de los tres términos clave en dicha interrogante –América Latina, democratización y derechos humanos– requiere de un comentario.

En primer lugar, Latinoamérica como región es ambigua. El término simplemente puede referirse a un conjunto de territorios geográficos, o puede enfatizar características lingüísticas y culturales que no están, de hecho, uniformemente distribuidas a lo largo del espacio físico; o puede ser una abstracta construcción político-ideológica con mayor o menor sustento. Este artículo adopta una definición geográfica simple de la región, de modo que el continente americano hace referencia al conjunto desde Alaska a Tierra del Fuego, en tanto América Latina incluye eso mismo salvo Estados Unidos y Canadá, pero sí Puerto Rico. Este enfoque se aproxima al tratamiento estándar que la mayoría de las organizaciones internacionales y los diplomáticos hacen de América Latina y el Caribe, de manera que resulta pertinente para algunos aspectos de las legislaciones y las prácticas en materia de derechos humanos; pero quizás no haya "regionalismo" en esta región en el sentido de consensos o equivalencia de resultados.

En segundo lugar, la democratización varía en tiempo y contenido. Dos de las más viejas democracias de la región, Colombia y Venezuela, no se ajustan

al esquema de la "tercera oleada" y, en todo caso, muestran marcados signos de deterioro. En el Caribe anglófono, la descolonización tuvo lugar antes de que la "tercera ola" empezara y las cuestiones sobre derechos humanos (el uso de la pena de muerte) sólo se pueden comprender atendiendo al contexto. México se democratizó en la última etapa de la "tercera ola", siguiendo políticas de ajuste e integración económica y social con Norteamérica. Las variadas experiencias de Argentina, Chile y Guatemala se encuentran en medio de esos extremos. Las generalizaciones a escala regional permiten diferenciar a este conjunto de países de otros procesos de democratización en el mundo (como la descolonización o las transiciones post-soviéticas), pero la propia diversidad interna de América Latina no debe ser subestimada.

En tercer término, los derechos humanos son complejos y dependen del contexto. Hay una declaración universal y cartas regionales que describen los principales aspectos del régimen de derechos oficialmente aprobado. Este marco ha sido elaborado de manera progresiva en las últimas décadas, pero la estructura de derechos resultante está abierta a múltiples interpretaciones. Cuando se presentan conflictos no existe una clara jerarquía regionalmente aceptada para resolver las disputas, y aplicar este marco en "casos duros", como los de las actuales Colombia o Guatemala, está lejos de ser simple. Más aún, aunque al inicio se esperaba que pudieran reducirse los conflictos internos a medida que la democratización se extendiera, el crecimiento del crimen organizado ha ayudado a que surjan *democraduras*, en reacción a las exigencias de los electores de medidas duras para mejorar la seguridad pública.

¿Qué tan distinta es, en consecuencia, América Latina en el movimiento global hacia la democratización y promoción de los derechos humanos? Cabe desagregar la exigencia de singularidad en tres sub-exigencias mayores: (1) que la práctica regional se basa más en la experiencia local que en la copia de modelos externos; (2) que las instituciones regionales desempeñan un papel significativo en la estructuración de las prácticas, y que, al hacerlo, operan de acuerdo con una tradición al menos parcialmente autónoma de los estándares globales; y (3) que el regionalismo se expresa en resultados de alcance regional que pueden ser diferenciados de sus equivalentes globales (o de resultados equivalentes en otras grandes regiones, como Europa). Este artículo presenta interpretaciones sucintas de las experiencias de América Latina en materia de democratización y de derechos humanos en los últimos veinticinco años, para ofrecer una base que permita evaluar esas tres exigencias.

La conclusión es que las tres son defendibles, siempre y cuando no se pretenda exagerar su veracidad. América Latina ha participado de manera destacada en el giro a escala mundial hacia un sistema internacional más liberal y democrático en el último cuarto del siglo XX, pero lo ha hecho de acuerdo con características regionales que la diferencian de otras regiones. La discusión

está dividida en cinco secciones: la segunda aborda la teoría de la relación entre democratización y derechos humanos, mientras que la tercera examina algunas dimensiones regionales específicas; la cuarta considera los casos de Colombia, Cuba, Guatemala y México, para subrayar la diversidad de las experiencias en materia de derechos humanos en la región y para atraer la atención sobre el alcance correspondiente de posibles expresiones de influencias regionales e internacionales en esas experiencias; la quinta sección regresa a la discusión de los vínculos y las tensiones entre democratización y derechos humanos en general. Se sostiene que, incluso en una región cuyas tradiciones históricas y estructuras institucionales parecen ser inusualmente favorables a la acción colectiva que permita fortalecer la protección de los derechos humanos, las dinámicas de la política interna en cada país siguen siendo decisivas. Los criterios regionales son dignos de estudio, pero no deben aislarse o sobre-enfatizarse. Las influencias internacionales dependen fuertemente de la presencia de redes y filtros que medien, incorporados en los regímenes políticos nacionales que, aun cuando estén en proceso de democratización o ya sean democráticos, operan tanto de acuerdo con las costumbres y las prácticas locales, como de acuerdo con normas liberales supuestamente uniformes, sean regionales o globales.

II. Democratización y derechos humanos: vínculos y tensiones

En esta sección se examinan tres cuestiones. La primera, de tipo teórico; se pretende que si bien la teoría normativa considera la democratización y los derechos humanos como mutuamente constitutivos, la tendencia dominante en la literatura de política comparada ha sido la de minimizar las relaciones establecidas entre la democratización (un cambio del régimen político en general) y otros cambios importantes, incluido el afianzamiento en la aplicación de los derechos humanos. En segundo lugar, hay también otros conceptos más amplios o más estrechos de democratización y vínculos contrapuestos asociados con cada uno de estos conceptos. Y, tercero, en un intento para identificar los vínculos significativos de manera más precisa, se examinan los elementos más específicos de la democratización que podrían tener una relación particularmente fuerte con la aplicación de los derechos humanos.

En lo que hace a la primera de tales cuestiones, gran parte de la teoría democrática es de carácter normativo; como tal incorpora conceptos de derechos humanos en los relatos de lo que constituye una democracia. Pero las democracias "realmente existentes" de América Latina en su mayoría se quedan cortas cuando se les compara con cualquier ideal, y la literatura sobre democratización comparada ha tendido a expresar un creciente escepticismo acerca de los esfuerzos para establecer una relación fuerte entre cambio de régimen y

resultados específicos "sustantivos". Este escepticismo promana en parte del uso de concepciones muy restrictivas de democracia y democratización, pero también tiene bases empíricas.

Quizás la pretensión más robusta que vincula a la democracia con otros resultados políticos es la tesis en materia de relaciones internacionales, según la cual "las democracias no se hacen la guerra entre sí". Esto ha tenido importantes consecuencias para los derechos humanos, pues la mayor parte de los conflictos bélicos generan violaciones masivas de los derechos humanos e implican la suspensión, cuando no la destrucción, de muchos controles sobre el uso del poder del Estado. Ha habido pocos conflictos en América, de modo que no tenemos que perder mucho tiempo en esta idea. Sin embargo, es digno de considerarse que la democracia no parece ser lo que explique la relativa ausencia de guerra en la región y que las "guerras" que han ocurrido pueden ser descritas de manera plausible como hechos que ocurren entre regímenes constitucionalmente débiles (incluso restringidamente democráticos), como Bolivia y Paraguay, Perú y Ecuador.

Otra tesis famosa es que las democracias no permiten que haya hambrunas (otra grave falla en materia de derechos humanos). De nuevo, la evidencia en América Latina es mixta: históricamente, el noreste de Brasil ha sufrido ciclos de sequía y hambruna que han sido difícilmente afectados por variaciones en la forma de gobierno en distantes centros políticos ubicados en el sur de ese país. Una democracia plena podría ayudar ahora a romper esos ciclos, pero la relación causal no ha sido suficientemente explorada. La democracia puede ser fragmentaria (partes de la democrática India son todavía muy vulnerables a las hambrunas), y los regímenes democráticos pueden variar marcadamente en términos de "calidad". De acuerdo con la Cumbre de las Américas, Haití califica como una democracia, mientras que Cuba no, pero el régimen cubano parece estar mucho más comprometido con evitar una hambruna y con ofrecer de manera más efectiva raciones básicas a la gran mayoría de su población. La formalmente democrática Guatemala hace mucho menos para garantizar la seguridad alimenticia de su población que algunas democracias vecinas (como Belice). Los debates en la literatura se concentran en una serie de vínculos diversos entre el tipo de régimen y los resultados sustantivos: ¿la democracia, reduce o induce el desarrollo? ¿Disminuye las desigualdades extremas en el ingreso y la riqueza? ¿Impide o alienta el conflicto étnico? La conclusión general es que el tipo de régimen está conectado, en el mejor de los casos, sólo de manera parcial con la mayoría de estos resultados, que están, a su vez, conectados sólo de manera indirecta con la aplicación de los derechos humanos. Hay más evidencia acerca del papel que la democracia tiene para alentar una mayor oferta de la educación primaria universal. Uno puede especular al señalar que contribuye a un mejor desempeño en materia de derechos humanos

en el largo plazo, pero incluso en este caso las vinculaciones generales son, en términos generales, indirectas. Para ir más lejos tenemos que especificar nuestros términos de manera más precisa y quizás desagregar del tipo de régimen mecanismos causales más precisos.

Esto nos lleva a la segunda cuestión: la de distinguir entre las definiciones amplias y restrictivas de democratización como la "variable independiente". Si uno se vale de la definición más restrictiva de democratización no debemos esperar encontrar un vínculo directo entre el fortalecimiento de un sistema robusto y comprensivo de los derechos humanos y el establecimiento de un régimen democrático. Si la transición del gobierno autoritario a la gobernación democrática es en esencia una cuestión de cambio a elecciones competitivas periódicas con "incertidumbre institucionalizada" respecto de la composición del gobierno tras cada elección, entonces no se requiere mucho para llevar a cabo la protección de los ciudadanos de violaciones generalizadas de los derechos humanos, al menos no durante largos periodos entre las elecciones. Durante el propio periodo electoral, una definición procesal mínima de democracia podría requerir que los partidos y los candidatos rivales tuvieran acceso a todas las regiones del país, y que en el día de la elección todos los votos sean depositados y contados en condiciones de seguridad personal. Empero, la definición restrictiva de democracia deja espacio para que sigan ocurriendo muchas violaciones durante los periodos entre elecciones, y para violaciones sistemáticas atribuibles a conflictos políticos distintos a los que ocurren como resultado de la competencia por los cargos públicos. Por ejemplo, en Guatemala se han organizado varias elecciones consecutivas, más o menos de acuerdo con definiciones mínimas procesales de democracia, con el resultado de la alternancia entre partidos rivales. No obstante, eso se ha demostrado por entero compatible con la persistencia de violaciones sistemáticas y abundantes de los derechos básicos del campesinado mayoritariamente "indígena" de las regiones altas del país.

Se puede considerar que este muy bajo umbral para la clasificación de la "democracia" resulta injusto cuando se consideran las definiciones más "restrictivas" del término. En teoría, inclusive una definición "procesal minimalista" debería incluir algunos supuestos implícitos muy exigentes acerca del respeto de los derechos civiles del electorado. Si el voto y la elección son libres y están basados en un acceso justo a puntos de vista distintos, entonces cabe exigir un entorno que favorezca unas buenas condiciones para los derechos humanos. Pero esta ecuación entre una democracia restrictivamente definida y la protección de derechos básicos supone que es grotescamente inaplicable en naciones contemporáneas y "democráticas" como Afganistán e Irak, y que con demasiada frecuencia también es pasado por alto en el caso de América Latina. El supuesto es que el régimen político está altamente institucionalizado,

es efectivo y tiene amplio alcance territorial y social. Se asume que donde se den esas condiciones existirá una democracia procesal mínima acompañada de una declaración de derechos (o algún arreglo equivalente, como una comisión de derechos humanos con autoridad o un defensor del pueblo) para generalizar la protección a los ciudadanos más allá del contexto inmediato de la competencia por votos. Sin embargo, donde el alcance del Estado es débil e incierto, donde el Estado de derecho no es confiable y donde amplios sectores de la población se encuentran de manera intermitente a merced de poderes locales de facto, las elecciones limpias podrían no ser suficientes para garantizar criterios mínimos de aplicación de los derechos humanos en todo el país y a lo largo de todo un año. Desafortunadamente, en buena parte de América Latina persisten condiciones de debilidad institucional a pesar de la actual cuasi-universalidad de gobiernos técnicamente electos de manera democrática. En efecto, es muy común que fuerzas de seguridad cometan impunemente violaciones de los derechos humanos, sin importar las credenciales "democráticas" de los gobiernos a los que sirven. En consecuencia, la democratización restrictiva o mínima no ofrece una garantía general de respeto de los derechos humanos en los periodos entre elecciones y a lo largo de todo el territorio nacional.

Es posible que se necesiten concepciones más amplias de la democracia y la democratización, tanto en América Latina como en buena parte del mundo de la post-guerra fría. Estas concepciones, por lo general, conciben los derechos humanos como un componente explícito e integral de lo que la democracia requiere. Hay una "familia" de ese tipo de concepciones, de la cual la más importante para esta discusión supone incrementar de manera creciente la cobertura y efectividad de las instituciones liberal-democráticas existentes: pero hay mucha elasticidad (y en ocasiones incluso alegatos especiales) en discusiones acerca de qué tan lejos ir más allá de las definiciones más elementales. Los compromisos regionales e internacionales para apoyar la democracia en las sociedades que han vivido ya procesos de transición, frecuentemente se han concentrado principalmente en procesos electorales, dado que estas consideraciones más amplias son difíciles de supervisar y podrían generar resistencias. Por ejemplo, el control civil de las fuerzas armadas y de seguridad puede ser considerado como un factor clave de la competencia por cargos públicos. Pero, de ser así, ni Guatemala ni algunos países de América del Sur podrían cumplir claramente con este criterio, y las dificultades que tienen para ser clasificadas como democracias podrían generar considerables problemas para quienes los apoyan en el ámbito internacional. Colombia, por ejemplo, enfrenta en la actualidad considerable oposición de los demócratas en el Congreso de Estados Unidos acerca de un tratado de libre comercio y de una ampliación del financiamiento para el Plan Colombia. Los críticos fundamentan sus señalamientos en la evidencia detallada del asesinato de sindicalistas y de graves violaciones

de derechos humanos cometidas por fuerzas paramilitares, que supondrían un inaceptable grado de complicidad de las autoridades colombianas. Problemas semejantes se pueden presentar en otros países, especialmente en algunas partes de la "democrática" América Central. No debe sorprendernos, por tanto, que estos "requisitos democráticos" básicos sean subestimados en algunos foros internacionales y latinoamericanos. Una vez que nos movemos más allá de las definiciones procesales más elementales de democracia y democratización nos enfrentamos con dificultades sustantivas acerca de dónde tendríamos que trazar la línea del control civil de las fuerzas armadas y del grado de impunidad del que podrían disfrutar las fuerzas de la seguridad pública. Incluso en la mejor considerada de las "viejas" democracias estas líneas no son necesariamente inmutables, como se puede ver en distintos países inmediatamente después de los ataques del 11 de septiembre de 2001. No obstante, dependiendo de dónde se tracen estas líneas, la democratización puede ofrecer un dique que garantice la defensa de los derechos humanos o puede devenir el origen de tensiones.

Observaciones parecidas pueden aplicarse al lugar del "Estado de derecho" en nuestra caracterización de un régimen democrático, o al estatuto de los distintos derechos fundamentales de los ciudadanos, tal como éstos aparecen en la Constitución (*habeas corpus* y el resto del listado típico de derechos liberales). Basta considerar la descripción siguiente de las complejidades y las interacciones perversas que pueden ocurrir: amplios sectores de la opinión pública en el recientemente democratizado El Salvador se identifican con la idea de que los derechos de los acusados han sido enfatizados y reforzados a tal grado que el proceso legal se ha convertido en algo parecido a una ley que protege los derechos de los criminales. Los policías comprensiblemente pueden resistirse a arriesgar sus vidas para arrestar a los delincuentes (que muchas veces cuentan con mejores armas), a sabiendas de que, si el caso llega a los juzgados, un abogado bien pagado puede encontrar algún defecto en el procedimiento que permita que los acusados salgan libres por un tecnicismo. En respuesta a percepciones de ese tipo y al crecimiento de las bandas criminales violentas (las *maras*), los funcionarios electos han prometido políticas de *mano súper-dura*, que se supone que modifican el balance a favor de las víctimas del crimen, aunque lo hagan a expensas de los derechos de los defendidos.

El fortalecimiento de los derechos de la defensa fue una respuesta comprensible y necesaria a ciclos previos de opresión policíaca sancionada por los tribunales. Sin embargo, desde el punto de vista de la contemporánea promoción de los derechos humanos en El Salvador, el resultado de estos cambios parece ser un deficiente Estado de derecho que contiene pocos incentivos institucionales para que cualquiera de las partes involucradas se atenga a las reglas escritas. En un contexto así, en el que la pena de muerte ha sido eliminada también, los asesinatos extra-judiciales pueden crecer en número y los políticos

que enfrentan elecciones altamente competitivas podrían tratar de competir entre sí con ofertas cada vez más agresivas para apoyar la represión policial. Si este tipo de consideraciones crean tensiones entre algunas versiones de la democratización y la protección de la ciudadanía de burdas violaciones de los derechos humanos, es más factible que las inconsistencias sean más comunes cuando se considera un espectro más amplio de derechos básicos (el derecho de un niño a la educación y la concomitante prohibición del trabajo infantil, por ejemplo). Ahí donde las estrategias de supervivencia de la familia se encuentran en riesgo, los electores pobres podrían no desear arriesgarse a poner un peso excesivo en la promoción de esos derechos, especialmente si los más ricos no están dispuestos a financiar políticas de bienestar. Sería muy fácil multiplicar ejemplos como éste del potencial de tensión entre la democratización y los derechos humanos.

Este artículo asume una posición diferente; primero delinea las razones para adoptar un concepto amplio y de largo aliento de la democratización, y luego intenta derivar las implicaciones en términos de derechos humanos de esa concepción. De acuerdo con la concepción amplia de democratización que he usado aquí, es mejor pensar en términos de largo, lento, accidentado y en ocasiones desigual progreso hacia formas de organización política más orientadas por el respeto de reglas, por la construcción de consensos y por la participación[2]. Desde esta perspectiva, la democratización es dinámica y no tiene un fin predeterminado, y podría incluir luchas prolongadas. Puede estar sujeta a largos periodos de retraso e incluso retroceso, y no culmina necesariamente con un resultado predefinido y "consolidado". Puede necesitar de una considerable adaptación a tradiciones y formas de entender el mundo propias de las naciones en las que se desarrolla. También puede ocurrir de manera desigual a lo largo del territorio social y geográfico de cada sociedad nacional y podría ocurrir en armonía parcial con las iniciativas para democratizar países vecinos o, de hecho, de la región en su conjunto.

Para facilitar la comprensión del argumento, podemos apuntar a dos ejemplos contemporáneos de cómo esta perspectiva sobre la democratización podría contrastar con definiciones más restrictivas y cerradas desde una perspectiva institucional como las consideradas previamente. En primer término, el progreso hacia formas de organización política más definidas por reglas, consensuales y participativas puede interrumpirse por golpes a la seguridad pública o nacional (como en el caso de los ataques del 11 de septiembre de 2001). En segundo lugar, este progreso puede acelerarse en ciudades capitales, suburbios habitados por la clase media y el mundo de los formadores de opinión pública, mientras que, al mismo tiempo, en otros ámbitos del sistema

[2] Desarrollé esta idea con mayor detalle en Laurence Whitehead, *Democratisation: Theory and Experience*. Oxford, Oxford University Press, 2002.

pueden ocurrir prácticas políticas cada vez más arbitrarias, con una creciente polarización y exclusión (los ejemplos de Chiapas, Córcega o Cachemira vienen a la mente). Ambos ejemplos nos hacen pensar en aspectos de la más amplia concepción de la democratización que hacen difícil cualquier identificación automática entre el establecimiento de un régimen democrático y el mantenimiento de altos y consistentes estándares de respeto de los derechos humanos en una jurisdicción política.

La ventaja de adoptar una concepción restringida de democracia es que permite fijar criterios simples y drásticos para una clasificación binaria. En contraste, un concepto de democratización como un proceso de largo aliento facilita una consideración más seria de la aplicación de los derechos humanos a lo largo del tiempo y del espacio. Pero también hace más compleja la tarea de clasificar y auditar las democracias. Los juicios en cada caso se hacen más interpretativos y abiertos a distintos resultados posibles. Los componentes de la democratización, incluido el componente de los derechos humanos, tienen que aislarse y evaluarse por separado. Esto podría parecer desordenado, pero también podría reflejar las percepciones de los ciudadanos, y abre la puerta al análisis relativamente específico de instituciones y prácticas que están diseñadas para producir mejoras directas en la situación de los derechos humanos. Por ejemplo, si todas las muertes sospechosas deben someterse a una autopsia y a un registro judicial de las condiciones en las que ocurrieron por un cuerpo independiente de investigadores forenses, las acciones de los escuadrones de la muerte y las desapariciones dejan de ser opciones sin costo para los poderosos.

La democratización puede favorecer la protección de los derechos humanos en general, pero las "democracias" restrictivamente definidas, no necesariamente controlan la impunidad. Las mejoras institucionales en la protección de los derechos humanos pueden ocurrir sin importar si el régimen ha transitado o no a la democracia. En América hay regímenes autoritarios que castigan de manera confiable los asesinatos extra-judiciales y hay regímenes democráticos que no lo hacen. También existen comisiones y reportes de "verdad y justicia" (o de "verdad y reconciliación"). Estos están relacionadas, la mayoría de las veces, con procesos de democratización, pero no es imposible que un régimen autoritario se aboque a lograr ese tipo de objetivos, como en el caso de los líderes soviéticos que trataron de enfatizar los crímenes del estalinismo. Y también hay regímenes democráticos que, al menos en principio, evitan ese tipo de asuntos controvertidos. En general y en el largo plazo, la democratización probablemente tiende a crear nuevos espacios en los que las demandas para lograr un mejor desempeño en materia de derechos humanos pueden ocurrir y florecer. De hecho, hay algunas innovaciones institucionales que se han convertido en rasgos comunes de la mayoría de las nuevas democracias, al menos en América Latina: un *Ombudsman*, una comisión de derechos humanos, una

comunidad epistémica de fundaciones, organizaciones no-gubernamentales y publicaciones especializadas asociadas a estos grupos, así como comités legislativos que tratan estos asuntos, entre otros. En consecuencia, en términos generales, podríamos detectar una "afinidad electiva" entre la democratización y algunas previsiones específicas en materia de derechos humanos. Sin embargo, no hay garantía automática de que porque un régimen pueda ser clasificado como restrictivamente democrático pudiera abocarse con todo su peso detrás de esta variante específica de construcción institucional.

Dada la imprecisión de los vínculos generales considerados en esta sección se tienen que agregar algunas consideraciones más detalladas e históricamente fundamentadas para especificar la relación entre democratización y derechos humanos en América en la actualidad. La próxima sección añadirá algunas reflexiones acerca de las distintas características de las historias de América. Canadá y Estados Unidos son –ambos– desde hace mucho tiempo democracias, y por ello es frecuente colocarlas aparte de las "nuevas" democracias de América Latina. Pero dadas las prácticas descubiertas en la base de Guantánamo (Cuba), y de manera más general las preocupaciones acerca de la erosión del respeto a los derechos humanos y el imperio de la ley luego del 11 de septiembre de 2001, y a la luz del concepto de largo aliento de la democratización que se esbozó anteriormente, parece apropiado evaluar al continente americano en su conjunto e incluir comparaciones con Estados Unidos cuando sea apropiado. En la sección IV se agrega una breve revisión de los cuatro ejemplos nacionales considerados.

III. Regionalismo en el continente americano

Las distintas instituciones y prácticas que pueden sustentar el respeto a los derechos humanos en las nuevas democracias en concreto obtienen alguna de su fuerza de valores democráticos y de procesos de democratización considerados de manera amplia en cada país. Pero también derivan alguna de su inspiración de modelos y prácticas regionales e internacionales[3]. Las agencias que promueven el respeto de los derechos humanos pueden incluso depender de financiamiento externo y, en cualquiera de los casos, están interesadas en aumentar su prestigio y autoridad al ganar reconocimiento internacional y alinearse ellas mismas con organizaciones similares de otros países. En algunas partes del mundo esta búsqueda de apoyo internacional y reconocimiento podría necesitar de rupturas con una tradición regional o con consensos, e incluso introducir algunas distantes (y posiblemente agresivas) influencias en áreas caracterizadas por resistencias al internacionalismo liberal. Regiones del

[3] Para una consideración detallada de este asunto véase de Hans Peter Schmitz y Kathryn Sikkink "International Human Rights" en Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*. Londres, Sage, pp. 517-37.

Medio Oriente y del Este de Asia son muy conocidas por evidenciar ese tipo de resistencias. Pero éste no es el caso en el continente americano: el hemisferio occidental tiene doscientos años de historia de constitucionalismo liberal y los exponentes de los derechos humanos y la democracia pueden esperar en cualquier país amplias audiencias que comparten sus simpatías virtualmente a lo largo del entero continente. Casi todas las iglesias, los profesionales, los medios y los estamentos político y judicial activamente respaldan el principio de la aplicación de los derechos humanos, al menos como principio abstracto. Pero, desde luego, las largas tradiciones históricas de América no pueden reducirse a un recuento que celebre el compromiso de la región con los derechos humanos y, en cualquiera de los casos, necesitamos una cuidadosa medición del alcance y los límites del regionalismo democrático en América.

En el nivel más general, América es distinta del resto del mundo, en tanto que fue el continente en el que, por casi tres siglos, los conquistadores europeos y colonizadores organizaron y se beneficiaron del trabajo de esclavos de África, desplazando a millones y adscribiéndolos a una clase marginada en el desarrollo del "nuevo mundo". Desde luego que ha habido esclavitud en otros continentes, pero en ninguna otra parte la opresión legal involucró a tantas personas, las privó de todas sus identidades previas, ni estuvo fundada en el criterio impersonal del color de la piel. Si bien el comercio de esclavos y la esclavitud legal terminaron en el siglo XIX, dejaron legados institucionales y sociales que marcan los debates acerca de los derechos humanos en América hasta la fecha. Además, el exterminio de algunos de los pueblos de nativos americanos, y la subordinación de otros, reforzó el carácter distintivo del perfil de largo aliento del continente en materia de derechos humanos.

De igual modo, otra tradición europea, originalmente establecida por la Iglesia católica, fue la de asumir que todos los humanos eran criaturas de Dios, dotados de alma inmortal. A esta tradición sucedió otra de orden más secular presente en las doctrinas legales y constitucionales del siglo XIX, derivadas, a su vez, de los Derechos del Hombre. En este sentido, América puede diferenciarse también de otras regiones del mundo en virtud de la longevidad y uniformidad del compromiso oficial con la universalidad de los derechos humanos. Paradójicamente, este continente se fundó tanto en el trabajo forzado como en el constitucionalismo liberal[4]. Tercero, y en contraste con otras regiones del mundo (acaso con la excepción de Australia y Nueva Zelanda), América ha estado excepcionalmente abierta a la inmigración, pues los recién llegados son capaces de entrar y crecer según sus recursos y capacidades sociales. Nunca fueron bloqueados por una aristocracia recalcitrante, por una monarquía o por una casta religiosa.

[4] Una paradoja que no sorprendería a Orlando Patterson. Véase de O. Patterson, *Freedom: Freedom in the Making of Western Culture*. Volumen I. Londres: I.B. Tauris, 1991.

El matrimonio entre distintos grupos sociales y el mestizaje también han ofrecido amplias rutas a la movilidad intergeneracional. De esta manera, los conflictos étnicos de suma cero y las diferencias irreconciliables acerca de sitios sagrados o de símbolos históricos que hacen más agudos los conflictos socio-políticos en otras partes del mundo, no se encuentran con ese grado de tensión en América. Tampoco las disputas sobre las fronteras nacionales han sido fuente de peligros y odios, como ocurrió en otras partes del mundo. Empero, la debilidad de las instituciones y una tradición de desigual e inestable aplicación de los criterios oficiales son prácticas profundamente arraigadas. La democratización podría incrementar de manera gradual la presión para una seria y uniforme aplicación de los criterios regionales consensuales, pero ello está lejos de ser el caso en la actualidad. Finalmente, en esta lista de abrumadoras generalizaciones, mientras que algunas causas de violaciones de los derechos humanos que son intratables en otras regiones son débiles o incluso no existen en América, el continente también tiene sus propias variantes características de inseguridad e injusticia. El tráfico internacional de narcóticos constituye un ejemplo de primera.

La discusión general precedente acerca de los vínculos y la tensión de la democratización y los derechos humanos, ¿adquiere características distintivas cuando se la examina en el contexto del hemisferio occidental? ¿Cuál "región" deberíamos privilegiar cuando analizamos la democratización y el respeto a los derechos humanos en América: todo el continente, América Latina y el Caribe u otros subgrupos regionales, tomando en consideración la gran diversidad tanto en la aplicación de los derechos humanos como en la institucionalización democrática en distintas partes del hemisferio? ¿Qué instituciones regionales merecen una atención prioritaria, las basadas en Washington, las de San José de Costa Rica o las de la Comisión Andina? ¿Todas se vinculan en una red integrada? ¿Qué tan distintivas son estas diversas instituciones y redes regionales en comparación con sus contrapartes globales?

Existe una vasta literatura histórica acerca del "Pan-Americanismo" y sus distintos productos, incluida la Corte Centroamericana de Justicia (creada bajo los auspicios de Estados Unidos en 1908), el Tratado Inter-Americano de Ayuda Recíproca (TIAR) de 1947, la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA), que ofrece un documento clave para el desarrollo del respeto a los derechos humanos en la región, la Alianza para el Progreso, las iniciativas de Jimmy Carter en materia de derechos humanos, los grupos de Contadora y de Río, así como los procesos de Esquipulas y de la Cumbre de las Américas, entre otros. El apoyo regional e internacional para la democracia, los derechos humanos y el estado de derecho son un mantra recurrente de todos estos intentos para promover la cooperación y contener el conflicto en el hemisferio occidental. Qué tanto de esto es pura retórica, es una pregunta que

todavía preocupa a muchos historiadores y analistas políticos, pero sin importar a qué conclusión se llegue la continuidad del discurso liberal internacionalista distingue al hemisferio occidental de otras regiones del mundo.

El liderazgo persistente y de largo aliento de Estados Unidos también hace diferente a la región y posiblemente ayuda a explicar el insistente énfasis en un lenguaje moralista y legalista (incluso frente a contra-indicaciones obvias desde una perspectiva de análisis más realista). Pero el problema principal que debe considerarse aquí no es si las tradiciones discursivas de América son más claramente liberales e internacionalistas que en otras partes del mundo (lo son de manera notable), sino que más bien es necesario preguntar qué tanta diferencia ha hecho esta tradición discursiva con el vínculo entre la democratización y la promoción de los derechos humanos en el periodo de la post-guerra fría.

De acuerdo con la ortodoxia de la Cumbre de las Américas, la región está integrada por 34 democracias (19 de las 20 repúblicas de América Latina, más todos los estados independientes del Caribe, así como Estados Unidos y Canadá). Sólo se excluye a Cuba[5]. Esta concepción fue reproducida por la OEA. Como hemos visto, es posible plantear algunas dudas acerca de los detalles de este ortodoxo esquema binario, pero el punto de vista regional en materia de democracia, al menos hasta ahora, queda suficientemente claro. Hay más posibilidades para debatir acerca de la manera en que los países de América son clasificados para propósitos de monitoreo de su desempeño en materia de derechos humanos. Para aprovechar estas posibilidades es necesario considerar primero el alcance y los límites de la "región" en cuestión y, en segundo lugar, los motivos para someter a la región al escrutinio de los derechos humanos.

Es posible distinguir tres distintas concepciones clave de regionalismo en materia de derechos humanos; vinculada cada una de ellas a una motivación diferente para su indagación. Es importante no confundir estas tres distintas concepciones. La primera es una concepción geográfica directa e inclusiva de "América", que abarca todo lo que hay entre Alaska y las Malvinas. Aquí el motivo es establecer un inventario global de las prácticas en materia de derechos humanos a lo largo del continente, que asume que el conocimiento objetivo se acumula al aplicar técnicas de observación neutrales sin discriminación. Una segunda concepción es más instrumental: en este caso el regionalismo es importante para los estados y las jurisdicciones que necesitan establecer su grado

[5] En contraste con el consenso regional según el cual Cuba es el estado paria en materia de derechos humanos, existen criterios internacionales distintos. Es por ello que en abril de 2004 fue electo (sin oposición) a la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Estados Unidos objetó, pero su trato hacia la ONU y hacia sus prisioneros detenidos en Cuba misma, socavaron su credibilidad. Esto podría ayudar a explicar por qué, a pesar de las objeciones de Estados Unidos, el nuevo Consejo de Derechos Humanos de la ONU decidió, el 19 de junio de 2007, retirar a Cuba de la lista de la ONU de países sometidos a un escrutinio especial en materia de derechos humanos, un escrutinio, por cierto, que La Habana nunca permitió.

de cumplimiento con algún criterio externamente determinado (posiblemente de tipo legal) de aplicación de los derechos humanos, a fin de asegurar los beneficios asociados. Este concepto excluye del análisis aquellos territorios de América que no son propiamente países. La tercera concepción centra su atención sólo en las partes de América que se considera presentan severas deficiencias en el respeto de los derechos humanos, los países que hacen que la región "tenga mala fama". Éste es el enfoque que se centra en los "lugares con problemas." Estas distintas posibilidades pueden comprenderse mejor al considerar cinco de los diversos informes disponibles en la actualidad que dan cuenta de la situación en América.

El Departamento de Estado de Estados Unidos: Los informes anuales del Departamento de Estado de Estados Unidos al Congreso de ese país en materia de prácticas de derechos humanos evalúan el desempeño de 34 naciones del hemisferio occidental y un total de 191 países y jurisdicciones. Cuba, desde luego, se encuentra entre los 34, del mismo modo que se encuentra Canadá. Sólo Estados Unidos y sus territorios del Caribe son excluidos del análisis[6].

Human Rights Watch: Esta ONG internacional es más selectiva. El informe de 1999 sólo considera 68 naciones y territorios, de los cuales diez están ubicados en el hemisferio occidental. Las nueve más importantes repúblicas latinoamericanas consideradas son Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Guatemala, Haití, México, Perú y Venezuela. Además de examinar estos países marcados por problemas bajo el encabezado de América, Human Rights Watch dedicó un capítulo especial a Estados Unidos. Escrito durante la gestión de Bill Clinton, este reporte hacía ver que "tanto el gobierno federal como los de los estados...se han resistido a aplicar los criterios que, adecuadamente, aplica el gobierno de Estados Unidos en otras partes del mundo"[7].

Humana Human Rights Guide: La Tabla 1 que se reproduce más adelante

[6] Los informes del Departamento de Estado de Estados Unidos en materia de derechos humanos (USDS *Country Reports on Human Rights Practices)*, de 1999, por ejemplo, explica que el propósito principal de estos informes es el de asistir al Congreso de Estados Unidos para legislar en materia de comercio. Han sido publicados cada año desde 1977.

[7] Se encuentra en el *World Report* de Human Rights Watch para 1999, p. 385. En junio de 2004 Bertrand Ramcharan, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en funciones, hacía ver que los informes de malos tratos a los rehenes aprehendidos en Afghanistán e Irak y encarcelados en las prisiones de Guantánamo y Bagdad "podrían ser calificados como crímenes de guerra por un tribunal competente" (*Financial Times*, junio 5 y 6 2004). Sin embargo, de acuerdo con Alan Elsner, algunas de esas prácticas también son utilizadas con prisioneros encarcelados en cárceles civiles de Estados Unidos (perros usados para intimidar y morder y acoso sexual, entre otras prácticas). Véase, de Alan Elsner, *Gates of Injustice: The Crisis in America's Prisons*. FT Press, 2004.

muestra un ejercicio comparativo –un tanto adelantado– desarrollado por Charles Humana al final de la Guerra Fría. De los 104 países que él consideró de acuerdo con un conjunto homologado de criterios, 22 se encontraban en el hemisferio occidental y 17 (incluido Estados Unidos) fueron calificados con prácticas por encima del promedio internacional de aplicación de los derechos humanos. Sólo Canadá recibía una mejor calificación que Estados Unidos, y Cuba era considerada una anomalía en el otro extremo. Perú, en el punto más álgido de la violencia generada por Sendero Luminoso, recibía calificaciones muy superiores a las de Cuba y Guatemala, las cuales se encontraban en el promedio mundial (algo que, de ser cierto, planteaba un terrible futuro para el mundo).

Tabla 1. Guía de derechos humanos.
Calificaciones en América, 1986-91

País	Porcentajes*
Argentina	84
Bolivia	71
Brasil	69
Canadá	94
Chile	80
Colombia	60
Costa Rica	90
Cuba	30
República Dominicana	78
Ecuador	83
El Salvador	53
Guatemala	62
Honduras	65
Jamaica	72
México	64
Nicaragua	75
Panamá	81
Paraguay	70
Perú	54
Trinidad	84
Estados Unidos de América	90
Uruguay	90
Promedio mundial	62

Fuente: Charles Humana, *World Human Rights Guide*. Oxford: Oxford University Press, 1992. * Se presentan en orden alfabético.

El *Interdisciplinary Programme on Causes of Human Rights Violations* (P100M, o Programa interdisciplinario sobre las causas de las violaciones a los derechos humanos): Este programa desarrollado en la Universidad de Leiden identificó 26 conflictos de alta intensidad en el mundo en 2001 (de los cuales sólo Colombia se encuentra en América). También identificó 78 conflictos de baja intensidad, diez de los cuales se encontraban en el hemisferio occidental (tres regiones de Colombia, además de incidentes en Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Perú y la República Dominicana). También identificó 178 fuentes potenciales de conflicto político en el mundo, de las cuales 28 se encuentran en México (Guerrero, Oaxaca, Tabasco y Veracruz) y dos se encuentran en Estados Unidos: Al Quaeda y la milicia y el movimiento de identidad cristiana[8].

Todos los ejercicios de seguimiento referidos aquí asumen una perspectiva claramente restringida e individualista sobre los derechos humanos. En contraste con los informes sobre desarrollo humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), no se incluyen los derechos sociales, como tampoco se incluyen temas de igualdad de género o de derechos colectivos de los grupos indígenas[9]. Podría ampliarse esta discusión al incorporar un rango más amplio de demandas en materia de derechos, pero tendrá que ser suficiente para cerrar este párrafo con una referencia a la publicación del ministerio de Asuntos Exteriores del gobierno británico (la *British Foreign Office* o BFO). El énfasis es un poco más amplio que el del documento del Departamento de Estado (por ejemplo, plantea problemas como el de los matrimonios forzados), pero la cobertura es muy selectiva y está principalmente dirigida a los "lugares con problemas". El informe 2001 del Reino Unido sobre derechos humanos refiere 14 fuentes de preocupación, de los cuales sólo uno (Colombia) se encuentra en el hemisferio occidental[10].

Este breve (e incompleto) repaso de algunas de las fuentes actualmente disponibles para supervisar los derechos humanos en América es suficiente para establecer que cada agencia tiene su propia definición del alcance de la investigación y de los temas a los que se les da prioridad. No hay un consenso regional o internacional acerca de la cobertura territorial o temática, e incluso de los métodos que se usan para medir y para evaluar. Se usan distintos enfoques para cumplir con objetivos diferentes. Algunas instituciones, como el Instituto

[8] P100M: *World Conflict and Human Rights Map 2001*. Leiden, 2001.

[9] Incluso otros, como el *Informe sobre desarrollo humano* del PNUD considera algunos indicadores estandarizados (y en ocasiones muy imperfectos) de desempeño en materia de derechos humanos a lo largo del mundo como algo más que componentes de un esfuerzo mucho más amplio para medir el "desarrollo humano" en su conjunto.

[10] Esto fue rápidamente rebasado por los eventos del once de septiembre de 2001 y sus repercusiones globales. El informe anual de 2005 del Foreing Commonwealth Office de Reino Unido tiene un enfoque global y es más sistemático en los temas que considera.

Inter-Americano de Derechos Humanos (IIADH) y la Corte Inter-Americana de Justicia (CIAJ) son organismos altamente especializados que centran su atención en un rango más bien estrecho de temas claramente definidos que, en principio, pueden ser tratados de manera uniforme. Otros, como la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) de la OEA, consideran a los derechos humanos como un componente de una más amplia agenda de preocupaciones, por lo que potencialmente abren la puerta a intercambios por los que tienen que hacer algunas concesiones en el análisis de la situación en materia de derechos humanos a cambio de las mejoras en la cooperación en otras dimensiones del desempeño democrático. La siguiente sección ofrece una valoración a partir de la realidad que enfrentan algunos de los países de la región en algunos de estos varios ejercicios redundantes y que compiten entre sí al ofrecer valoraciones comparadas del desempeño en materia de derechos humanos. Considera cuatro experiencias nacionales específicas y contrapuestas entre sí.

IV. Colombia, Cuba, Guatemala y México

Los cuatro países considerados en esta sección han sido sometidos a grados considerables de presión y escrutinio regional e internacional a propósito de sus deficiencias en materia de derechos humanos. También se encuentran bajo presión internacional en materia de democratización. Manuel Antonio Garretón ha distinguido entre cuatro vías básicas a la democracia en América Latina: regresión, transición, fundación y reforma[11]. En estos cuatro países, la democratización ofrece un importante mecanismo para interpretar el cambio político, pero como lo puede sugerir la tipología de Garretón, se recorre un patrón distinto en cada caso. De hecho, el objeto principal de esta sección es el de calificar las amplias generalizaciones que pierden de vista detalles y que han sido ofrecidas acerca de "América" en general, al centrar la atención en las variaciones muy específicas de la democracia y la protección de los derechos humanos que se pueden presentar en cada país en lo individual.

Colombia, en la actualidad, plantea el mayor reto regional e internacional. La elección de 2002 tuvo lugar en un contexto similar al de una guerra civil y creciente intervención extranjera. Por ello enfatiza la magnitud de la tensión que puede ocurrir entre una definición procesal mínima de democracia y el respeto a los derechos humanos. En realidad, ésta es una tensión que ha afectado a la política colombiana desde la deposición de la última dictadura militar en 1958 (si no es que ya desde antes). Pero se ha convertido en un problema más agudo en los últimos años. Grandes porciones del territorio nacional han sido cedidas

[11] Manuel Antonio Garretón "The New Socio-Political Matrix" in: Manuel Antonio Garretón y Edward Newman (eds.) *Democracy in Latin America: (Re) Constructing Political Society*. Tokyo: United Nations University Press, 2001.

de *facto* (e incluso brevemente de *jure*) al control de grupos armados locales, que administran justicia o violan derechos humanos de acuerdo con sus propios criterios y sin referencia a leyes o convenciones nacionales o regionales. Como resultado del conflicto civil varios cientos de miles de personas son forzadas a dejar sus lugares de origen cada año y reciben, en el mejor de los casos, una atención rudimentaria de las autoridades[12]. (No es extraño que padezcan la extorsión de guerrillas, fuerzas paramilitares y de servidores públicos). Tampoco tenemos que insistir demasiado en que los participantes muchas veces muestran escaso respeto por las leyes de la guerra en el conflicto civil. De hecho, desde la perspectiva de las víctimas, la situación en materia de derechos humanos en gran parte de Colombia en el momento de la elección no parecía mejor que la de Argentina en el momento más álgido de la "guerra sucia".

La comparación con Argentina en tiempos de la dictadura militar no implica que el Estado y las autoridades colombianas sean directamente responsables de la misma manera. Los errores oficiales han sido muy frecuentemente de debilidad y omisión, y no de comisión. Se asegura que las fuerzas de seguridad colombianas ahora son dirigidas de manera más efectiva, y vigiladas para asegurar que no inspiren el mismo miedo que los insurgentes, y que al reafirmar el control del Estado sobre territorios previamente marginados del control de la ley producido por el Plan Colombia y la presidencia de Álvaro Uribe han mejorado considerablemente la situación en materia de derechos humanos desde 2002. Su fácil reelección en 2006 demostró la plausibilidad de este argumento, aunque el lado oscuro de estos hechos ha aparecido desde entonces, en la medida que se ha hecho evidente la influencia de grupos paramilitares sobre la política "democrática" colombiana. Hay un debate intenso acerca de la atribución de responsabilidades, pero en cualquier caso es necesario tener en consideración que amplios sectores de la sociedad colombiana han sufrido graves violaciones de sus más fundamentales derechos humanos. Esto continúa ocurriendo a niveles excepcionalmente altos, a pesar de las mejorías aparentes habidas desde 2002, ello sin perder de vista que Colombia fue uno de los primeros signatarios de las convenciones interamericanas de derechos de las personas, en 1970.

A pesar de eso, en contraste con el régimen del general Videla en Argentina, Colombia está clasificada como una democracia, y genuinas elecciones

[12] De acuerdo con el proyecto *Global Internal Displaced Persons* (personas desplazadas dentro de sus países a escala global), a mediados de 2002 "cerca de 2.2 millones de personas" habían sido desplazadas de sus lugares de origen dentro de sus propios países en América, lo que "representa cerca de cuatro veces el número de refugiados. La gran mayoría de estas personas se encuentran en Colombia, un país que produce cerca de 300 mil desplazados y cuya situación se considera como una de las peores en todo el mundo. Los desplazados dentro de sus propios países existen también en Guatemala, México y Perú". Global IDP Project, *Internally Displaced People: A Global Survey*. Londres, Earthscan, 2002, p. 83.

competitivas tuvieron lugar en 2002 y 2006. Las comunidades regional e internacional apoyaron previamente los esfuerzos por lograr la pacificación del país, pero bajo el liderazgo de Uribe parece haber ganado fuerza en el exterior, hasta el momento, la tesis según la cual el conflicto debe seguir su curso y que las autoridades recientemente electas deben ser apoyadas en cualquier tipo de políticas duras que consideren necesarias. Los esfuerzos de América Latina y de la Unión Europea para promover una solución negociada han chocado, al menos temporalmente, con la presencia de mutuas desconfianzas e intransigencias y, en su lugar, el enfoque militar incorporado en el Plan Colombia ha ganado importancia. Los problemas de Colombia están, al menos parcialmente, asociados con el cultivo y el tráfico de drogas[13]. Pero los temas centrales que plantea para las comunidades regional e internacional afectan a la convicción fundamental del internacionalismo liberal: que tiene algún tipo de respuesta efectiva a las más clásicas variantes de las graves violaciones de los derechos humanos.

En este caso, claramente extremo, la evidencia más reciente es confusa[14]. Es cierto, Washington justifica el Plan Colombia según el criterio de que la asistencia militar y la asistencia política de largo aliento son necesarias para restaurar la condición del país como una democracia "normal" con plenas garantías de los derechos humanos. Pero, por ahora, esa posibilidad es una esperanza para el largo plazo. En la medida en que la situación de seguridad en Colombia se deteriora, la implicación externa en los conflictos internos de Colombia crece y las viejas "normas" regionales de no intervención y solución pacífica de las disputas pierden su atractivo en la realidad. En el pasado, los grupos latinoamericanos intentaron ejercer un papel como moderadores de la crisis colombiana, pero en la medida que el conflicto se ha intensificado, esta forma de influencia se ha perdido. En los hechos, los vecinos de Colombia se encuentran más preocupados en la actualidad con la contención del efecto de "salpicado" que con la contención de los excesos dentro de ese país.

[13] Como un ejemplo de las complejidades presentes en este asunto, el 9 de octubre de 2002 el ombudsman colombiano (la máxima autoridad en materia de derechos humanos en el país), pidió al gobierno de su país suspender una campaña sostenida por Estados Unidos para erradicar por la fuerza los cultivos de drogas luego de recibir 6.500 quejas por problemas de salud supuestamente generados por los herbicidas rociados a lo largo de un año.

[14] Durante el peor periodo del conflicto, en marzo de 2002, se estimó que 816 de mil municipios colombianos estaban afectados por desplazamientos forzados de nacionales colombianos, luego de que en 2000 eran sólo 480 municipios. Cerca de la mitad de los afectados eran niños y un tercio de los afectados eran indígenas o afro-colombianas. A pesar de contar con la "más avanzada" legislación en el mundo para proteger a sus nacionales desplazados, en la práctica hay poca protección y las víctimas se encuentran diseminadas entre sí y padecen por prejuicios en su contra. Sólo el Comité Internacional de la Cruz Roja trabaja directamente con ellos. Véase el informe ya citado *Internally Displaced People*, op. cit., pp. 85-92.

Cuba plantea otro tipo de problemas. El valor tan bajo asignado a Cuba en la Tabla 1 no es un reflejo de la presencia de escuadrones de la muerte, de violencia civil o de la presencia de refugiados en las regiones del país. Por el contrario, el perfil del respeto a los derechos humanos en Cuba refleja la existencia de un excepcionalmente fuerte sistema de controles internos, en el que los signos de violencia política son mantenidos en un mínimo absoluto (por miedo a la intervención de Estados Unidos), y con el desplazamiento externo como la principal válvula de seguridad contra el disenso. Si los derechos humanos incluyen previsiones acerca de alguna garantía mínima de derechos humanos (comida, habitación, educación y cuidado de la salud), entonces Cuba ofrece sin lugar a dudas un contraste con el resto del continente americano, pero no es necesariamente un contraste negativo.

Si, por otra parte, el tema de los derechos humanos se construye fundamentalmente a partir de la consideración de las libertades cívicas, el derecho a la información, el derecho a elegir a los líderes políticos del país, entonces la calificación excepcionalmente baja de Cuba es más merecida (véase la Tabla 2). Si Colombia demuestra que la democracia formal puede coexistir con la negación de derechos humanos básicos, entonces Cuba demuestra que la falta de una democracia formal puede coexistir con la preservación de la paz civil y la protección de un conjunto básico de derechos sociales a expensas de una severa reglamentación. Ambos casos enfatizan la conclusión según la cual en el continente americano "todas las cosas buenas" no siempre están juntas, y que tanto la democracia como los derechos humanos son construcciones que contienen componentes que tienen que ser desagregados si es que se desea evaluar correctamente las condiciones específicas de cada nación. Ambas son también instancias que enfatizan el alcance limitado de las convenciones, exhortaciones, incentivos y sanciones regionales.

Inmediatamente después del colapso del bloque soviético, algunos gobiernos de América Latina se unieron a España y Canadá en un intento por conducir a Cuba hacia la relajación de los controles políticos y económicos, pero más recientemente la ambición regional de promover una liberalización controlada en la isla ha fracasado, y el régimen de Castro ha estrechado todavía más su siempre severo sistema de control y represión. El agravamiento de las sanciones unilaterales impuestas por el gobierno de Estados Unidos ofrece a La Habana un pretexto, a modo para su desempeño, y los escándalos generados por los abusos de derechos humanos en la base de Guantánamo también han dado al régimen de Castro una considerable cobertura.

Guatemala ofrece otro reto a la mayoría de los mecanismos de clasificación más frecuentemente usados. Puede ser considerado como un ejemplo de un ejercicio "fundacional" en materia de democratización que prácticamente no incluye compromiso serio alguno en materia de derechos humanos entre

sus elementos constitutivos[15]. Entre las cuestiones sobre derechos humanos importantes, en el caso de Guatemala tendría que ser necesario incluir el de la limpieza étnica, la intimidación a los tribunales, el tráfico de personas y la comercialización de órganos del cuerpo humano. El hecho de que la Constitución guatemalteca de 1986 subordine las leyes nacionales a los criterios de las leyes internacionales supone poco alivio cuando la impunidad en el país es tan flagrante. Luego de 1993, los esfuerzos regionales para ayudar a mejorar la calidad de la democracia en Guatemala han producido resultados mínimos, y la energía originalmente puesta detrás de ellos se ha agotado, en la medida que es imposible malinterpretar la verdadera situación humana ahí.

En comparación con los tres esbozos nacionales considerados hasta ahora, México ofrece una imagen mucho más positiva (algo no muy difícil de lograr cuando se considera el contexto regional). Hay pocas dudas respecto de que los distintos componentes de los derechos humanos y de ciudadanía que no están suficientemente protegidos en los otros países, se encuentran en una mejor situación en México. Para establecer qué tanto progreso ha ocurrido ahí es necesaria una honesta evaluación de las deficiencias del pasado –algo que apenas está ocurriendo, por ejemplo, en la medida en que la información clasificada acerca de la represión de 1968 y la que ocurrió durante la década de los setenta, está poco a poco disponible para el escrutinio de los interesados. Otra parte de las dificultades tiene que ver con las marcadas diferencias en los testimonios y las polarizadas opiniones que existen acerca del estado actual de las cosas. Compárese, en este sentido, la Tabla 2, que refleja la situación en momentos en que la más democrática administración de Vicente Fox tomó las riendas del país. Luego de su toma de poder, el presidente Fox firmó un acuerdo de asistencia técnica con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y nombró a una embajadora especial para atender los temas de derechos humanos. En 2002 se logró un acuerdo con la oficina de ACNUR que permitió la apertura de una oficina dedicada a temas de derechos humanos en el país, que debía apoyarse en el trabajo desarrollado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

La presión internacional, especialmente vinculada con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y los informes de la Comisión Inter-Americana de Derechos Humanos, ciertamente ayudaron

[15] El 28 de febrero de 2002, Amnistía International publicó un informe exhaustivo sobre "el terror, la anarquía y la impunidad" que todavía caracteriza a Guatemala seis años después de los acuerdos de paz. Su autora principal, Tracy Ulltveit-Moe, destaca la erradicación "genocida" de 600 poblados del mapa nacional guatemalteco, así como el exilio forzado de poco más de diez jueces y magistrados, entre los que incluye al fiscal que investigó el asesinato en 1998 del informe sobre graves violaciones de los derechos humanos, trágica y erróneamente intitulado *Nunca Más*. Véase *Le Monde* del 3 y 4 de marzo de 2002, p. 3; Véase también el informe ya citado *Internally Displaced People*, *op. cit.*, pp. 92-5.

Tabla 2. Violaciones de los derechos humanos

	Desapariciones y ejecuciones extra-judiciales			Detenciones arbi-trarias			Tortura			Discriminación contra las Minorías			Libertad de expresión y asociación		
	HRW	AI	DE	HRW	AI	DE	HRW	AI	DE	HRW	AI	DE	HRW	AI	DE
Colombia		Sí	Sí			Sí			Sí		Sí	Sí			Limitada
Cuba					Sí	Sí			Sí			Sí	No	No	No
Guatemala		Sí	Sí			Sí			Sí	Sí					Sí
México	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí					Sí	Sí

Fuentes: H. Anheier, M. Glasius y M. Kaldor (eds.) *Global Civil Society,* 2001 Tabla R12. Esta tabla resume información de tres diferentes fuentes: Human Rights Watch (HRW), Amnistía Internacional (AI) y el Departamento de Estado (DE) del gobierno de Estados Unidos. Los compiladores señalan que "ofrece una indicación de si algunos derechos humanos básicos son violados o no, pero no cuantifica el número de violaciones en cada país" (p.263).

a estimular estos desarrollos internos. Sin embargo, no fue sino hasta el cambio de la administración como resultado de las elecciones democráticas de 2000, que el principio del escrutinio internacional de los asuntos internos de México fue completamente aceptado. Aún hoy hay mucha controversia acerca de algunos temas clave, en especial los que tienen que ver con el conflicto todavía activo en Chiapas y en otros estados vecinos en el sur de México[16]. Los asesinatos no esclarecidos de cientos de jóvenes mujeres en la población fronteriza de Ciudad Juárez también han generado extrema preocupación internacional. El proceso de fortalecimiento de los derechos humanos y la democracia en México posiblemente continuará siendo engañoso y desigual durante algún tiempo[17]. El presidente Calderón se hizo cargo del país en diciembre de 2006 y lanzó una agresiva nueva política de represión de las mafias del narcotráfico. Los primeros resultados han sido el incremento de los hechos de violencia y los temores públicos en materia de inseguridad. Conforme avanza el tiempo, las organizaciones internacionales y regionales bien podrían desempeñar papeles estratégicos para estabilizar y reforzar iniciativas internas. Sin embargo, es importante que no se sobrestimen estos factores. Especialmente, si la influencia internacional ha desempeñado un papel significativo, esta influencia casi siempre proviene de América del Norte y de Europa occidental y no del resto de América Latina. La Comisión Inter-Americana de Derechos Humanos ha establecido un buen registro de su desempeño en México, pero es difícil identificar una contribución regional específica del resto de las fuentes internacionales que actúan en el mismo sentido. Éstas han tendido a desarrollar una relación de mutuo apoyo y dependen de la disposición a cooperar con las autoridades mexicanas. En general, los gobiernos de México están más preocupados por posibles críticas dirigidas por otros estados en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que de las críticas que pudieran hacer sus vecinos al sur, la mayoría de los cuales enfrentan problemas más graves y una peor reputación.

[16] Los autores del informe ya citado *Internally Displaced People* reconocen que ha ocurrido un retorno gradual de personas desplazadas en Chiapas a partir de 2000, pero señala que la Cruz Roja Mexicana y el Comité Internacional de la Cruz Roja aún entregaban alimentos a siete mil personas forzadas a abandonar sus lugares de origen en la región de Los Altos hacia finales de 2001. *Ibid*, pp. 96-97.

[17] El informe especial de Naciones Unidas sobre la independencia del Poder Judicial, la administración de justicia y la impunidad señaló en enero de 2002 que "el proceso iniciado en 1994 hacia el establecimiento de una cultura de independencia judicial ha sido lento. La impunidad y la corrupción parecen continuar sin cambios. Cualesquiera sean los cambios y las reformas, no se perciben en la realidad". ECOSOC, E / CN.4 / 2002/ 72/Add 1p4.

V. Discusión

Este documento ha asumido que cualquier consenso efectivo en materia de derechos humanos debe ser socialmente construido y debe estar basado en realidades locales. La presencia de un régimen democrático o un contexto general de democratización puede generar condiciones favorables, pero no ofrece garantías automáticas de que los derechos humanos serán respetados seriamente. De igual modo, el establecimiento de instituciones regionales y de normas que favorezcan la promoción de derechos humanos son factores positivos, pero no aseguran el respeto efectivo de las promesas en esta materia. Los compromisos socialmente construidos y localmente arraigados sólo pueden ocurrir como resultado de las historias específicas y las prioridades sociales de las sociedades en lo particular. En consecuencia, el balance y el contenido sustantivo de las salvaguardas en materia de derechos humanos variarán a lo largo de los distintos países y en distintos momentos.

¿Qué consecuencias tiene esta afirmación en términos del carácter distintivo de América Latina como región? Al reconsiderar la tres exigencias planteadas al inicio de este texto, mi respuesta es la siguiente: En primer lugar, en términos de predominio de las experiencias locales por encima de los modelos externos, la discusión precedente sugiere que ambas son consideraciones presentes en América Latina, y que interactúan de manera tan íntima entre sí que es difícil desagregarlas fácilmente. En el plano formal, la adopción de los criterios más comúnmente aceptados en el ámbito internacional y la imitación de modelos externos es una característica de la mayoría de las repúblicas latinoamericanas[18]. Sin embargo, la experiencia local sugiere que cuando Guatemala ratificó la Convención Internacional sobre Derechos Sociales y Culturales de 1996, o cuando Colombia ratificó la Convención contra la tortura y otras formas inhumanas o degradantes de castigo de 1984, o cuando Honduras ratificó la Convención de los Derechos del Niño de 1989, lo que cada uno de estos actos implica para los ciudadanos concretos en cada caso es un producto de dinámicas internas que frecuentemente no están en sincronía con "oleadas internacionales". En la medida en que la democracia se ha generalizado, las instituciones regionales han ejercido una influencia crecientemente significativa por la manera en que estas normas internacionales son interpretadas y aplicadas en algunos países en América. Pero los procesos que ocurren son de larga duración, suponen

[18] Por ejemplo, las 17 repúblicas latinoamericanas de tierra firme han ratificado de manera casi universal todos los seis más importantes instrumentos internacionales para garantizar el respeto de los derechos humanos. En contraste, la mayoría de los países del Caribe se han negado a ratificar al menos uno, y en ocasiones varios, especialmente el de la Convención contra la Tortura por las limitaciones que impone en el uso de la pena de muerte. Para mayores detalles véase la tabla R11 de *Global Civil Society*, 2001.

la interacción entre distintos factores y dependen fuertemente del equilibrio interno de fuerzas en cada país.

Segundo, en sentido opuesto a lo que algunos sugieren: hay más política que "leyes" involucradas en la expansión de las normas en materia de derechos humanos. Ellen Lutz y Kathryn Sikkink consideran que "los actores internacionales y regionales alentados por las normas cambiantes que justifican su participación, desempeñan un papel más activo que nunca antes en procesos internos de democratización y respeto a los derechos humanos"[19]. El caso Pinochet ofrece un ejemplo poderoso de un patrón que ellas caracterizan como una "cascada de normas", cuyo origen puede encontrarse en la ratificación de la Convención Americana de Derechos Humanos y en la creación de la Corte Inter-Americana de Derechos Humanos a finales de los setenta, seguidas por las convenciones inter-americanas para prevenir y castigar la tortura y contra la desaparición forzada de personas de finales de los ochenta. Ellas advierten que la efectiva aplicación de esos compromisos normativos necesita de una serie de pasos que implica la participación de una secuencia de actores: grupos locales de promoción de los derechos humanos que llaman la atención sobre los abusos, seguidos de campañas trasnacionales que afectan la reputación de los estados que toleran o promueven esas prácticas, acaso seguidas por sanciones que pueden ser aplicadas bilateral o multilateralmente y que podrían, a su vez, alentar a que los juzgados locales consideren esos casos de manera más seria. "Aun cuando la aplicación de estas sanciones bilaterales o multilaterales sigue siendo selectiva, esas medidas frecuentemente generan altos costos a los países reincidentes"[20].

La redemocratización facilitó el establecimiento de esos procesos en secuencia y fortalecieron la confianza en la autoridad de las instituciones legales internacionales. Desafortunadamente, la cascada de normas detonadas en el sistema internacional desde los ataques del 11 de septiembre y el lanzamiento de la "guerra contra el terrorismo" de Estados Unidos tienden a producir el efecto opuesto. El caso Pinochet ofrece un ejemplo claro de los temas presentes en el argumento de Lutz y Sikkink, pero podría ser atípico, mientras que el caso Fujimori ofrece una oportunidad interesante para compararlo. Vale la pena vigilar también los casos presentados en los tribunales de Estados Unidos en relación con las violaciones de derechos humanos en Colombia, así como la extradición (o no) desde Estados Unidos (o algún otro país) de Edgar Posada Carriles, el cubano-estadounidense acusado de poner una bomba en un avión de Cubana de Aviación, un acto de terrorismo ocurrido en 1976 que le costó

[19] Ellen Lutz y Kathryn Sikkink "The International Dimension of Democratisation and Human Rights in Latin America", en Manuel Antonio Garretón y Edward Newman, *Op. Cit.*, p. 279.
[20] *Ibid.*, p. 284.

la vida a 76 pasajeros. En general, el resultado de estos casos depende más de consideraciones políticas que legales.

Tercero, aun cuando las normas y los estándares regionales tienden en realidad a favorecer la convergencia en torno a valores y resultados consensuales, el análisis de Lutz y Sikkink es más pertinente para un radio limitado de abusos graves de los derechos humanos que son claramente ilegales y en los que los violadores son actores estatales. Lutz y Sikkink también enfatizan el hecho de que los movimientos que promueven la democracia y los derechos humanos tienen un papel decisivo. Los procesos internacionales se caracterizan por desempeñar "un crucial papel subsidiario"[21]. Empero, los mecanismos internacionales de vigilancia son débiles y hay una brecha histórica entre *hecho* y *derecho* que es probable que persista. A esto debe agregarse que no todos los violadores de derechos humanos son fácilmente identificables, y que el radio de problemas es amplio y diverso. Así, las actitudes de los brasileños hacia la discriminación positiva basada en criterios raciales son muy distintas de las que existen en Estados Unidos. Las estructuras familiares en el Caribe y las actitudes hacia los temas relacionados con la igualdad de géneros son muy distintas a las que se encuentran en áreas católicas más tradicionales. De igual modo, la judicialización de los derechos puede parecer sensata en sociedades con fuertes instituciones que regulan la aplicación de la ley, pero difícilmente tienen el mismo atractivo en Haití u Honduras[22]. América alberga una diversidad de puntos de vista sobre la pena de muerte, la extradición, los derechos de los migrantes indocumentados, la aplicación extra-territorial de las leyes nacionales y los deberes de los poderes judiciales para con los convenios y las decisiones de las cortes internacionales. La cobertura y la socialización de las iniciativas para el logro de "la verdad y la justicia" han sido fundamentalmente nacionales. Las prácticas internacionales no son necesariamente tan estables y benignas como Lutz y Sikkink suponen. En Haití, por ejemplo, Estados Unidos intervino militarmente para restaurar el gobierno democráticamente electo de Jean-Bertrand Aristide, y luego para deponerlo por considerarlo una amenaza para la gobernabilidad. En ninguno de los casos, estos despliegues de fuerza física estuvieron acompañados por las medidas necesarias para promover la coexistencia acorde a las leyes y el respeto a los derechos humanos. Debe concluirse que a pesar de esta diversidad de prácticas y resultados dentro de la región hay algunas regularidades de alcance macro-regional que caracterizan el enfoque latinoamericano en materia de promoción de los derechos humanos y de democratización y que distinguen esta vasta región de otras, como Europa, que también han logrado notables avances colectivos en esta dirección

[21] *Ibid.*, p. 297

[22] Rachel Sieder, Line Schjolden y Alan Angell (eds.) *The Judicialisation of Politics in Latin America*. Londres, Palgrave/Macmillan, 2005.

en la década pasada. El carácter distintivo de la región latinoamericana puede destacarse al considerar esta comparación (necesariamente sobre-simplificada) con Europa.

Confiabilidad de la capacidad para hacer que se cumplan las reglas: La integración europea generalmente ha sido caracterizada como marcada por un estilo muy legalista y burocrático, que descansa en el supuesto de que las decisiones formales serán efectiva y uniformemente aplicadas por instituciones impersonales. Este supuesto es, desde luego, una sobre-simplificación, pero si uno piensa en el *acquis communautaire*, o en la autoridad de los tribunales, parece ser una razonable primera aproximación a la verdad. En contraste, en Latinoamérica las instituciones regionales, como la mayoría de las administraciones públicas nacionales, la decisión de hacer que se cumplan, retardar, interpretar o ignorar las decisiones políticas es típicamente discrecional, casuística y frecuentemente está sometida a la intervención personal de uno o más actores que detentan cuotas de poder. Ésta es una hipótesis de trabajo, mínimamente razonable, en relación con la mayoría de los casos en los que se plantean demandas en materia de derechos humanos, los cuales pueden ser rastreados por medio de las actividades de la Corte Inter-Americana de Derechos Humanos.

Estabilidad de los derechos: Sigue en consecuencia de esta comparación que, mientras la mayoría de los ciudadanos europeos tienen acceso a un conjunto estable y ceñido a reglas de instituciones para procesar las demandas (aunque las instituciones se encuentren lejos de los ciudadanos y su desempeño sea difícil de comprender), la mayoría de los latinoamericanos tienen que enfrentarse con instituciones que son débiles y menos predecibles. En el plano formal, bien podrían haber garantizado distintos derechos y prerrogativas oficiales (posiblemente más que en Europa). La democratización ha convertido algunos de estos derechos en reclamos mucho más confiables que antes, especialmente en relación con los procedimientos electorales y con el honesto conteo de los votos. Sin embargo, en muchos países y en la mayoría de los ámbitos del diseño de políticas públicas, los derechos pueden ser súbitamente desconocidos y las instituciones pueden simplemente ser incapaces de cumplir con sus obligaciones[23].

Cuasi-universalidad de la cobertura: Los estados de bienestar en Europa han apuntado a ofrecer tanto prerrogativas estables y predecibles, como una cobertura casi universal de los beneficios. Esto es así, no sólo en lo que hace a la cobertura de los beneficios del Estado del bienestar,

[23] Desarrollo esta argumentación general de manera más completa en un manuscrito inédito de 2007 titulado "Variability in Rights Enforcement: A Comparative Perspective".

sino también en lo que hace a los derechos civiles y políticos que son considerados en Europa como el fundamento mismo del Estado del bienestar, aunque los actuales esfuerzos para extender la provisión de estas prerrogativas a los Balcanes pondrá a prueba la capacidad de la Unión Europea para cumplir con este principio de cobertura universal; de igual modo, es importante recordar que la Mafia nunca fue expulsada de Sicilia. En este punto, también a riesgo de sobre-simplificar la realidad compleja, la experiencia Latinoamérica es diferente. En general, el subcontinente presenta mayores diferencias en términos de desigualdad y exclusión social que cualquier otra parte del mundo (y ciertamente más que en Europa). Los beneficios del Estado del bienestar frecuentemente se han concentrado en sectores limitados de la población, más que lograr la cobertura universal. En consecuencia, el ideario que anima los esfuerzos en materia de expansión del Estado del bienestar no asume necesariamente la preexistencia de derechos civiles y políticos universales. Es posible, incluso, que exista un sustituto para ellos. Y en la medida en que las crisis políticas y económicas han afectado a la región, los beneficios del Estado del bienestar se han ampliado y contraído, en ocasiones con consecuencias catastróficas. Los derechos civiles y políticos también se han probado altamente volátiles en muchas partes de la región. La cobertura universal es la excepción.

Los derechos como prerrogativas más que como aspiraciones: Resumiendo este conjunto de realidades contrastantes, la actitud predominante hacia la mayoría de los derechos de ciudadanía en Europa es que deben ser vistos como prerrogativas. En América Latina, en cambio, estos son más bien aspiraciones oficialmente alentadas, reclamos que pueden ser ampliamente respetados en los buenos tiempos (al menos para quienes tienen alguna posición social), pero no están disponibles para todos y en todas las circunstancias. Cuando los tiempos son difíciles, lo más que pueden hacer la mayoría de las autoridades es ofrecer a muchos ciudadanos la esperanza de que sus derechos formales sean valiosos más tarde. Al considerar las distintas tradiciones históricas y las contrastantes estructuras económicas y sociales de estas dos vastas regiones, difícilmente podría sorprender si sus respectivos enfoques en materia de derechos ciudadanos son de alguna manera divergentes. Estos contrastes ayudan a demostrar por qué es importante considerar las diferencias regionales y por qué las exigencias de emergencia de una "sociedad civil global" y de la convergencia en torno a normas liberales de alcance internacional deben ser consideradas con cuidado. Sin embargo, ambas regiones también están sometidas a la influencia de procesos internacionales similares, desde la "tercera ola" de las democratizaciones al énfasis posterior al 11 de septiembre, en un cambio de la expansión de

> los derechos al reforzamiento de la seguridad. Los contrastes esbozados anteriormente podrían no ser permanentes, y ciertamente no son absolutos. Por ejemplo, los emigrantes latinoamericanos en Europa no siempre encuentran una estructura inclusiva, estable y universal de respeto a sus derechos (Charles de Meneses encontró una realidad distinta en el metro de Londres); y los patrones latinoamericanos de discrecionalidad y personalismo no son necesariamente inapropiados cuando un formalismo extremo puede resultar excluyente. Estos son signos de que en algunos países al menos, la democratización en América Latina podría estar fortaleciendo de manera gradual la estabilidad y la efectividad de las instituciones impersonales, capaces de convertir las aspiraciones de los ciudadanos en algo más sólido. Así, hay un vasto espacio para fortalecer tanto la democracia como la protección de los derechos humanos en ambas regiones, y el mutuo reconocimiento y apoyo de estos objetivos comunes podría ser benéfico para ambas regiones.

Si el interés en las realidades regionales es importante como un apoyo para la democracia y los derechos humanos, entonces es necesario que contemos con alguna explicación del papel de los mecanismos regionales por medio de los cuales estas normas son filtradas y promovidas. Jon Pevehouse ha llamado recientemente la atención respecto de las razones por las que algunas organizaciones regionales podrían ser más efectivas que sus contrapartes globales en la promoción de la democracia, pues "organizaciones democráticas más pequeñas, más homogéneas en el ámbito regional podrían tener una influencia más marcada". Sin embargo, esto depende de la existencia de mecanismos bien-definidos y adecuadamente vigentes para mejorar las credenciales democráticas de los estados miembros, así como del desarrollo de instrumentos de condicionalidad que generen apropiados y efectivos incentivos para las élites gobernantes en países que no cumplan, de manera que ajusten sus prioridades[24].

Tanto Europa como América Latina han fortalecido tales mecanismos en años recientes. Sin embargo, las modalidades difieren. En la Unión Europea, el mecanismo más poderoso ha sido el de ofrecer la posibilidad de la membresía a los estados candidatos que cumplan con los criterios fijados para la comunidad en su conjunto. Otros esfuerzos de la Unión Europea para promover la democracia y los derechos humanos en las áreas adyacentes en los que la membresía no puede ofrecerse han sido menos exitosos[25]. En América Latina, los mecanismos e incentivos disponibles son menos precisos y los resultados caen en algún lugar entre las dos alternativas europeas. Un tema distintivo es que se pueden ofrecer más incentivos cuando Estados Unidos también parti-

[24] Jon. C. Pevehouse "Democracy from the Outside-In? International Organisations and Democratisation," *International Organisation*, 56 (3) Verano 2002, p. 543.

[25] Véase, por ejemplo, de Richard Youngs, *The European Union and the Promotion of Democracy: Europe's Mediterranean and Asian Policies*. Oxford, Oxford University Press, 2001.

cipa. Sin embargo, muchos latinoamericanos no logran definir una posición clara acerca de un regionalismo muy dirigido por Washington y la mayoría de los estadounidenses no están interesados en someter sus problemas internos a restricciones de alcance regional. Ciertamente, el criterio planteado para definir la democracia en la cumbre de Québec, en 2001, fue muy claro y exigente, aunque la vigilancia y el cumplimiento de estos criterios son un tema diferente. En lo que hace a los derechos humanos, mientras que en Europa el mecanismo institucional clave ha sido el de la aparición de una Corte productiva y efectiva, en el sistema inter-americano la Corte es menos importante que la Comisión de Derechos Humanos[26], la cual ha adoptado una perspectiva crecientemente amplia de sus responsabilidades, porque las graves violaciones típicas de las dictaduras militares de la década de los setenta han sido parcialmente reemplazadas por demandas de otros tipos, incluidas las demandas para garantizar mecanismos electorales justos. En algunas áreas, la comisión ha construido un consenso regional; en otras, en cambio, hay más desacuerdos en el hemisferio occidental con algunos temas cruciales en materia de derechos humanos, como la erradicación de la pena de muerte, que los que existen en Europa. Más aún, cuando la capacidad del Estado para preservar la seguridad de los ciudadanos es débil o inexistente, fijar condiciones para la participación regional podría generar interferencias en la soberanía nacional y no todos los demócratas de América Latina ven con entusiasmo este tema.

Tom Farer y otros han enfatizado el papel de la creciente autoridad de las instituciones y las leyes internacionales, y han señalado que en América el camino a una democracia fortalecida y a una más confiable protección de los derechos humanos es por medio de mecanismos de defensa colectiva que pudieran ir "más allá de la soberanía"[27]. Hay, de hecho, abundante evidencia de que regímenes abusivos han buscado protegerse a sí mismos de las críticas y la vigilancia de sus malas prácticas en materia de derechos humanos al invocar exageradas e incluso hipócritas versiones de la defensa de la soberanía nacional. Los avances consensuados para la adopción de procedimientos con mayor autoridad regional y quizás con consecuencias como castigos en el ámbito internacional para defender los derechos de los ciudadanos y los valores democráticos podrían, así, ofrecer beneficios duraderos.

Sin embargo, ese tipo de avances sólo pueden ocurrir paulatinamente, y por medio de negociaciones. El abandono unilateral de la soberanía, en un área clave de la función de gobierno, no beneficia a la auténtica democratización,

[26] Henry J. Steiner y Philip Alston, *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*. Oxford, Oxford University Press, 2000. Especialmente el capítulo diez sobre arreglos regionales.

[27] Tom Farer (ed.), *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas*. Baltimore, MD: Johns Hopkins Press, 1997.

menos en una región caracterizada por el tipo de desigualdades en el acceso al poder nacional[28]. Las tradiciones latinoamericanas de formalismo jurídico (legalismo) fueron inspiradas por una apreciación correcta según la cual el derecho internacional ofrece una defensa útil contra la imposición externa. Incluso en temas específicos enfatizados por Lutz y Sikkink no es cierto que la "cascada de normas" sea irreversible. Inmediatamente después de los ataques del 11 de septiembre, entendimientos previos acerca del rechazo de la tortura como mecanismo para obtener información acerca del proceso que debe seguirse en las causas judiciales, los derechos de los combatientes y los estándares adecuados para detener a prisioneros han sido puestos en duda. El "muro" que actualmente se construye en la frontera entre México y Estados Unidos podría ofrecer una norma que sea imitada más adelante, con efectos devastadores sobre cualquier derecho residual que los indocumentados aún tuvieran esperanza de considerar como suyo.

VI. Conclusión

Los argumentos en este artículo pueden resumirse en estos cinco puntos. En primer lugar, América tiene una larga y característica historia de iniciativas regionales y locales en materia de derechos humanos. Esta historia refleja una tradición constitucionalista propia, combinada con patrones específicos de protección de los derechos humanos y de abusos. En segundo lugar, los procesos de democratización y re-democratización de los últimos 20 años se han construido sobre y reforzado las iniciativas preexistentes en la región en materia de derechos humanos, aunque la validez de este argumento depende de si se adopta o no una definición amplia y no restrictiva de democratización. Incluso cuando se adopta una definición amplia, no hay una equivalencia mecánica entre democratización y promoción de los derechos humanos. En el mejor de los casos hay una "afinidad electiva", en la que el discurso aún se encuentra muy desconectado de la experiencia de vida. En los casos más importantes las influencias regionales clave son frecuentemente difíciles de detectar. Tercero, el contenido y el balance de la protección deseada de los derechos humanos varía marcadamente a lo largo del continente dependiendo del tiempo y del lugar. Aun cuando las normas e instituciones de alcance regional podrían haber sido fortalecidas en los últimos años, aún existen variaciones muy marcadas entre las prácticas nacionales y la comprensión social de estos problemas. Incluso las agencias especializadas en la supervisión de los derechos humanos operan

[28] Para un recuento iluminador de la experiencia del PNUD con la reconciliación de la pacificación y la promoción de la democracia en un marco de respeto de la soberanía nacional en América Central, véase de Carlos Santiso, "Promoting Democratic Governance and Preventing the Recurrence of Conflict," *Journal of Latin American Studies* 34 (3), agosto 2002.

de acuerdo con criterios divergentes. Cuarto, también existen marcadas asimetrías de poder e influencia a lo largo del continente (incluida la "hegemonía ideológica"), que filtran las maneras en que los temas de derechos humanos son percibidos y manejados. A los estados identificados como incapaces de cumplir con los estándares regionales de desempeño en materia de derechos humanos se les exige que abandonen el argumento de la soberanía. Esto podría justificarse si todos estuvieran sometidos a los mismos criterios internacionales de responsabilidad, pero donde no es el caso la soberanía legal podría ser una defensa necesaria contra la aplicación de criterios dispares del fuerte contra el débil. Quinto, a la luz de los puntos precedentes, la convergencia en un régimen de derechos humanos relevante y efectivo para el continente americano sólo puede ocurrir de manera desigual e intermitente, incluso en un continente plenamente democratizado. Los avances duraderos deben ser construidos socialmente, ajustados a las idiosincrasias locales y deben basarse en intereses y prácticas nacionales. Quienes se preocupan por los derechos humanos en cualquier parte del continente deben practicar una perpetua vigilancia contra las distintas formas históricas de retroceso y aplicación selectiva de las normas. Esto es válido para todo el continente y no sólo para las "nuevas democracias" de América Latina.