



## Latinoamérica – Continente de la paz y los derechos humanos

*von Rainer Huhle, diciembre 2007*

Desde su independencia hace casi dos siglos, los Estados de América Latina han vivido entre ellos tres grandes guerras: La Guerra de la Triple Alianza, entre Paraguay y sus vecinos Brasil, Argentina y Uruguay; la Guerra del Pacífico, entre Perú, Chile y Bolivia, y la Guerra del Chaco, entre Paraguay y Bolivia. Los Estados de la región no tomaron parte ni en la Primera ni en la Segunda Guerra Mundial – las numerosas declaraciones de guerra de países latinoamericanos contra las potencias del Eje no fueron más que reverencias ante el gran hermano del norte y el reconocimiento simbólico de los principios de la Carta Atlántica. Este balance de guerras en doscientos años es extremadamente bajo, en comparación con el resto de regiones del mundo. ¿De dónde viene entonces nuestra imagen de América Latina como un continente de violencia y de vulneraciones a los derechos humanos?

Si se incluyen guerras civiles y conflictos internos de todo tipo, el balance parece menos positivo. Sin embargo, los datos estadísticos muestran a América Latina como una región comparativamente menos violenta. En el siglo XX murieron en el mundo cerca de 231 millones de personas en guerras, conflictos y por asesinato político<sup>1</sup>. Con todo, 41 millones de ellos corresponden a los tiempos de “post-guerra”, esto es, en los 55 años posteriores a la Segunda Guerra Mundial<sup>2</sup>. Sin embargo, en el continente de la terrible Violencia colombiana, las dictaduras de Somoza y Videla, las masacres en Guatemala y muchas otras atrocidades, las víctimas en el mismo medio siglo sumaron cerca de un millón, a saber, 988.500 o alrededor de un 2,4 por ciento<sup>3</sup>. No obstante, el porcentaje de la población de América Latina y el Caribe frente a la población mundial en la segunda mitad del siglo XX se ubicaba entre el siete y el ocho por ciento. Las víctimas mortales de la violencia política en América Latina ascendieron entonces a tan sólo un tercio del promedio del resto del mundo.

¿En qué radica el que sea totalmente diferente nuestra percepción en general? Claramente las violaciones a los derechos humanos en América Latina fueron y son registradas y denunciadas públicamente en mayor proporción que por ejemplo en el caso de África o Asia. Las más de 3.000 víctimas mortales de la dictadura de Pinochet en Chile han quedado marcadas en la memoria histórica mundial de un modo completamente distinto al de, por ejemplo, las 120.000 víctimas del conflicto armado permanente en Filipinas desde 1972, las 100.000 víctimas de la guerra entre el gobierno y los islamistas en Algeria desde 1993 o los 10.000 muertos que se cuentan como víctimas en las confrontaciones políticas en Nigeria tan sólo en 1999.

### Derechos humanos constitucionalizados – una larga tradición

En contraste con estas situaciones, desde hace mucho tiempo hay, en amplios círculos de la población y en una parte importante de la intelectualidad de América Latina, una conciencia cimentada sobre los derechos humanos y las obligaciones de un gobierno en un Estado de Derecho.



El concepto de los derechos humanos también mantiene líneas conservadoras, lo que en sí hizo posible que pudieran ser integradas las ideas de los derechos humanos de las revoluciones francesa y norteamericana en el sistema jurídico hispano-romano, el cual había marcado a Latinoamérica durante los tres siglos de colonia. Las ideas de libertad, democracia y derechos humanos provenientes de Francia, Estados Unidos y Gran Bretaña llegaron a Latinoamérica en el marco de la lucha de la clase alta criolla contra el predominio español. A diferencia de Francia en 1789, los protagonistas de este movimiento no pusieron en duda un sistema de dominio social entero, sino un dominio extranjero considerado como ilegítimo. Por ello, el discurso latinoamericano de los derechos humanos no fue ni antiestatal como en el pensamiento civil radical en Francia que quería refundar el Estado a partir de la idea de un contrato social, ni fue tan anticlerical como lo fue allí y en los Estados Unidos. La separación entre la Iglesia y el Estado en América Latina nunca estuvo a la cabeza de la agenda de las exigencias democráticas.

Una expresión de esta variante conservadora de la recepción de los derechos humanos, que se impuso finalmente sobre propuestas más radicales como las de un Nariño, fue el paternalismo, con sus raíces en el sistema colonial de la encomienda, pero también en las ideas de Bartolomé de Las Casas, su crítico más denodado. En la misma línea se desarrolla en América Latina la idea de que las necesidades sociales básicas deben ser garantizadas por el Estado y la sociedad, para hacer posible el ejercicio de los derechos civiles y políticos. En la tradición constitucional latinoamericana, a ello corresponde un énfasis inusualmente fuerte de las obligaciones civiles, las cuales encontraron su expresión enfática incluso en 1948, en la “Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre”.

Es cierto que una ideología de tipo individualista-liberal impregnó a las élites dominantes sobre todo en las primeras décadas posteriores a la independencia, lo cual privó a los pueblos indígenas de los mecanismos de protección coloniales, y los expuso a la arremetida del libre mercado. Empero, en innumerables tratados de derecho público y filosofía del derecho, seguía imponiéndose una corriente fuertemente tradicionalista, en la que fueron interpretados más bien de manera estatista y paternalista los derechos humanos, en contraste con la versión individualista, ligada a la filosofía de la economía liberal, representada por los partidos liberales en muchos Estados. Al lado de la tradición nunca perdida de un De Las Casas, la doctrina social de los papas romanos en el siglo XIX ejerció gran influencia sobre el pensamiento jurídico de los políticos latinoamericanos. Es una de las ironías de la historia que, en la Constitución mejicana de 1917, fruto de una revolución anticlerical militante, ambas fuerzas tradicionales por primera vez hayan confluído en una gran obra constitucional orgánica, que rápidamente se convirtió en parangón para numerosas Constituciones latinoamericanas entre ambas guerras mundiales<sup>4</sup>.

## De Lima a San Francisco: Latinoamérica y la conformación de un nuevo orden mundial después de la Segunda Guerra Mundial

Sólo con estos antecedentes se puede entender cómo Latinoamérica pudo jugar un papel precursor en la codificación de los derechos humanos durante la primera mitad del siglo XX, especialmente frente a la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Con todo, ya existía previamente una serie de tratados con importantes cláusulas de derechos humanos en el marco del sistema panamericano.

En los años treinta y cuarenta, América Latina estaba marcada por una serie de gobiernos que más o menos pueden clasificarse como “populistas”, los cuales combinaban programas de desarrollo social a veces con formas de gobierno en extremo autoritarias. Ideológicamente, se movían entre las simpatías hacia el fascismo europeo, pasando por la admiración por el New Deal norteamericano, hasta la programática socialista. Con todo, un denominador común se encuentra en una serie de estándares de derechos humanos, particularmente en el ámbito social, desarrollados en este período.



- la confirmación de los propósitos de las „United Nations“ sobre el castigo de los criminales de guerra del Eje;
- no conceder refugio a criminales de guerra;
- la reafirmación de los principios de la Carta del Atlántico;
- la defensa de la libertad de información;
- el rechazo de todo tipo de discriminación racial;

Ante todo, la Conferencia resolvió elaborar una Convención sobre los Derechos y Deberes del hombre. Bajo el título *Protección internacional de los derechos esenciales del hombre*, la Conferencia hizo alusión a la “Declaración por las Naciones Unidas” de enero de 1942, en la que la protección de los derechos humanos fue declarada como finalidad de tal alianza y aclaró que no era suficiente sólo una Declaración, sino que sería necesaria una Convención firmada por los Estados, es decir, un tratado vinculante (Res. XV, adoptada el 7 de marzo de 1945).

Las resoluciones de Chapultepec estaban aún frescas, cuando pocas semanas después en San Francisco se dio inicio a la Conferencia fundadora de la ONU. Los representantes diplomáticos de los Estados latinoamericanos eran en buena parte los mismos que habían negociado en Chapultepec. Llegaron a San Francisco con bastante autoconfianza y algunas metas claras, que habían sido formuladas en Chapultepec en la Resolución XXX, con sorprendente determinación y distanciamiento frente a Estados Unidos. De este modo, estaban decididos a influir en algunos puntos esenciales de las bases de la organización mundial a fundar, que habían sido acordadas por las potencias en 1944, en Dumbarton Oaks. En especial, lograron mayor peso para los pequeños Estados (a través de la ampliación del Consejo de Seguridad y de más competencias para la Asamblea General), aunque no pudieron evitar el derecho de veto<sup>9</sup> de los miembros del Consejo de Seguridad. En la fijación del papel de las organizaciones interestatales regionales en relación con las Naciones Unidas sólo lograron un éxito parcial, ya que debieron aceptar la primacía de la organización mundial<sup>10</sup>.

## El aporte latinoamericano a la Declaración Universal de los Derechos Humanos

Otro punto importante de la agenda latinoamericana era el tema de los derechos humanos. En el borrador de Dumbarton Oaks no estaban incluidos. El que los derechos humanos hayan sido mencionados como finalidad de las Naciones Unidas en la Carta de la ONU negociada en San Francisco, y que estén anclados en total en 7 apartados de la Carta es, en primera línea, un logro de las delegaciones latinoamericanas. Al respecto, las posiciones de la mayoría de países latinoamericanos iban incluso más lejos. Ellos defendieron la iniciativa de Ricardo J. Alfaro, altamente reconocido iuspublicista internacional, ministro y miembro de la delegación panameña, y desde 1938 Secretario General del *American Institute of International Law*<sup>11</sup>, quien aportó un borrador de una Declaración de Derechos Humanos. Esta iniciativa fracasó, pero los Estados latinoamericanos intentaron conseguir, incluso al año siguiente, en la primera sesión de la Asamblea General y luego también en el marco de la Comisión de Derechos Humanos, que la ONU acordara un tratado vinculante sobre los derechos humanos.

Ya en enero de 1946, Cuba propuso el borrador de una “Declaración sobre los Derechos Fundamentales del Hombre y sobre los Derechos y Obligaciones de los Estados”; sin embargo, la Asamblea General no la incluyó en el orden del día, argumentando que sería superfluo<sup>12</sup>. En diciembre de 1946, la Asamblea General de las Naciones Unidas resolvió transmitir a todos los Estados miembros un borrador de Panamá sobre una “Declaración de los Derechos y Obligaciones de los Estados”, sin embargo, la mayoría de Estados no mostró interés en ello. John P. Humphrey, director de la División de Derechos Humanos del Secretariado General de las Naciones Unidas,



De este modo, los derechos humanos encontraron su lugar también en el sistema de Estados americanos sólo a través de una “declaración”, la “Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre”. Como la posterior Declaración Universal de los Derechos Humanos, ofrece un amplio catálogo de derechos humanos, pero muestra frente a ésta algunas peculiaridades instructivas.

El título ya se refiere a la más importante de estas peculiaridades. La Declaración de Bogotá contiene, al lado de un catálogo de 28 derechos, otro que consiste en 10 “deberes”. Su fundamento lo ofrece ya el segundo párrafo del Preámbulo: “El cumplimiento del deber de cada uno es exigencia del derecho de todos. Derechos y deberes se integran correlativamente en toda actividad social y política del hombre. Si los derechos exaltan la libertad individual, los deberes expresan la dignidad de esa libertad”.

Es cierto que este catálogo de deberes careció de efectos jurídicos, como su precursor, la *Déclaration des droits et des devoirs de l'homme social* de Ginebra, de mayo de 1793 y la Constitución francesa de 1795, que recurre a ella. Sin embargo, como ésta, debe ser interpretado como intento de limitación conservadora de la idea de los derechos humanos<sup>18</sup>. El catálogo de deberes de la Declaración Americana de los Derechos Humanos incluye elementos debatibles, pero característicos en la comprensión latinoamericana de Estado, como la obligación de votar (art. 32) – estatuida legalmente en muchos países latinoamericanos –, un deber genérico de trabajo, o el deber especial para prestar servicio civil y (no: o) militar (art. 34) – en efecto, hasta hoy es escaso el desarrollo del derecho a la objeción de conciencia ante el servicio militar en América Latina.

Menos cuestionable, pero en todo caso característico de una comprensión conservadora del Estado y el derecho, es el énfasis en la espiritualidad, la cultura y la moral como las finalidades supremas debidas, como se deriva del Preámbulo de la Declaración Americana.

El catálogo de derechos de la Declaración Americana es acorde en su mayor parte con el de la Declaración Universal. Como en ésta, también se formulan los derechos sociales. Al mismo tiempo, hay una discrepancia que no puede pasarse por alto, entre los dos grandes documentos de Bogotá en los inicios de 1948 y los esfuerzos de varios diplomáticos latinoamericanos en las negociaciones sobre la Carta de la ONU y la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Las posiciones defendidas en Nueva York y París eran claramente más amplias que las decisiones tomadas en Bogotá. Esto, debido a que también entre los representantes latinoamericanos ante la ONU la tensión ideológica era ostensible. Dos personalidades pueden ilustrarlo.

## El católico...

Víctor Andrés Belaúnde, tío del futuro Presidente Fernando Belaúnde Terry, fue un representante prominente de la filosofía política cristiana conservadora en Perú. Al mismo tiempo jurista y literato, siguió paralelamente una carrera académica y política. La primera lo llevó hasta la silla de la rectoría de la Universidad Católica y la presidencia de la *Academia Peruana de la Lengua*, la segunda hasta la cima del partido católico *Acción Popular*, la oficina del ministerio de relaciones exteriores, la presidencia de la Asamblea General de la ONU (1959/1960) y del Consejo de Seguridad, pero también algunos años en el exilio en los Estados Unidos, así como su colega panameño Ricardo Alfaro.

En 1945, Belaúnde hizo parte de la delegación peruana en la Conferencia de San Francisco. Sus recuerdos de la conferencia ofrecen una visión de cómo un político latinoamericano de línea conservadora percibió los eventos<sup>19</sup>. De un lado, su posición está impregnada por un fuerte orgullo regional hispano-latinoamericano, lo que condujo a una negativa firme frente a las decisiones de las potencias en Dumbarton Oaks. Sin embargo, sus razones son peculiares: “La ausencia de Francia y



recién electo Presidente González Videla –quien el año anterior había sido miembro de la delegación chilena en la Conferencia de San Francisco– a encabezar la delegación chilena ante las Naciones Unidas<sup>28</sup>. Permaneció en esta función hasta 1952, participó temporalmente en el Consejo de Seguridad, fue presidente del Consejo Económico y Social, y sobre todo, fue miembro activo de la Comisión de Derechos Humanos y de su Comité de Redacción de ocho integrantes. Al mismo tiempo, creó en 1948 la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), representó a Chile ante la UNCTAD, la OIT, el PNUD y en especial la FAO, entidad en la que actuó como subdirector y representante para Latinoamérica entre 1959 y 1967, y a la que posteriormente se mantuvo ligado. Además de sus marcados intereses por los derechos económicos y sociales, Santa Cruz fue un decidido combatiente contra el racismo y la discriminación. A comienzos de los años cincuenta, se convirtió en presidente y relator de la Comisión de las Naciones Unidas para el estudio del Apartheid, y durante dos décadas (1954-1974) miembro de la Subcomisión de Prevención de Discriminación y Protección de las Minorías (que posteriormente sería la Subcomisión de Derechos Humanos).

Políticamente, Santa Cruz era cercano al Partido Radical del Presidente González, pero igualmente cultivaba ya una fuerte amistad con el joven Allende y con políticos de la democracia cristiana. Durante la guerra mundial, intercedió a favor de la ruptura de Chile con el Eje (lo que ocurrió en 1945), pero a diferencia de Belaúnde o Alfaro, mostraba escepticismo frente a la potencia estadounidense. En sus memorias, Santa Cruz se declara como un convencido “tercermundista”, con una mirada objetiva para las realidades. El vió críticamente la Conferencia de San Francisco – aquí guarda coincidencias de contenido en comparación con Belaúnde– a causa de la falta de atención a las propuestas latinoamericanas de Chapultepec y a los intereses de los países del Tercer Mundo que surgían entonces, pero al mismo tiempo la denominó como “el más importante Congreso de la historia mundial”<sup>29</sup>. Si bien Santa Cruz no fue participante de la conferencia, describe la posición de los países latinoamericanos y del Caribe con mucha claridad: “Nuestros países anhelaban un orden mundial de fuerte cooperación en las esferas política y económica, dentro del respeto más estricto a los principios de igualdad, no intervención, libre determinación, solidaridad y fraternidad y otros que consideraban incorporados al derecho internacional al cual habían contribuído a mejorar y pretendían reforzar”<sup>30</sup>.

Al igual que en Belaúnde, también en él se hace manifiesto su orgullo a la tradición jurídica propia, en contraste con el pragmatismo anglosajón, percibido como carente de principios, que en esencia sólo estaría interesado en un orden de paz funcional. Esta fuerte vinculación al derecho internacional haría de América Latina, en el marco de esta autopercepción, el abogado por naturaleza de un orden mundial concebido de modo idealista, en el que todos los Estados tendrían los mismos derechos, e incluso también las naciones que ni siquiera pudieron ser representadas en San Francisco: “Creo sinceramente que en San Francisco, las naciones latinoamericanas representaron con propiedad y altura los intereses del Tercer Mundo que en su inmensa mayoría no estuvo presente y que más tarde ha apoyado estas causas”<sup>31</sup>. Al menos Santa Cruz se tomó en serio esta confesión de credo en las siguientes décadas, como férreo defensor de las grandes demandas del Tercer Mundo en el marco del sistema de Naciones Unidas.

## La ventana abierta

En general se evidencia que los diplomáticos latinoamericanos jugaron un rol esencial y constructivo en la elaboración de aspectos relativos a los derechos humanos en el nuevo orden mundial concebido después de la Segunda Guerra Mundial, lo cual no sólo presenta un contraste extremo con las violaciones masivas a los derechos humanos que antes, después, e incluso simultáneamente ocurrieron en el continente, sino que rebasan también lo que estaban dispuestos a codificar los gobiernos del continente durante ese mismo periodo en su propia área. ¿Cómo pudo darse esto?

Algunas razones ya han sido aclaradas con las anotaciones de personalidades tan diferentes como Belaúnde y Santa Cruz. En San Francisco estuvieron representadas todas las corrientes políticas, desde los comunistas hasta los más férreos católicos conservadores, pero entre ellos había algunos puntos comunes en la valoración del papel de Latinoamérica en la situación mundial de aquel entonces. La tradición jurídica latina era un terreno compartido, sobre el que los latinoamericanos se distinguían frente a otras tradiciones, no sin una buena porción de orgullo cultural regional, incluso si esta tradición practicaba con frecuencia en los sistemas jurídicos locales figuras jurídicas curiosas y nada proclives a los derechos humanos. La euforia del período de postguerra hizo surgir de nuevo el espíritu bolivariano de un multilateralismo latinoamericano, pese a la persistencia de tendencias chauvinistas en varios países.<sup>32</sup>

En el período de postguerra se dio una situación de intereses geopolíticos realmente comunitarios, que encontraron su expresión más marcada en Chapultepec. La alianza con Estados Unidos a través de la política de Roosevelt del “Buen Vecino”, las promesas de la Carta Atlántica y las declaraciones de las “Naciones Unidas” durante la guerra habían logrado una nueva perspectiva. Por primera vez parecía posible superar el protectorado del gran hermano en el marco de una alianza fundada bajo la idea de soberanía en igualdad de derechos, sobre la base de convicciones compartidas sobre el rechazo a las ideas comunistas, pero con la inclusión de ideas sociales progresistas, como Roosevelt las había formulado ampliamente<sup>33</sup>.

Los nuevos puntos en común con el gran hermano del norte fueron el trasfondo para que en los años 1944-1948 se abriera una ventana para ideas políticas inusualmente progresistas, que en 1948 a nivel global y también en América Latina comenzó a cerrarse de nuevo.

Por ejemplo, Perú experimentó un período en el que las reglas de juego democráticas tuvieron alguna vigencia, con los gobiernos de Manuel Prado y sobre todo de José Luis Bustamante y Rivero (1945 – 1948). Sin embargo, aquí también se cerró la ventana rápidamente. Enrique García Sayán, antiguo ministro de gobierno y ministro de exteriores peruano, y en aquel entonces líder de la delegación ante la ONU, tuvo que exiliarse directamente ante las Naciones Unidas, a la mitad de los trabajos sobre la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuando el 27 de octubre de 1948 el General Odría dirigió un golpe de estado contra Bustamante e instauró una dictadura militar. García Sayán renunció a su cargo, al igual que otros miembros de la delegación peruana. Él no sólo fue despedido de forma inmediata del servicio público, sino que se le prohibió el retorno a Perú.<sup>34</sup> El resto de la delegación mantuvo la postura de que el Perú debía firmar la nueva Declaración, pese al evidente desconocimiento de la misma. Sin embargo, ningún diplomático peruano se atrevió a tomar la palabra durante la sesión de cierre del 9/10 de diciembre. García Sayán recibió posteriormente de John Humphrey un cargo en la “Human Rights Division” ante el Secretario General de las Naciones Unidas, y posteriormente trabajó durante varios años en la OIT y en otras organizaciones internacionales, y de manera activa en la Comisión Internacional de Juristas.

En Cuba, uno de los países latinoamericanos más activos en la fundamentación de los derechos humanos ante la ONU, la ventana se mantuvo abierta un poco más de tiempo. En 1940 se había promulgado una Constitución democrática, y en 1944 Fulgencio Batista fue derrocado y reemplazado por el gobierno del médico Ramón Grau, de orientación reformista social. Durante su período de gobierno, juristas brillantes y *letrados* como Guy Pérez de Cisneros, Ernesto Dihigo y Gustavo Gutiérrez pudieron desarrollar una política exterior orientada en el derecho internacional y de los derechos humanos. La Constitución cubana de 1940 hizo parte de las fuentes de las que John Humphrey tomó ideas para su primer borrador de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. La ventana cubana se cerró en 1952 con el golpe de estado que puso de nuevo a Batista en el poder, quien a su vez terminó derrocado al final de la década por Fidel Castro.

También Chile, menos plagado de dictaduras militares en comparación con otras naciones del continente, vivió gobiernos de fuerte orientación reformista durante los años cuarenta. Desde 1938, el país fue gobernado por diferentes gabinetes compuestos por socialistas, radicales y comunistas, que en ese entonces se denominaban oficialmente como frente popular. Sin embargo, el Presidente elegido en 1946, Gabriel González Videla, del *Partido Radical*, prohibió el partido comunista en 1948. La fase de reformas sociales tuvo su término definitivo en 1952, cuando el antiguo dictador Ibañez retornó al poder.

Estos sucesos no transcurrieron de modo idéntico en todos los Estados, pero los ejemplos mencionados caracterizan de alguna forma una fase poco usual en la historia latinoamericana de ascenso democrático y de disposición para efectuar reformas sociales, en cuyo telón de fondo surgieron las más notables iniciativas en un escenario diplomático internacional tan dinámico.

En efecto, muchos actores de los primeros años en las Naciones Unidas reportan que esos fueron tiempos que ofrecieron a los diplomáticos un margen de maniobra poco común. En los inicios de las Naciones Unidas, en la conferencia inaugural, y más aún en la Comisión de Derechos Humanos, la Comisión para los Derechos de la Mujer y en instancias similares, se encontraron diplomáticos de profesión y personajes sin afiliación al servicio de carrera, pero de alto rango intelectual, quienes reivindicaron un nivel considerable de independencia en su actuación, cuanto más que el campo de acción de las Naciones Unidas aún estaba ampliamente abierto y no estaba trazado tan burocráticamente como en las décadas siguientes. Delegados como el chileno Hernán Santa Cruz o Amanda Pinto de Labarca, el cubano Guy Perez Cisneros, Minerva Bernardino de la República Dominicana y muchos otros, en los primeros años de las Naciones Unidas, pudieron defender posiciones más consecuentes a las que estaba dispuesta la mayoría de los gobiernos latinoamericanos, por ejemplo en el marco de la OEA en Bogotá. Los diplomáticos latinoamericanos siempre habían tenido un poco más de libertad en torno a sus decisiones en comparación con, por ejemplo, los señores de la Foreign Office o del Departamento de Estado<sup>35</sup>, pero ahora pudieron elevar sus capacidades retóricas, su con frecuencia profundo conocimiento general, su amor por la precisión jurídica, hasta alturas insospechadas. El idealismo y entusiasmo, la diversidad de sus discursos o sus memorias muestra que lo pensaban de verdad<sup>36</sup>.

La otra cara de la moneda era una evidente falta de efectos de tales actividades en los países de origen. De los trabajos pioneros de los diplomáticos en París y Nueva York casi nadie tomaba nota. Perú seguramente fue un caso extremo, pero en otros Estados tampoco se derivaron efectos directos de la actuación de la diplomacia latinoamericana en el escenario mundial sobre las condiciones de derechos humanos al interior del país. Algunos de los mejores cerebros prefirieron permanecer en el círculo de acción de las instituciones internacionales, otros pasaron al retiro o enmudecieron.

## Progreso normativo a pesar de las dictaduras

El marco de la OEA muestra qué tanto se enfrió el entusiasmo por los derechos humanos generado en el marco de la ONU. Los acuerdos de Bogotá sobre derechos humanos quedaron sin vida. Sin embargo, a finales de los años cincuenta, en una fase de estancamiento político, en la OEA se consideró que había llegado la hora de pensar en una Convención vinculante relativa a los derechos humanos, como ya se había previsto en Chapultepec.

Pero primero se creó una comisión, la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, que pudo iniciar sus trabajos en 1960, aunque en un comienzo careció de dientes. Sólo después de una reforma de sus estatutos o bien de la Carta de la OEA, en la cual estaban fijadas sus funciones, se



Unidas, los Estados del mundo han ratificado en promedio 7,4 en 2005, es decir, un poco más de la mitad. Para los Estados latinoamericanos el promedio fue 9,9<sup>38</sup>, y si uno excluye a Cuba, la notoria excepción de la región, alcanza incluso 10,2. Con ello, América Latina se ubica al mismo nivel de Europa y deja a las demás regiones muy por detrás suyo – *v. gr.*, Estados Unidos, al igual que Cuba, sólo ha ratificado cinco tratados. Es cierto que del dicho al hecho hay mucho trecho, y que se siguen reportando violaciones a los derechos humanos en muchos países latinoamericanos, si bien no al nivel de los años setenta y ochenta. Con todo, el avance en el papel, esto es, en el desarrollo normativo consecuente de la protección de los derechos humanos, no debe ser menospreciado.

Este progreso normativo es en gran medida adquisición regional propia, que también ha mostrado ya tener efectos prácticos. Una serie de amnistías ilegales han debido ser levantadas, tras varias sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. También otras decisiones nacionales y sentencias judiciales debieron ser reconsideradas a causa de resoluciones de la Corte o de “recomendaciones” de la Comisión. Y con el instrumento de las *soluciones amistosas*, la Comisión ha desarrollado un instrumento que permite ejercer influencia sobre las acciones de los gobiernos, incluso por debajo del umbral jurídico.

Las decisiones de ambas instituciones interamericanas resaltan con frecuencia la falta de voluntad de los gobiernos respectivos. Debido a que la Corte y la Comisión son instrumentos convencionales de la OEA, los gobiernos podrían retirarles sus competencias a través de la denuncia de la Convención. Algunos gobiernos, como por ejemplo el peruano bajo Fujimori, ya lo han intentado. Habla bien de la solidez del sistema el que estos intentos nunca hayan tenido éxito debido a los altos costos políticos que generan<sup>39</sup>. Digno de resaltar aquí es, por ejemplo, la abolición de la pena de muerte en toda América Latina –de nuevo, con la excepción de Cuba<sup>40</sup>.

El desarrollo de los derechos humanos en América Latina, que durante largo tiempo se caracterizó por un velo de retórica idealista y de diplomacia internacional sobre la real violación de los derechos humanos, muestra que retórica y aplicación normativa desarrollan su propia dinámica, que puede tener efectos reformadores sobre la realidad. Por esta razón, uno no debería contentarse con la advertencia sobre la discrepancia entre la aspiración y la realidad. Darse cuenta de ella no requiere mayor capacidad de observación. Los progresos en la normativización de la protección de los derechos humanos y de las mejoras reales en la protección de los derechos humanos derivadas de ella deben ser tomadas en serio y analizadas en su desarrollo histórico y en su dinámica propia. Esto es aún más importante en tiempos en los que, por ejemplo, la prohibición de la tortura, el habeas corpus, o los derechos de los prisioneros en algunos países son sacudidos en sus fundamentos normativos, construidos durante décadas. Allí donde se clave el hacha contra las bases normativas de los derechos humanos, se pierde la medida para la observación y mejora de la realidad de los derechos humanos. Hasta la fecha, los Estados latinoamericanos se han rehusado consecuentemente a estas inquietantes tendencias.

---

Traducción del alemán: Manuel Eduardo Góngora Mera

Alfaro, Ricardo F. (1956), Foreword, in: Houston, John A.: *Latin America in the United Nations*. New York: Carnegie Endowment

American Law Institute (1998): “Statement of Essential Rights”, in: *American Law Institute, Seventy-Fifth Anniversary 1923–1998*, S. 261

Belaúnde, Víctor Andrés (1945): *La Conferencia de San Francisco*. Lima: Lumen



## (Footnotes)

- 1 Leitenberg 2006: 1
- 2 Leitenberg 2006: 76
- 3 Cálculos propios según Leitenberg 2006. 73 y ss. Leitenberg se basa en sus datos generalmente con los valores estimados respectivamente más altos.
- 4 Al respecto: Carozza 2006
- 5 Resolución XXXVI,
- 6 Resolución XVI
- 7 Argentina (después de calurosos debates fue aceptada finalmente), Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República dominicana, Uruguay y Venezuela.
- 8 De las 20 delegaciones latinoamericanas y del caribe, 17 fueron conducidas por los ministros de relaciones exteriores. Algunos de ellos, como el colombiano Alberto Lleras, el ecuatoriano Camilo Ponce o el chileno Gabriel González Videla, fueron posteriormente Presidentes de sus países.
- 9 Las reglas de votación del planeado Consejo de Seguridad no fueron acordadas explícitamente en Dumbarton Oaks. El derecho de veto fue parte de las decisiones confidenciales de las tres potencias en Yalta, y sorprendió a la mayoría de delegados en San Francisco.
- 10 El art. 1 de la Carta de la OEA declara a esta organización como una agencia (*agency*) al interior de las Naciones Unidas. Pero la Carta de la ONU aprobada en San Francisco no tuvo nada que ver con ello. Es cierto que en ella se menciona la posibilidad de asociaciones regionales, pero permaneciendo vinculadas a las instrucciones del Consejo de Seguridad (art. 52-54). En la práctica, ambos sistemas se han desarrollado de manera independiente entre sí, aún en el área de los derechos humanos.
- 11 Alfaro había sido presidente de Panamá entre 1931 y 1932, y en los años previos y posteriores representante de Panamá ante el gobierno norteamericano. El era un defensor convencido del panamericanismo, en el sentido de la doctrina Monroe. Antes de la guerra fue durante largo tiempo miembro de la Corte Permanente de Arbitraje Internacional de la Haya; de 1959 a 1964 también fue juez y vicepresidente en la institución que le siguió, la Corte Internacional de Justicia de la Haya.
- 12 Yearbook of the United Nations 1946-47 1947: 77
- 13 Humphrey 1984: 32
- 14 Sólo hasta mediados de 1948 se tomó la decisión definitiva de que el texto elaborado por la Comisión no sería una Convención sino “sólo” una Declaración.
- 15 Lo mismo se puede decir incluso de la Carta de las Naciones Unidas. El art. 1,3 de la Carta, que formula como fines de las Naciones Unidas los derechos humanos, así como también la solución de los problemas económicos y sociales a través de la cooperación internacional, no tenía parangón en el borrador de Dumbarton Oaks y se debe esencialmente a las propuestas latinoamericanas.
- 16 Humphrey 1984: 32
- 17 Morsink 1999: 131 y ss.
- 18 En la Revolución Francesa se dio un largo debate acerca de si se debería poner frente a los derechos humanos una Declaración sobre los deberes del hombre. Incluso entre los borradores de la Declaración de 1789 se encuentran varios que incluyen los deberes (cf. Rials 1988: 652y ss.). en abril de 1793 Robespierre se declaró en contra de los intentos de revisar la Declaración de 1789 complementándola con un catálogo de deberes. Recordó que el clero había insistido en el tema de los deberes y que se había llegado al acuerdo de que los derechos implicaban deberes de manera natural, pero que esos deberes no tenían lugar en una Declaración. Sin embargo, un año más tarde, el mismo Robespierre proclamó su “Decreto sobre el Ser Supremo”, en el cual se declara que la máxima expresión del culto al “Ser Supremo” es el cumplimiento de los deberes del hombre. (Gauchet 1991: 248f)



final sobre la Declaración Universal de los Derechos Humanos la denominó como el “testamento moral” del fallecido Presidente norteamericano. (Naciones Unidas 1948: 863)

34 Entre el jefe de delegación Enrique García Sayán y el flamante canciller contralmirante Díaz Dulanto se desarrolló un memorable intercambio de cables:

31 de octubre de 1948:

“Derrocamiento Presidente Bustamante circunstancias hallábase consagrado labrar bien público y salvar país amenaza aprista, constituye inaudita acción de quienes debieron cooperar con él. Revolución asume caracteres clamorosa injusticia contra gobernante dotado las más altas cualidades. Prestigio internacional Perú gravemente vulnerado esta acto desmoralizador de nuestra vida política.

2° Formulo renuncia irrevocable a Presidencia Delegación Perú ante Asamblea Naciones Unidas confíome Presidente Bustamante. Al hacerlo proclamo orgullosa complacencia con que honreme colaborar Presidente Bustamante su elevada política dignificación nacional, con clara conciencia servía insigne gobernante gran patriota.

Enrique García Sayán”

1 de noviembre de 1948

“Para Dr. Enrique García Sayán.-

1° Junta Militar rechaza enérgicamente conceptos su cablegrama dirigido hoy este despacho, fruto de la pasión política con que pequeña camarilla y gobernante depuesto llevaba al país a la desintegración y al caos.

2° Institutos armados de la República en todo tiempo celosos guardadores del honor e integridad nacionales respaldados patrióticamente ciudadanía toda, pusieron término definitivo al régimen funesto del que Ud. formó parte y cuya pérdida hoy tanto lamenta.

3° Junta Militar tenía acordado ya la cancelación de la misión que Ud. ejercía en guarda del prestigio del país y de los sagrados intereses de la Patria, que no pueden estar jamás pospuestos a la política de camarilla que tantos desprestigios ha acarreado durante los tres años de desgobierno.

Contralmirante Díaz Dulanto”

(fuente: Libro „Cancillerías, Circulares, Conferencias 1948“, Archivo MRE, Lima)

35 Un miembro de la delegación de Estados Unidos incluso se molestó durante la Asamblea General de la ONU de 1950 en estos términos:

“In the Third Committee they take pleasure in voicing their independence and in functioning almost as though the ‘cold war’ did not exist.” (Waltz 2001: 69)

36 “Most of us who went to San Francisco were in a State of Euphoria”, según el representante de Filipinas, Carlos Romulo, de quien se puede decir que aventaja incluso en temperamento e independencia a sus colegas latinoamericanos (Romulo 1986: 40).

37 *V. gr.* la sentencia hito de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 1988, en el caso del estudiante “desaparecido” en Honduras *Velásquez Rodríguez*, que le permitió a la Corte formular de manera sistemática y comprensiva las obligaciones de los Estados de esclarecer las violaciones a los derechos humanos y castigar a los responsables.

38 Cálculo propio según las cifras del UNHCHR de junio de 2005. Se tomaron los 18 países de habla hispana de América, incluyendo las grandes islas del Caribe, y Brasil.

39 La excepción la representa el retiro de la competencia contenciosa de la Corte efectuado por Trinidad y Tobago, porque el país no está dispuesto a renunciar a la pena de muerte.

40 En 2006, el gobierno peruano propuso una ley para la reintroducción de la pena de muerte para determinados delitos (*v. gr.* delitos sexuales con niños y terrorismo). Esto hubiera representado una nueva violación contra la Convención Americana de Derechos Humanos, que prohíbe el restablecimiento de la pena de muerte o su extensión a nuevos delitos. Ante las advertencias sobre los efectos de dicha medida para la posición del Perú en el sistema interamericana, la propuesta fue archivada discretamente durante el 2007.