ESTUDIOS INTERNACIONALES

DERECHOS HUMANOS Y RELACIONES INTERNACIONALES

Obra editada bajo la dirección de
WALTER SANCHEZ G.

Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile

Instituto Chileno de Estudios Humanisticos

1.—Derechos Humanos. . .

DERECHOS HUMANOS
Y
RELACIONES
INTERNACIONALES

ESTUDIOS INTERNACIONALES

Colección dirigida por el

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE

EL INSTITUTO DE
ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA
UNIVERSIDAD DE CHILE

es un centro de enseñanza superior
e investigaciones en el ámbito
de las relaciones internacionales,
en sus aspectos políticos, jurídicos,
económicos, sociales e históricos.
Imparte docencia en posgrado
en la Universidad de Chile y
coopera con otras instituciones
académicas

Dirección: Calle Condell Nº 249. Santiago 9. Chile
Dirección Postal: Casilla 14187. Sucursal 21. Santiago, Chile
Dirección Cablegráfica: INTERACADEMIC. Santiago, Chile
Teléfonos: 42940 - 258249

DERECHOS HUMANOS
Y
RELACIONES INTERNACIONALES

Obra editada bajo la dirección de

WALTER SANCHEZ G.

PUBLICACION CONJUNTA DEL
INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE Y DEL
INSTITUTO CHILENO DE ESTUDIOS HUMANISTICOS

TALLERES GRAFICOS CORPORACION
Santiago de Chile, 1979

Esta obra reúne los estudios presentados
al Seminario Derechos Humanos y Relaciones Internacionales
organizado conjuntamente por el

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE y el

INSTITUTO CHILENO DE ESTUDIOS HUMANISTICOS,

con el auspicio de la
Comisión Interamericana de Derechos Humanos
y la Universidad de Notre Dame
15 al 17 de noviembre de 1978

Tanto el referido seminario como la
Publicación de esta obra han contado con el auspicio de la

FUNDACION KONRAD ADENAUER,

y Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile
Instituto Chileno de Estudios Humanísticos

Inscripción Nº 49.011

Impreso en los Talleres Gráficos Corporación
Santiago, Chile

INDICE

NOMINA DE COLABORADORES

GENARO ARRIAGADA H. Research Fellow. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Latin American Program. Washington D. C.

ANTONIO BASCUÑAN V. Abogado. Ex Decano y Profesor de la Escuela de Derecho. Universidad de Chile.

ENRIQUE BARROS B. Abogado. Profesor de la Escuela de Derecho. Universidad de Chile.

JORGE IVAN HUBNER. Abogado. Director de la Biblioteca del Congreso. Profesor de la Escuela de Derecho. Universidad de Chile.

DONALD P. KOMMERS (Ph. D.). Director, Center for Civil Rights, University of Notre Dame. EE. UU.

ALEJANDRO MAGNET. Profesor del Instituto de Estudios Internacionales. Universidad de Chile. Ex embajador de Chile en O.E.A.

JORGE MILLAS J. Profesor Universitario. Director de la División de Estudios y Planificación. Universidad Austral. Valdivia.

CLAUDIO ORREGO V. Sociólogo. Director Editorial Aconcagua.

FRANCISCO ORREGO V. Abogado. Director del Instituto de Estudios Internacionales. Universidad de Chile.

WILLY OTTEN PH. Abogado. Representante Fundación Konrad Adenauer. R. F. Alemana.

WALTER SANCHEZ G. Doctor en Ciencia Política (Ph. D.). Profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

LOUIS B. SOHN. (Ph. D.) "Bemis Professor" School of Law. University of Harvard. U.S.A.

HORACIO TORO I. General (R.). Profesor Academia Superior de Seguridad Nacional.

CARLOS VALENZUELA M. Diplomático. Ex Embajador en Rumania. Asesor Ministerio de Relaciones Exteriores.

EDMUNDO VARGAS C. Abogado. Secretario Ejecutivo. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. O.E.A.

PRESENTACION

La investigación, enseñanza y difusión de los Derechos Humanos, en el amplio sentido del término, y su impacto en el futuro de las relaciones internacionales han sido una preocupación creciente en círculos de los intelectuales de América Latina y del mundo occidental. La Fundación Konrad Adenauer, desde sus orígenes hasta nuestros días, ha tratado de fomentar un debate amplio y objetivo sobre las disyuntivas de la región y en este sentido ha patrocinado el Seminario sobre Derechos Humanos y Relaciones Internacionales organizado por el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

En la presente década la mayor conciencia en favor de los Derechos Humanos aparece como una tendencia irreversible en la política mundial y como un desafío crucial en la política internacional de América Latina en los próximos años.

Con este ánimo de búsqueda intelectual amplia y reflexiva, la Fundación ha coauspiciado el Seminario y la presente obra sobre Derechos Humanos y Relaciones Internacionales junto con la Universidad de Notre Dame, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Instituto Chileno de Estudios Humanísticos.

Al auspiciar la publicación del presente volumen quisiéramos reiterar nuestra voluntad de cooperación intelectual para el estudio y análisis del problema de los Derechos Humanos en la perspectiva de la comunidad internacional, que es, sin duda, uno de los temas más relevantes de nuestro siglo, tanto del punto de vista político como universitario.

WILLY OTTEN
Fundación Konrad Adenauer

Santiago, 1979.

INTRODUCCION

Walter Sánchez G.
Instituto de Estudios Internacionales
Ramón Downey A.
Instituto Chileno de Estudios Humanísticos

La preocupación por la protección internacional de los Derechos Humanos se ha tansformado en un importante objetivo de la política exterior de diversos países, especialmente en aquellos no-comunistas. Igualmente, la promoción de estos derechos fundamentales se ha introducido en forma prioritaria en las actividades y programas de la mayoría de los organismos internacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales. Todo este proceso que involucra a múltiples actores gubernamentales y privados está influyendo en el contenido y la forma de las relaciones internacionales contemporáneas.

El propósito de este libro es entregar una visión orgánica y científica de la influencia que los Derechos Humanos ejercen en el proceso de las relaciones internacionales, concebidas éstas en un amplio sentido.

El lector tendrá en sus manos un texto de consulta y de uso cada día más necesario, con antecedentes y opiniones calificados, al mismo tiempo que muy actualizados, sobre las relaciones internacionales en un siglo caracterizado por una creciente toma de conciencia acerca del problema de los derechos y deberes de las personas y de los Estados.

El contenido de este libro fue organizado pensando en la urgente necesidad de proporcionar una visión académica, crítica y multidisciplinaria de un problema que por su naturaleza compleja requiere de opiniones diversas, las cuales se exponen en un clima de respeto mutuo, por cada uno de los expositores, instituciones, sectores y organismos internacionales reunidos en torno a esta empresa intelectual.

Este trabajo de investigación y debate, con rigor científico y amplitud de perspectivas, se desarrolló a través de un Seminario realizado entre el 15 y 17 de noviembre de 1978, en el Cerro San Cristóbal del Parque Metropolitano de Santiago de Chile. En este paraje alejado del ruido y de todo tipo de interferencias el grupo se reunió en intensas sesiones de trabajo.

Intencionalmente los colaboradores provienen de distintos sectores y disciplinas: Derecho, Ciencia Política, Diplomacia, Sociología, Filosofía y altos representantes de la Comisión Interamericana de Derechos de la Organización de Estados Americanos, así como profesores

de la Universidad de Chile, la Universidad Notre Dame, Harvard, Rutgers, Universidad Austral de Valdivia, el Representante de la Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania y del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

La meta común de este equipo multidisciplinario y multinacional fue examinar las distintas facetas del problema de los Derechos Humanos y cómo estos afectan el panorama de las relaciones internacionales y en general al funcionamiento del sistema internacional, en sus aspectos culturales, socioeconómicos, políticos, militares y diplomáticos, incluyendo a los países de Occidente y Oriente.

Esta obra se ha estructurado en capítulos, a través de los cuales se trata en forma detallada cada uno de estos aspectos y problemas en 14 artículos.

El libro comienza con el crucial tema de la relación entre Cultura y los Derechos Humanos que es analizado en los artículos de los profesores Antonio Bascuñán V., Enrique Barros B. y Jorge Iván Hübner. Jorge Millas comentó las tesis de los primeros y la versión revisada de sus observaciones orales se incluyeron en esta publicación.

El problema de las bases políticas y sociales para los Derechos Humanos es examinado por el diplomático, ex Embajador en Rumania, Sr. Carlos Valenzuela M. El Embajador Valenzuela, asesor del Ministerio de Relaciones, hace una evaluación de los aspectos internacionales de este problema desde la perspectiva de Helsinski y Belgrado.

Los capítulos a continuación se concentran en el análisis de los aspectos políticos que al nivel intra e internacional han surgido en la observación o violación de estos derechos. La amenaza del terrorismo como arma de lucha que invocan distintos grupos políticos y su secuela de proliferación de la violencia es un cruel "signo de los tiempos" que no se compadece con el respeto por la dignidad de las personas. La persecución de disidentes en regímenes totalitarios en teoría y en los hechos es también otra nueva violación de estos derechos.

En este contexto se examinan las posibilidades de armonizar la seguridad nacional con los Derechos Humanos. Genaro Arriagada discute la perspectiva sociológica; el General (R) Horacio Toro observa las implicancias de los Derechos Humanos en las doctrinas de Seguridad Nacional y Donald P. Kommers, plantea los aspectos normativos de este debate al referirse a la universalidad y a la necesidad de proteger los Derechos Humanos, sobre todo desde el punto de vista de los Estados Unidos.

El impacto de estas políticas de Derechos Humanos en el sistema político internacional es evaluado gracias a un cuidadoso escrutinio de la estrategia de la Administración Carter que realiza Claudio Orrego Vicuña, mientras que desde el punto de vista europeo, Willy Otten

Ph., representante en Chile de la Fundación Konrad Adenauer, da cuenta de los mecanismos jurídicos para la protección de los Derechos Humanos en Europa Occidental. En esta sección también se incluye el artículo sobre "Idealismo e Imperialismo en la política exterior norteamericana y su vinculación con el debate actual acerca de los Derechos Humanos".

Después de este diagnóstico de los aspectos políticos nacionales e internacionales que obstaculizan o facilitan la promoción de los Derechos Humanos, se han incluido los capítulos finales; sobre perfeccionamiento de la protección internacional de los Derechos Humanos y sobre las perspectivas de Occidente y del Tercer Mundo frente a este desafío político de alcance cada vez más planetario y transcultural.

El mejoramiento de la maquinaria y los instrumentos de Naciones Unidas a cargo del profesor Louis B. Sohn de la Universidad de Harvard no requiere presentación por provenir de la autoridad académica mundial más competente en esta materia. Para los organizadores fue un privilegio contar con su presencia y participación en este evento.

Los condicionamientos políticos y el perfeccionamiento de los mecanismos interamericanos a la luz de la experiencia, son expuestos por Alejandro Magnet P., ex Embajador de Chile ante la O.E.A. y Edmundo Vargas Carreño, actual Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, institución auspiciadora del Seminario y cuyo respaldo fue fundamental para conocer desde dentro la situación de América Latina.

En el capítulo final se incluye el trabajo proyectivo del profesor Francisco Orrego Vicuña, Director del Instituto de Estudios Internacionales, quien cierra esta obra con un artículo en el cual desarrolla una original tesis sobre: "Los Derechos Humanos en la perspectiva del año 2000: La visión del Tercer Mundo". De esta manera los catorce trabajos propician un diagnóstico y un pronóstico sobre el tema del libro.

Cuando la humanidad se aproxima a cruzar el umbral del tercer milenio, las inquietudes fundamentales de los hombres no debieran perecer con el paso de los años. Los Derechos Humanos, así como la Familia, la Nación, Dios, la Justicia y la Libertad seguirán siendo valores venerados por gran parte de los habitantes de este planeta.

A pesar de esta veneración o quizás por lo mismo que son valores tan sublimes muchos gobiernos, sociedades y observadores comienzan a replantear y revisar las formas como convertir en realidad esta noble utopía de los Derechos Humanos. En esta coyuntura histórica específica es que el mandato ético irrenunciable de los Derechos Huma-

nos se transforma en un problema político, es decir, en el "arte de lo posible" que concilia el "deber ser" de los Derechos Humanos con las "posibilidades de ser", que los ubican en el reino de lo político **(hic et nunc.)**.

En este sentido la labor intelectual iniciada con esta publicación es introductoria y sólo el comienzo de un amplio y ecuménico debate. Esta reflexión va más allá de la intolerancia religiosa, racial o de creencias e ideologías de distinto signo y requiere de una atención realista, con altura de miras, jerarquía académica y rigor científico.

Sólo después de esta etapa indagatoria y de diálogo, es probable que se construya algún tipo de consenso al nivel nacional, regional y mundial sobre el papel de los Derechos Humanos en el orden internacional del futuro. Saltándose estas etapas se corre el riesgo de desprestigiar un ideal con prácticas discriminatorias, selectivas, incoherentes e incluso intervencionistas.

Como es tradición, el Instituto de Estudios Internacionales, en conjunto con otras instituciones, en esta opotunidad con el Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, la Universidad de Notre Dame, con el auspicio de la Fundación Konrad Adenauer de la República Federal Alemana han aceptado el desafío de proporcionar una información lo más sistemática y rigurosa posible de las consecuencias internacionales del debate sobre los Derechos Humanos. Este esfuerzo colectivo demuestra una vez más el interés por examinar aquellos problemas trascendentales del futuro nacional dentro del contexto de las relaciones internacionales contemporáneas. Este proceso sin duda que afectará el presente y futuro del sistema internacional y por lo tanto condicionará en forma positiva o negativa las relaciones en el subsistema interamericano y entre las sociedades de América Latina.

Como editores de esta obra, agradecemos a cada uno de los colaboradores del presente volumen y a las diferentes instituciones mencionadas en los párrafos anteriores su desinteresado apoyo.

Sin el aporte intelectual y material de todos no habría sido posible esta publicación fruto del esfuerzo común. Al público que participó en los debates, enriqueciéndolos con interrogantes y sugerencias el contenido del Seminario, como asimismo a los relatores que viajaron desde lugares muy alejados, particularmente a los profesores Vargas, Sohn, Kommers, Arriagada y Millas, nuestra especial palabra de gratitud.

Igualmente y en respuesta a la excelente recepción que obtuvo este Seminario en algunos medios influyentes de habla inglesa, los cuales han solicitado en forma insistente una versión en inglés de los trabajos expuestos en el Seminario, éstos serán traducidos en el futuro inmediato.

En los próximos meses, editaremos la versión en inglés de esta obra bajo el título: "Human Rights and International Relations" (University of Notre Dame Press, Notre Dame U.S.A.). De esta manera, no sólo los hispanos-parlantes sino aquellas personas e instituciones más allá del Continente tendrán acceso a esta publicación, que es una de las obras pioneras sobre el tema en toda América Latina y por lo tanto, es un motivo adicional para reiterar los agradecimientos a todos quienes hicieron posible esta iniciativa en común y que se entrega en el presente libro.

Santiago, 3 de mayo de 1979.

I. DERECHOS HUMANOS Y CULTURA

1) HACIA UNA TRANSCULTURIZACION DE LOS DERECHOS HUMANOS

Antonio Bascuñán V. y Enrique Barros B. *

El tema que nos han propuesto para esta comunicación se denomina: "Hacia una transculturización de los Derechos Humanos".

Ya la designación del problema que aquí se desarrollará incluye, a lo menos, dos implícitos:

PRIMERO: Que los derechos humanos no serían expresión propia de toda cultura, sino que ellos han surgido de la cultura occidental, donde fueron acuñados y desarrollados.

SEGUNDO: Que la transculturización de los derechos humanos es algo bueno o deseable, "hacia" lo cual debe propenderse.

Aceptadas estas dos afirmaciones, serán analizadas en los párrafos siguientes algunas condiciones y ciertos límites, que, a nuestro juicio, dificultan dicha transculturización. En los párrafos finales intentamos articular algunas proposiciones metódicas que ayuden a plantear intersubjetivamente el problema de los derechos fundamentales.

1. La concepción de los derechos del hombre posee una aspiración de universalidad. Los fundamentos filosóficos en que descansa dentro de la cultura occidental, tales como, una visión del universo en la escolástica, una concepción de los valores en la tradición platónica, una teoría del hombre y de la sociedad en el racionalismo, son todas concepciones que pretenden o postulan validez universal.

Desde el punto de vista dogmático es común a todas estas posiciones la idea de que es posible encontrar criterios finales y absolutos fundantes de la normatividad social.

Pero más allá de este aspecto estrictamente filosófico y dogmático que indaga por la fundamentación última de los derechos humanos, es posible plantear en otro plano el problema de las condiciones empíricas que hacen posible su universalización.

Si observamos el comportamiento real, efectivo, de los distintos pueblos en cualquier momento de su evolución histórica o en el mundo contemporáneo, advertimos claramente, como observadores externos, una gran variedad de situaciones y logros muy dispares en la materia. Los derechos fundamentales aparecen, desde esta perspectiva, como un conjunto de valoraciones y preferencias que las naciones o sus gober-

* Profesores Escuela de Derecho, Universidad de Chile.

nantes realizan efectivamente en momentos determinados y atendiendo a las circunstancias en que les corresponde decidir.

La constatación de órdenes de preferencias muy diferentes entre sí, descriptivamente, permite llegar a tipificar los más diversos sistemas de valoraciones.

¿Es esto conciliable con la aspiración de universalidad de los derechos fundamentales? Si se atiende a los supuestos filosóficos de las diversas doctrinas, es evidente que no.

De ahí que queden dos alternativas: o la resignación ante la realidad o un replanteamiento del problema en términos de hacer inteligibles las razones de la diversidad.

2. El contraste entre la pretensión de universalidad de las declaraciones de derechos y las valoraciones efectivamente dominantes en las diversas sociedades, está estrictamente ligada al transfondo epistemológico de la doctrina de los derechos fundamentales. Como a toda doctrina del derecho natural, subyace a la teoría de los derechos fundamentales la convicción de que ella posee validez absoluta y, en consecuencia, ellos aparecen como normas eternas e invariables. Cualquier otra concepción conduce a su relativización, lo que es incongruente con su aspiración a incondicionada validez.

Si bien los fundamentos últimos del derecho natural se encuentran alternativamente en la "idea" platónica, en la tendencia universal hacia un fin, como en Aristóteles y en su recepción tomista o en la mera voluntad expresada en las diversas formas de "contrato social", a todas estas doctrinas es común el recurso a un fundamento último que encierra toda una teoría del hombre, de la sociedad o, incluso, del universo.

Por ello, es a todas ellas desconocida la historicidad. Al menos en el sentido en que a ésta contemporáneamente se la entiende. Sus orígenes se remontan a la época anterior al desarrollo de la biología, de las ciencias sociales, de la moderna teoría del lenguaje, del descubrimiento del subconsciente y, en general, de todos los descubrimientos y convicciones contemporáneas que se caracterizan más bien por la modestia frente a las grandes cuestiones metafísicas que preocuparon a los clásicos.

3. El primer límite que encuentra la transculturización de los derechos fundamentales del hombre se halla en el propio lenguaje.

Las naciones más diversas suscribieron la Declaración Universal de Derechos del Hombre aprobada por Naciones Unidas, en 1948, por unanimidad. Las escasas abstenciones adujeron reservas puntuales en relación al contenido general de la declaración. La incorporación posterior de numerosos países a las Naciones Unidas ha llevado consigo la adhesión de prácticamente toda la comunidad internacional.

Los postulados fundamentales de la mencionada declaración se reproducen en prácticamente todas las Constituciones Políticas cono-

cidas, consagrándose, en consecuencia, dichos derechos fundamentales en los ordenamientos jurídicos positivos de los diversos países.

Las partes normativas referentes a garantías constitucionales o derechos fundamentales de las Constituciones vigentes son asombrosamente semejantes entre sí.

Bien se sabe, sin embargo, que su concreción normativa, esto es, su aplicación real, es muy diferente de uno a otro país.

Dos explicaciones posibles tiene esta situación: o bien ocurre que siendo idénticas las Constituciones, unas se cumplen y otras son meramente nominales, o bien, lo que pasa es que ellas son semánticamente irrelevantes, de modo que aunque formalmente son iguales, en el fondo se entienden de manera distinta y por lo tanto prescriben conductas diferentes.

No puede negarse que muchas Constituciones son fachadas semánticas. No existe la intención siquiera de que rijan efectivamente. Pero, así y todo, es un despropósito afirmar que todas las Constituciones que en su aplicación real difieren de un cierto modelo son meramente nominales.

De hecho lo que ocurre es que, a pesar de lo afirmado tradicionalmente por la dogmática de los derechos fundamentales, éstos no encierran un orden jerárquico intrínseco y ello se demuestra ya desde el punto de vista de su formulación mediante el lenguaje.

El significado de conceptos valorativos generales es articulado de modo diferente en las diversas tradiciones culturales y políticas.

La dominación de los países europeos en sus colonias de Asia y Africa significó, en la mayor parte de los casos, la incorporación de los sistemas jurídicos de dichas metrópolis a los territorios colonizados, de tal manera que hoy, producida su respectiva independencia, ellos siguen perteneciendo a las familias jurídicas de origen romano-germánico o anglo-sajón. El hecho de la independencia, por sí mismo, no ha producido una alteración profunda en las instituciones jurídicas, salvo, obviamente, en lo referente a la organización política del Estado. Los países independizados han proseguido la tradición jurídica de sus colonizadores, adoptando, por ejemplo, el modelo de los códigos europeos.

Pero la recepción del sistema legal, de las instituciones y de los conceptos jurídicos básicos de Europa Occidental en dichos países no significa, en absoluto, que ellos sean comprendidos en forma semejante a las metrópolis.

El concepto de "igualdad", fundado, por ejemplo, en una concepción cristiana de una igualdad natural por ser todos los hombres hijos de Dios, no tiene cabida en la tradición del pensamiento hindú, dividido originalmente en castas en que se deben aplicar principios o normas diferentes a los individuos según la casta a que pertenecen. El concepto de "derecho subjetivo" como algo innato a la naturaleza humana o fundado en la ley, no tiene cabida en el pensamiento tradi-

cional chino, en consonancia con la doctrina de Confucio, ya que frente a la sociedad y a sus semejantes el hombre sólo puede tener deberes en conformidad al orden natural de las cosas. Incluso las leyes resultan en tal concepción algo deplorable, y el ejercicio de un derecho ante un tribunal constituye un atentado a la paz social, y en consecuencia, al orden natural, al que cada uno tiene el deber de conformarse, en el interés de todos.

La idea de tortura o castigo cruel, en nuestra cultura, se opone a lo que es tal en países como Arabia Saudita, en que por aplicación directa del derecho musulmán, basado en textos literales del Corán y su tradición, obliga a cortar la mano al ladrón.

En países del centro y sur de Africa el carácter "sagrado" de la propiedad privada o la idea de familia no pueden tener el mismo alcance cuando por usos y costumbres milenarias se han compartido los productos de la tierra en comunidades y la integración personal en éstas tiene una estructura diferente.

En países aspirantes a un necesario desarrollo económico los valores vinculados a una evolución económica, política y social tienen diferentes significados de los que a ellos se asignan en países altamente industrializados, como consecuencia de un desarrollo ya producido.

Pero volviendo al discurso central, los conceptos valorativos generales no sólo admiten significados muy diferentes en las diversas tradiciones culturales, sino que, incluso más, conceptos claves en la formulación de los derechos fundamentales, tales como "democracia", "libertad", "bien común", han pasado a formar parte de meras enunciaciones persuasivas, caracterizadas por recurrir a conceptos prestigiados, de los que no se quiere prescindir, pero que han perdido mucho de su valor descriptivo. Tales conceptos han pasado a ser sinónimos de "bueno", sin ninguna especificación normativa generalmente aceptada.

¿Qué significan entonces estos conceptos? Ni más ni menos que el valor que tengan como medio para comunicarnos. Y si en los diversos sistemas jurídicos y políticos son usados para significar cosas diferentes, poco se gana con que todos estén de acuerdo en que la "libertad", por ejemplo, deba ser un valor protegido en el respectivo orden social. El uso de estos conceptos en tales condiciones es meramente persuasivo: su intención es calificar como recomendable o despreciable un determinado orden social sin agregar razones que sean sometibles a un discurso racional e intersubjetivo. La instrumentalización de conceptos clásicos de la ética ha hecho que se formen dicotomías extremas cuya sola función radica en despertar sentimientos irracionales de odio o de adhesión. En tal sentido, dualidades como "democracia-fascismo" o "libertad-tiranía" son creaturas de esta alteración de la función de los respectivos conceptos: muchas veces apa-

recen como instrumentos retóricos carentes de todo contenido informativo. Basta pensar, como ejemplo, en el sentido tan diverso del término "democracia", en la historia del presente siglo y en el contexto de los países latinoamericanos, colocado dicho concepto en los dualismos "comunismo-democracia" y "democracia-fascismo".

La moderna teoría del lenguaje nos pone en aviso de éstas y muchas otras transformaciones que la dogmática de los derechos fundamentales muchas veces parece desconocer. El significado de proposiciones normativas muy generales está íntimamente vinculado a convicciones que con el correr de la experiencia han llegado a ser evidentes. El lenguaje es la más generalizada de las instituciones sociales. En él se reflejan formas de vida, preferencias y maneras de tipificar la realidad.

Sólo gente que ya tiene muchas convicciones comunes puede entenderse recíprocamente. Esta verdad, que no por dramática ha de ser ocultada, debe ser especialmente atendida cuando se trata de cláusulas normativas generales que aspiran a ser universales, como es el caso de los derechos fundamentales del hombre.

4. Las observaciones anteriores conducen a pensar que la transculturización de los derechos fundamentales pasa por condiciones que hasta ahora han sido ignoradas o muy poco estudiadas.

Un buen camino para aclarar el problema planteado consiste en preguntarse por la forma como operan y son prácticamente efectivas las garantías individuales que recogen las más diversas Constituciones.

La confianza en la formulación de dichas garantías en textos constitucionales aparentemente impecables, se pone a prueba cuando se atiende a la ambigüedad y pérdida de significado de los conceptos normativos empleados, como creemos haber demostrado.

Pero, además, existe otra razón que no atiende ya al problema estricto de la comunicación mediante el lenguaje, sino al estatus normativo de dichos derechos.

Las doctrinas iusnaturalistas que les sirven de base parten del supuesto de que es posible reconocer un orden intemporal; se piensa que a los derechos fundamentales subyace un orden jerárquico de valores que ellos no hacen más que reproducir.

A la confianza en la existencia ontológica de dicho orden se asocia también la idea de que su traducción en un texto enunciativo de los derechos es condición suficiente de su universalización.

Lo anterior se ve desmentido por la realidad. Los principios más generales en que se sustenta la vida social son en verdad instituciones cuya vigencia no deriva del mero reconocimiento formal en un texto.

Una demostración de ello es el contraste entre la disimilitud en la inteligencia real de los derechos fundamentales en los diversos órdenes jurídicos y la impresionante armonía de los textos constitucionales. Sobre ello vale la pena insistir por una razón: porque la tendencia a considerar a los derechos fundamentales como valores abstractos hace

que la discusión a su respecto resulte insuficiente. Sobre los valores se puede siempre argumentar con tan enorme latitud, que la reconstrucción práctica de un orden de preferencias se puede hacer imposible.

Pero no sólo la confianza iusnaturalista en un orden intemporal de valores accesibles con relativa facilidad a la inteligencia ha sido causa de la tendencia a mostrar confianza excesiva en las formulaciones de los derechos fundamentales. El clásico oponente de todo Iusnaturalismo, el Positivismo Jurídico, cree ver en el reconocimiento formal de los derechos fundamentales en textos constitucionales el único fundamento de su validez y vigencia.

Unos porque confían en exceso en la universalidad de la razón natural o en el valor de evidencia; otros, porque confían demasiado en el valor de los procedimientos de creación del derecho positivo, terminan reduciendo el problema de los derechos fundamentales a un nivel estrictamente dogmático que no se muestra en absoluto suficiente.

Por eso se presenta la cuestión previa de replantear el asunto de modo que pueda ser razonablemente discutido. Para ello, sin embargo, parece necesaria la introducción de un modelo de análisis diferente del tradicional. La teoría de las preferencias (vinculada a la de las decisiones sociales) puede ser de utilidad en este intento.

Mirado el problema desde el punto de vista de las preferencias sociales, esto es, de las valoraciones en vez de los valores, los derechos fundamentales aparecen como instituciones. Instituciones con expectativas reales de comportamiento, temporal y territorialmente delimitadas. Los valores adquieren desde esta perspectiva el carácter de valoraciones o preferencias socialmente institucionalizadas. Así, en vez de poner atención en un orden supuestamente absoluto de valores, se atiende a los sentidos de conveniencia que representa un determinado orden social, político y jurídico.

Pero no sólo eso. Además se atiende con ello a una diferencia entre valoraciones y normas que es corrientemente ignorada por el positivismo normativista. Mientras las normas tienden a reproducir el esquema alternativo "cumplimiento-incumplimiento" las valoraciones no aceptan tal reducción.

Las valoraciones son siempre expresión de una opción. Esto, que abiertamente se admite para las preferencias de bienes materiales. ha sido a menudo desconocido para los bienes inmateriales o valores. Y el desconocimiento suele conducir a una de dos consecuencias desastrosas: o bien que la ineludibilidad del preferir sea ocultada retóricamente por una especie misteriosa de razón total, o bien desemboca en una explosión utópica de expectativas, cuyo desenlace ha sido generalmente la más funesta regresión.

El equívoco radica en la posibilidad que existe de designar los valores en una lista que la intuición señala como evidente. Que la paz, la libertad, la satisfacción de necesidades, la seguridad, la confraternidad son valores que merecen respeto, nadie sano se atrevería a ne-

gar. Tampoco existe desacuerdo en que, al menos dentro de ciertos límites, la comida, la habitación, el vestuario y las entretenciones son bienes valiosos. Pero mientras estamos habituados a establecer preferencias entre bienes de este segundo orden, tendemos ingenuamente a creer que, tratándose de cuestiones relativas a valores éticos y sociales abstractos, es una mera cuestión de proponerse su obtención para conseguir todas las metas a la vez.

Nuestra necesidad de valorar deriva precisamente de la desproporción entre los fines y los medios. Pero no sólo eso es lo que dificulta la armónica consecución de todos los valores. Ocurre que entre ellos existe, ya analíticamente, una asimetría. La seguridad y la protección no siempre coinciden con la libertad. El principio de igualdad que garantizan las Constituciones, debe igualmente ser relativizado atendiendo a otros derechos fundamentales. Aquí se halla uno tentado a afirmar que de alguna manera hay que recoger la vieja tradición aristotélica del justo medio. Pero otra vez se encuentra el problema de que las pautas que determinan ese punto son del todo divergentes de un lugar a otro.

La República platónica es una sociedad totalitaria por mucho que él haya pensado que cada cual tenía allí su lugar.

Aristóteles está de tal manera cargado por las convicciones, esto es, las instituciones de su época, que se transforma en defensor de la esclavitud que nos parece hoy totalmente condenable; o la situación de la mujer, que lleva al propio Aristóteles a afirmaciones teóricas tan descarriadas como argumentar que mientras ella aporta sólo materia a la gestación, el hombre aporta la forma y, con ello, la esencia.

Para neutralizar estos inconvenientes de toda doctrina universal del hombre y de la sociedad parece ser necesario tener claro que toda valoración implica un acto responsable. Preferir significa discriminar en una situación determinada. No pueden ser iguales las preferencias en cada situación y en todo lugar. Allí radica la intrínseca verdad del relativismo.

El preferir significa una opción de aquí y ahora y ella aparece naturalmente vinculada a las circunstancias en las cuales se adopta.

El "deber ser" que implica toda normatividad ética o jurídica sólo tiene sentido dentro del ámbito del "poder ser". Este es hoy un principio lógico indiscutible para las ciencias normativas, pero que a menudo se olvida en el análisis de temas como el que nos preocupa.

¿Cuáles son las condiciones materiales y culturales que permiten efectivamente la adopción de una valoración positiva en el resguardo de los derechos humanos?

La comparación entre la Convención Europea de los Derechos del Hombre en Roma, 1950, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de 1969, nos parece ejemplar.

La primera sólo consagró un pequeño número de derechos, el que se ha ido completando con protocolos adicionales, pero que las nacio-

nes firmantes estaban realmente en condiciones de prescribir y hacer cumplir. La Convención de San José de Costa Rica, en cambio, es mucho más completa y exhaustiva, pero la realidad especialmente latinoamericana, ni aún con la mejor voluntad de todos sus países, permite su cumplimiento. De ahí que transcurriera un decenio desde su firma, sin que siquiera lograra la ratificación de sólo once estados, requeridos para entrar en vigencia y siga siendo, para muchos estudiosos, aún una utopía.

Los modelos de "utopía" podrán tener algún valor funcional, pero ya en virtud del principio antes expuesto de que el "deber ser" sólo es dable en el ámbito del "poder ser", resulta demasiado simplista pensar que la entrada en vigencia de la Convención se traducirá en un efectivo cambio en la situación de los derechos fundamentales del hombre americano.

5. Las observaciones anteriores nos han llevado a poner a prueba el valor universal e incondicionado de las declaraciones de derechos fundamentales desde dos perspectivas. Ante todo por los límites inmanentes que pone el lenguaje y que durante este siglo han sido lógicamente demostrados, pero que tendemos a no considerar porque parecen repugnar nuestras convicciones e intereses. En seguida, y ésta es una crítica más radical, porque el reconocimiento de valores e incluso el consenso acerca de su significado no exime en ningún caso de la actividad de valorar, esto es, de preferir, actividad que aparece necesariamente condicionada por las circunstancias de la decisión.

Epistemológicamente las doctrinas clásicas de los derechos fundamentales y sus posteriores concreciones dogmáticas no soportan ninguna de las dos pruebas.

Todo esto obliga a un replanteamiento del problema, aunque ello exceda incluso los límites del asunto que aquí nos preocupa de la transculturización.

Desde el punto de vista de una teoría general de las preferencias existen numerosos aportes contemporáneos que dan luz al asunto. Ante todo debemos partir de la base de que no existe un procedimiento universalmente aceptable para construir un sistema de preferencias a partir de las preferencias individuales; y aunque lo hubiere, nuestras propias observaciones acerca del lenguaje muestran que, a la larga, nuestra autonomía decisoria es mucho más estrecha de lo que sospechamos.

En efecto, las convicciones institucionalizadas las podemos poner a prueba puntualmente, jamás en su conjunto. Y ocurre que una doctrina de los derechos fundamentales tiende naturalmente a superar, al menos en lo que se considera esencial, incluso convicciones arraigadas. De lo contrario no podría aspirar a universalidad.

A todo lo anterior subyace la convicción de que un planteamiento del problema desde el punto de vista de una teoría de las preferen-

cias puede contribuir a definir en términos a la vez razonables e intersubjetivos el problema de los derechos fundamentales.

Ello significa renunciar a ciertos postulados hasta ahora aceptados, pero que no por persuasivos dejan de ser falsos.

Preferir significa estar dispuesto a desprenderse de algo para lograr algo distinto que se estima más valioso. El juicio que todo ser razonable sigue a este respecto consiste en ponderar como inferior el sacrificio de un bien para la obtención de otro.

Los valores, incluso los más respetados como la libertad, sólo adquieren dimensión práctica por la acción de preferir. Y como ya lo mostró Aristóteles con la institución de la equidad, el preferir supone siempre la consideración de la situación. Sólo los valores, y no las relaciones entre ellos, se dejan formular abstractamente. La misma formulación de los derechos fundamentales por la vía de la regla y de su excepción lleva implícita esta idea.

Controlar la relatividad de nuestras valoraciones parece ser, entonces, una tarea menos ambiciosa pero más prometedora. La propia experiencia histórica enseña que en problemas tan fundamentales ayuda más la razón crítica que las ideologías totales.

Y desde esta perspectiva se plantean dos problemas fundamentales: ante todo, discernir aquello que bajo ninguna circunstancia y ningún respecto estamos dispuestos a pagar como precio de la obtención de otro valor —lo que por la radicalidad de la pregunta deberá ser pensado y probado con transparencia— y, en seguida, discurrir por vía de ensayo y error las implicancias recíprocas entre las demás preferencias, preparando así el camino para su reconocimiento jurídico práctico.

Esta tarea, aunque menos vistosa, la creemos más eficaz que el tradicional discurso dogmático, si se desea, en verdad, realizar un aporte efectivo para la transculturalización de los derechos humanos.

2) DERECHOS HUMANOS Y CULTURA OCCIDENTAL

Jorge Iván Hübner *

Deseo comenzar planteando la tesis de que el reconocimiento y la protección legal de los derechos fundamentales de la persona humana constituyen el resultado de una evolución creadora dos veces milenaria de la cultura occidental cristiana. Al plantear esta tesis es necesario recordar que los derechos humanos fueron totalmente desconocidos y brutalmente atropellados por todos los pueblos en la época anterior al cristianismo, especialmente bajo los despotismos orientales que, en cierta forma, podríamos decir, hasta hoy perduran. Más aún, tales derechos ni siquiera fueron concebidos con anterioridad al cristianismo por los más altos ingenios de la cultura grecorromana. Entre los griegos, por ejemplo, esas tres grandes figuras que constituyen la trilogía del pensamiento filosófico de Grecia —Sócrates, Platón y Aristóteles— ni siquiera vislumbraron la existencia de derechos fundamentales vinculados a la naturaleza, a la esencia misma de la persona humana. La justificación de la esclavitud entre ellos, incluso en Aristóteles, doctrina común en el pensamiento antiguo, constituye uno de los más claros y rotundos testimonios del desconocimiento total en la antigüedad de los conceptos de dignidad, de libertad, de igualdad de todos los hombres. Sólo en el estoicismo encontramos ya algunas nociones sobre esta materia, pero ya es una doctrina por su época y por sus conexiones doctrinarias, muy próxima a la aparición del cristianismo. En cuanto a Platón, hay quienes han señalado, a mi juicio, muy certeramente, que el modelo del Estado perfecto que traza en "La República" se identifica, en gran parte, con lo que hoy llamaríamos un "Estado totalitario", en el cual no se ven ni vestigios siquiera de los derechos fundamentales de la persona humana. La famosa democracia griega, sin perjuicio de la importancia que el concepto ha tenido en la doctrina política del mundo occidental, debemos recordar que constituía un sistema en que sólo un pequeño núcleo de personas o ciudadanos, tenía derecho a manejar los negocios públicos, frente al estamento de los metecos, de los comerciantes, de los artesanos y de los extranjeros, que no tenían derechos y frente a una vasta masa de esclavos. Salvo la participación en la vida cívica, de este grupo de ciudadanos, a través

* Profesor Escuela de Derecho, Universidad de Chile. Director Biblioteca del Congreso.

de procedimientos democráticos, esta democracia sui géneris que era en realidad una democracia aristocrática, aunque resulte una aparente contradicción decirlo, no había allí nada que hiciera pensar en el concepto actual de los derechos humanos. No obstante, el legado de la civilización grecorromana, a la que se suma, y la enaltece, el advenimiento del cristianismo, echa los cimientos de la cultura occidental cristiana, en la que van a nacer y desarrollarse los derechos fundamentales del hombre. La filosofía y las matemáticas de Grecia, el derecho de los romanos y los principios religiosos, espirituales y morales del cristianismo, representan la médula de esta cultura. Evocando a Paul Valery, que se ha ocupado de este tema en su libro "Política del Espíritu", diríamos que donde tienen vigencia, donde tienen resonancia y significación, nombres como los de Aristóteles, Euclídes y Pitágoras; de Modestino, Ulpiano y Cicerón; de San Marcos, San Mateo, San Lucas, San Juan y San Pablo, ahí está la cultura occidental cristiana, que no es un concepto geográfico, sino fundamentalmente de carácter espiritual, ético y social. Es cierto que la primera y más remota fuente de los derechos humanos se encuentra en la Biblia, especialmente en el Génesis, cuando se dice que Dios creó al hombre a su imagen y semejanza dotándolo no sólo de un cuerpo sino también de un alma inmortal. Un ser de tan eminente naturaleza, cuyo espíritu es como el reflejo de la propia divinidad, implica el respeto y la consideración de los demás hombres y del príncipe, de la autoridad pública, de modo que quienes atenten en contra de la vida o de los atributos fundamentales como persona de este ser, en el fondo están ofendiendo la obra y la voluntad de Dios. Pero es un hecho que durante siglos la humanidad no logró comprender ni menos aplicar la elevada enseñanza del texto bíblico sobre la condición humana, sus derechos y sus deberes, que, en ciertos aspectos, aparece también complementada en la Biblia por el Decálogo, del que citaremos, por ejemplo, los mandamientos de no matar —derecho a la vida—, de no robar —que implica el reconocimiento del derecho de propiedad—, etc., y en el que encontramos también mandatos de los cuales podrían deducirse otros actuales derechos humanos. La situación que señalaba en orden al desconocimiento del concepto mismo de los derechos humanos en la antigüedad, cambia fundamentalmente con el advenimiento del cristianismo que enriquece, desarrolla y complementa la enseñanza bíblica, abriéndose desde entonces camino en forma lenta y trabajosa la noción de la dignidad de la persona humana y de sus prerrogativas esenciales. La influencia del cristianismo se evidencia, en este aspecto, a través de dos grandes líneas de fuerza espiritual y moral. En primer término, la idea de la dignidad del hombre, como hijo de Dios, hermano de los demás hombres, portador de valores eternos, que se distingue por su esencial igualdad de origen, naturaleza y destino, con respecto a sus congéneres. Desde el punto de vista religioso, dogmá-

tico, digamos, creo que el concepto de la forma como se realizó la Redención, constituye una suprema exaltación del valor de la persona humana, dado que, pudiéndose haber realizado, vuelvo a decir, dentro de la perspectiva de la fe cristiana, pudiéndose haber realizado la Redención en cualquier otra forma, Cristo eligió encarnarse en la figura de un hombre, representando implícitamente reconocer un valor supremo a ese ser que es el hombre. Por otro lado, constituye también una línea de fuerza importante del cristianismo lo que representa en cuanto al fortalecimiento y la difusión de la ley moral, y, por lo tanto, del Derecho Natural, en cuanto el orden ético, el orden moral, exige el respeto a la persona humana, a su dignidad, a sus prerrogativas, e impone normas de convivencia social que hacen posible, precisamente, el bienestar y el progreso dentro de un concepto de consideración mutua de la autoridad con los súbditos y de los súbditos entre sí. Estas ideas van germinando ya en los primeros siglos de la Era Cristiana. Si bien en los primeros tiempos no hay textos escritos en los cuales se recoja la concepción de los derechos humanos, no obstante se advierte en las costumbres políticas una penetración de estas ideas que se traducen en un mayor respeto del gobernante por los súbditos. Ya no se ven las formas de gobierno despótico que caracterizaron a los pueblos del Oriente desde los primeros siglos hasta mediados de nuestra era, quiero decir, de nuestra centuria; se va desarrollando un proceso de lento, de progresivo reconocimiento doctrinario y, también jurídico, de los derechos humanos. Lo que constituye, a mi juicio, un impresionante testimonio del progreso de la conciencia moral de la humanidad. Así como las ciencias físicas han avanzado en el descubrimiento de las leyes de la naturaleza, las ciencias morales han ido ampliando y precisando el ámbito de las normas que rigen la conducta individual y social del hombre para alcanzar sus fines específicos. Esto requiere, indudablemente, respeto a la dignidad de la persona humana. Así como la astronomía, por ejemplo, mediante el perfeccionamiento de los cálculos matemáticos y el progreso de sus instrumentos ópticos ha logrado descubrir, en las profundidades del universo, lejanas constelaciones que antes no habían sido advertidas, de la misma manera, sin que esto haya significado inventar absolutamente nada, la ciencia moral, el ensanchamiento de la conciencia moral del hombre, a través de los siglos, ha ido encontrando en el universo de la ética estos conceptos morales básicos que implican la afirmación y el reconocimiento de derechos fundamentales que siempre han existido en cuanto están vinculados a la esencia misma del ser humano, pero que, en épocas de barbarie, no había sido posible conocerlos. Este avance ha significado también, en la práctica, no sólo meras declaraciones doctrinarias o jurídicas, pero de poca eficacia, sino también el establecimiento de sistemas institucionales y de mecanismos legales cada vez más perfeccionados, hasta llegar hoy día a la internacionalización de

estos sistemas para resguardar los derechos humanos. Todo dentro de la órbita de la cultura occidental cristiana, de lo que podemos llamar Europa, y de todos los sectores del mundo es que vivimos dentro del espíritu de Europa, porque no podemos señalar un proceso similar en continentes como el Asia o el Africa. Cabe señalar, indudablemente, que este proceso de progresivo perfeccionamiento, que he venido señalando, no ha sido, de ninguna manera, rectilíneo y constante; ha estado sujeto a avances y retrocesos, a avatares de todo tipo, pero poco a poco, siempre ha seguido adelante, de tal manera que, por muy insatisfactoria que pueda aparecer la situación de los derechos humanos hoy en día, en muchos sectores del planeta —especialmente en aquellos en que hay sistemas políticos que, por su propia esencia, constituyen un desconocimiento sistemático y permanente de los derechos humanos— no obstante eso, digo, no cabe la menor duda de que si comparamos la época actual con la situación existente hace 100 ó 200 años y más aún, con la situación existente en la época anterior al cristianismo, el progreso ha sido verdaderamente extraordinario. Este proceso evolutivo de elaboración doctrinaria, por una parte, y por la otra, de consagración constitucional y legal de los derechos humanos, ha seguido, a mi modo de ver, un movimiento de doble expansión. Por una parte, se han ampliado el número y el contenido de los derechos fundamentales del hombre. De unas pocas y rudimentarias garantías individuales, que encontramos en las primeras declaraciones —como lo fueron las españolas, por ejemplo— e incluso en la Carta Magna, ha ido aumentando el número de estos derechos y enriqueciéndose su contenido, a medida que se van produciendo las grandes declaraciones, hasta llegar a las de mediados del siglo XX, como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, o la Declaración Universal de las Naciones Unidas, en las que se plantea una larga nómina, ya no sólo de garantías de tipo individual, como fueran llamadas en otro tiempo, sino también de derechos de orden social, cultural y económico. Basta comparar documentos como la Declaración Universal de Derechos Humanos con la Carta Magna o, incluso, con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución Francesa, para poder notar el inmenso progreso que se ha producido en cuanto al reconocimiento de un mayor número de derechos y de un contenido enormemente más rico. Esto digo en un aspecto. En otro aspecto, en el campo que podría llamar personal y territorial, se ha producido también un progreso evidente. En el orden personal, porque en épocas anteriores, en la Edad Media, se formulaban declaraciones que solamente incluían, para favorecerlos con determinados derechos, a ciertos estamentos. No podemos olvidar, por ejemplo, que la Carta Magna —que, sin embargo, se señala como la cuna de las libertades y derechos del mundo contemporáneo— está destinada a regir a la monarquía, al clero y la nobleza, y el resto de

la población quedaba al margen de sus disposiciones, aunque, en la práctica, en el hecho, se fue extendiendo a todos los sectores. Pero, el texto, en sí mismo, que tuvo como se sabe por objeto resolver un conflicto de autoridad que se produjo allí, entre la monarquía, por un lado, y la nobleza y el clero, por otro, sólo extendía estos derechos a esos estamentos. En cambio, con el transcurso de los siglos, las declaraciones, por supuesto, fueron de carácter universal, se extendían a todos los seres humanos. Desde el punto de vista territorial, se fue pasando de una protección circunscrita a pequeñas zonas territoriales, como sucedía, por ejemplo, con los fueros de los españoles o con los del Imperio Germano, a declaraciones de carácter nacional; y, finalmente, en nuestros días, a declaraciones de carácter internacional y mundial. De tal manera, pues, que se advierte, como lo decía hace algunos momentos, a través de este proceso dos veces milenario, un movimiento de doble expansión de los derechos humanos, dentro de una evolución que, en el fondo, representa una lucha por el reconocimiento de las aplicaciones de las prerrogativas fundamentales del hombre frente a los excesos de poder, al egoísmo y a la violencia. Ya en los primeros siglos de nuestra era, las costumbres políticas, que van limitando la potestad monárquica e infunden mayor respeto por la dignidad de las personas, empiezan a culminar con los primeros textos escritos en los cuales se consagran históricamente estas ideas, que nunca, como dije, habían sido siquiera vislumbradas con anterioridad al advenimiento del cristianismo. España tiene la gloria de encabezar el proceso ya en el siglo VII, mediante el aporte del Derecho Canónico al Derecho Hispano-Visigodo. Los Concilios de Toledo (636 - 638 - 653 de nuestra era), ya plantean algunas normas de resguardo de derechos fundamentales de las personas, y como en la misma época el Estado declara que la religión oficial es la Religión Católica, Apostólica y Romana, la ley del Estado en España hace suyos muchos de estos acuerdos del concilio en defensa de la dignidad de las personas. La invasión musulmana, en el año 711, representa un trastorno indudable dentro de este proceso. Nuevamente en los siglos XI y XII vuelven a plantearse otra vez estos derechos en los fueros castellanos leoneses, aragoneses; en el Código de los Usatges, en Cataluña, en el año 1064 y, muy especialmente, subrayo, en la Carta Magna Leonesa, de 1188, que 27 años antes de la Carta Magna Inglesa, reconoce la libertad personal, el derecho de propiedad, la inviolabilidad del domicilio y otras garantías, no para ciertos estamentos, sino, como lo dice el texto, para todos los hombres libres del Reino. Por razones históricas, que no sería del caso analizar en este momento, la Carta Magna Leonesa no tuvo, en el mundo, la influencia que habría de tener 27 años después la Carta Magna Británica. Mientras todo esto ocurre en España, hay una evolución similar, aunque con cierta posterioridad, en otras regiones de Europa, especialmente en el Imperio Carolingio

y en el Imperio Germano. La Carta Magna, de 1215, y la ulterior evolución institucional del pueblo inglés, va asentando principios fundamentales en cuanto a la estructura de los órganos del Estado y al respeto de los derechos de los ciudadanos. Otros momentos estelares en este proceso, muy conocidos por lo demás, son los del siglo XVIII: el Acta de la Independencia de los EE. UU. y la Constitución norteamericana con sus diez primeras enmiendas, y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución Francesa. Es oportuno recordar, a propósito de estos acontecimientos históricos, por lo demás muy ligados entre sí, la influencia de algunos grandes pensadores, tanto en la concepción del Estado de Derecho y de un sistema de respeto por las prerrogativas de los súbditos, como pensadores, todos occidentales, porque si quisiéramos buscar un paralelo en otras culturas asiáticas o africanas, no podríamos encontrar prácticamente nada. Estos pensadores a que aludo están directamente vinculados con este gran movimiento ideológico en el que se destacan, ya en el siglo XVII, Hugo Grocio y, sobre todo John Locke, con sus famosos ensayos sobre el Gobierno civil, y que toma un impulso decisivo en el siglo XVIII, con Montesquieu, con "El Espíritu de las Leyes", y Juan Jacobo Rousseau, con "El Contrato Social". Todas estas concepciones se van concretando en la configuración de la democracia liberal, que se manifiesta básicamente en las grandes construcciones liberal-democrática del siglo XIX y, en gran parte también, del siglo XX. Pero cuando llegamos al siglo XX nos encontramos con que se ha abierto camino una idea revolucionaria y privativa y exclusivamente occidental, ya que tampoco encontramos un parangón en otros ciclos u órbitas culturales del mundo actual. Me refiero a la **internacionalización de los derechos humanos**, que tiene un precedente, un precursor, que vale la pena señalar en este momento para rendirle un homenaje, en Francisco de Vitoria, teólogo-jurista del siglo XVI, al que se considera, antes que a Grocio, como el fundador del Derecho Internacional Público y que tiene la clarividencia de destacar, en una de sus obras, que el respeto por determinadas libertades, como en el caso de la libertad religiosa, a la cual se refiere expresamente, es de tal importancia y afecta de tal manera a la comunidad internacional de los Estados, que éstos podrían incluso intervenir colectivamente para reestablecer estas libertades en algún lugar del mundo en que fueran violadas. Hoy en día, sobre todo a partir de mediados del siglo XX, este proceso, que he señalado, de progresivo perfeccionamiento de los derechos humanos, ha alcanzado el plano supranacional o internacional. Se ha planteado la tesis de que no es suficiente la existencia de sistemas jurídicos de protección interna de los derechos humanos en cada país, por dos razones: en primer lugar, por una razón de carácter práctico, porque si dentro de un determinado Estado existen sistemas de gobierno que violan tales derechos, resultaría prácticamente estéril, inconducente, el

recurrir a los organismos de este mismo Estado, violatorio de los derechos humanos, para que fueran restablecidos. Es necesario, entonces, que exista una instancia superior donde puedan ser reclamados, y esta instancia no puede ser otra que una de carácter supranacional o internacional. Esta es una razón práctica para la internacionalización de los derechos humanos. Existe también una razón teórica, aún más valedera, en cuanto se ha postulado con toda razón que la violación, sobre todo la violación grave y sistemática de los derechos humanos, en un determinado país, no solamente afecta a los ciudadanos de ese país, sino que afecta a la humanidad entera, por cuanto el que hiere al hombre en sus derechos fundamentales y en su dignidad, en su libertad, está hiriendo a la humanidad entera, como un todo solidario. Y estos nuevos conceptos han significado también un cambio de importancia en la doctrina jurídica, en el campo del Derecho Internacional Público, en cuanto hoy día se reconoce, en forma prácticamente unánime, que no sólo el Estado o los organismos internacionales son sujetos del Derecho Internacional, sino también la persona humana individualmente, en el ámbito de los derechos humanos, en cuanto el hombre, cualquier hombre, cualquier individuo, tiene personería suficiente, si es herido en sus derechos fundamentales, para concurrir ante la jurisdicción internacional, ante la jurisdicción mundial, en defensa de su derecho oprimido por el Estado. Esta doctrina también ha significado un cambio en el concepto de la soberanía, antes concebida en forma absoluta, dado que hoy en día, sobre todo en relación con esta idea de la organización internacional de los derechos humanos, se considera la soberanía limitada por el Bien Común internacional y por las atribuciones que los mismos Estados, a través de tratados internacionales, en el mundo occidental, han otorgado a los organismos internacionales para que puedan actuar en el campo de los derechos humanos. Y surgen, entonces, a mediados del siglo XX, tres grandes sistemas de protección internacional de los derechos humanos: el sistema de la Organización de los Estados Americanos, O.E.A., cuya Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre Americano data del 2 de mayo de 1948 —y subrayo la fecha, que es un motivo de orgullo para nuestro Continente, porque esta Declaración fue formulada con varios meses de anticipación a la Declaración Universal de las Naciones Unidas—; el sistema de las Naciones Unidas, cuya Declaración Universal data de diciembre de 1948 y que ha sido complementado por los pactos de derechos económicos, sociales y culturales y de derechos civiles y políticos que han entrado en vigencia por haberse reunido el número de ratificaciones necesarias para este efecto; y en tercer lugar, tenemos el más perfecto de los sistemas a que se ha llegado hasta ahora para la protección internacional de estas prerrogativas, que es el sistema de los países de Europa Occidental, establecidos por la Convención de Roma, aprobada el 4 de noviembre de 1950,

y que tiene la enorme ventaja, sobre el de las Naciones Unidas, de que el amparo de estas prerrogativas se ha llevado, como debe ser, al plano jurisdiccional constituido por la Comisión Europea y el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, sin perjuicio de las atribuciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa. Ambos organismos cumplen una función jurisdiccional supranacional para hacer respetar los derechos que hayan podido ser infringidos en cualquiera de los Estados miembros que haya aceptado su competencia, y siempre, por supuesto, que se hayan agotado todas las instancias internas del país respectivo en defensa del derecho vulnerado. Este sistema, como digo, representa un paso adelante de una importancia verdaderamente extraordinaria porque lleva al plano internacional el concepto propiamente jurídico existente, los planos internos de cada Estado, de que los derechos no pueden realizarse de una manera efectiva si además de su reconocimiento en la ley, no existe un organismo jurisdiccional con atribuciones suficientes para hacerlos respetar cuando son transgredidos. Y esto es lo que se ha logrado, en la escala internacional, a través del sistema de la Convención Europea, que en unas pocas décadas de existencia ya ha demostrado su eficacia en forma verdaderamente notable. Yo agregaría a estos tres sistemas internacionales el esbozo de un cuarto sistema que podría surgir de la Conferencia de Helsinki, cuya Acta Final, aprobada el 1º de agosto de 1975, tuvo la enorme trascendencia, contemplando un capítulo muy importante sobre derechos humanos, de haber reunido la aceptación —por lo menos en cuanto a la firma de este documento— de los países socialistas, encabezados por la Unión Soviética. Solamente Europa participó, porque se trataba de una Conferencia sobre seguridad europea, y los Estados Unidos. Los países comunistas de otros sectores del mundo no tomaron parte en esta Conferencia. Hay que señalar que se contempló un sistema, no diríamos de control pero, por lo menos, de evaluación periódica de la forma como se iban a ir cumpliendo los acuerdos consignados en esta Acta Final. Una primera manifestación de este procedimiento, aunque habría que reconocer que escasamente satisfactoria, fue la Conferencia de Belgrado, celebrada recientemente, que será seguida por otras reuniones que, indudablemente, constituirán un instrumento de presión para la observancia de los derechos humanos en los países que suscribieron el Acta de la Conferencia de Helsinki y que posiblemente pueda ir delineando un nuevo sistema de protección internacional de los derechos humanos.

Voy a concluir, para no abusar de la paciencia de los participantes, recapitulando la idea de que en estos dos mil años se ha recorrido un largo y fecundo camino. Partiendo de la concepción de los derechos fundamentales del hombre, que antes ni siquiera fue vislumbrada, se pasó a su consagración en declaraciones de creciente amplitud y se culminó con el establecimiento de instituciones y de procedimientos

legales para su resguardo, incluso a escala internacional, aunque sólo dentro de la órbita de la cultura occidental. Por eso, cuando aquí, en el programa de este Seminario figura este tema, "Los Derechos Humanos y la Cultura Occidental", vale la pena destacar que no podría, yo creo, haberse establecido como tema el de los derechos humanos bajo otras órbitas culturales, porque otros sistemas, otros ciclos de la cultura universal, no los han contemplado. Yo agregaría que estamos viviendo en el siglo de los derechos humanos, lo que podría parecer una paradoja frente al hecho de que en grandes sectores del mundo, me atrevería incluso a afirmar de que en la mayor parte del planeta, estos derechos no son observados, pero sí estamos viviendo en el siglo de los derechos humanos porque nunca se había llegado a una más viva y creciente toma de conciencia en cuanto a la ineludible necesidad de respetar estos derechos. Conciencia que se ha caracterizado hoy día por este criterio de la internacionalización de los derechos humanos y por el afán de todos los Estados, de alguna manera, de ir avanzando en este camino. Por ahora, y no en todas partes, sólo en el mundo occidental, existen sistemas verdaderamente eficaces. Pero como el mensaje de los derechos humanos tiene un carácter universal y se basa en la esencia misma del hombre, cabe tener la esperanza de que este mensaje se vaya difundiendo y se vaya encarnando en la vida de todos los sectores del mundo con el transcurso del tiempo, de algunas décadas talvez no, de siglos probablemente, porque el proceso es lento y conlleva, a mi juicio, por lo menos dos condiciones para que estos derechos se difundan, y, sobre todo, se apliquen en la realidad, en todas las regiones del planeta. La primera de estas condiciones sería la suficiente incorporación, en las costumbres y en las mentes, de los grandes principios religiosos, espirituales y morales de la cultura occidental, en los que está la base del respeto mutuo de los hombres y del reconocimiento de su suprema dignidad humana y, por otro lado, muy especialmente, en lo que respecta también a la observancia de los derechos sociales, culturales y económicos. La segunda de las condiciones, a mi juicio indispensables, para que los derechos humanos se puedan extender sobre la faz del planeta, radica en el desarrollo socioeconómico de los pueblos, especialmente de los pueblos que viven hoy día en niveles infrahumanos, porque en países en que las condiciones de vida no han alcanzado los niveles necesarios, resulta una utopía suponer que los derechos culturales, sociales y económicos y, en gran parte, también, los derechos políticos y civiles, puedan alcanzar una verdadera vigencia. Frente a muchas violaciones, a muchas situaciones inhumanas que se ven hoy día en el mundo, creo que no debemos abandonar la esperanza de que poco a poco, así como en estos dos mil años que han transcurrido se ha ido produciendo un progreso inmenso e indiscutible, en el futuro, el mensaje de los derechos humanos pueda irse extendiendo en forma efectiva sobre todo el planeta.

Ha dicho un poeta francés, y lo mismo podríamos aplicar, yo creo, a este verdadero evangelio de los derechos fundamentales del hombre, que las estrellas son inalcanzables, pero sirven para guiar a los navegantes. Quiero recoger también, para terminar esta exposición, unas palabras que encontramos en esa obra maestra de Juan Enrique Rodó que se titula "Ariel", para aludir a la importancia de los ideales de progreso de la humanidad. Dice Rodó: "Mientras la muchedumbre pasa, yo observo que, aunque ella no mire al cielo, el cielo la mira. Sobre su masa indiferente y oscura como tierra del surco, algo desciende de lo alto. La vibración de las estrellas se parece al movimiento de unas manos de sembrador".

3) DERECHOS HUMANOS Y DIFERENCIAS CULTURALES EN EL MUNDO: COMENTARIOS A LAS INTERVENCIONES DE LOS PROFESORES BASCUÑAN, BARROS Y HUBNER

Jorge Millas J. *

Por dos razones, una de las cuales tuve oportunidad de expresar al profesor Walter Sánchez, no creo que esté bien que en el programa aparezca yo encargado de los comentarios de las excelentes exposiciones que acabamos de escuchar. La primera es que, a causa del calendario ocasional de actividades que me ha sido necesario atender en el curso del último mes, no fue posible darme el tiempo suficiente para la previa concentración que este tipo de ejercicio intelectual requiere ni, por lo tanto, la preparación de un aporte más significativo a estas reuniones. La segunda, es que las dos exposiciones de hecho son tan amplias, una por su envergadura histórica y la otra por su envergadura doctrinaria, que sería una abusiva pretensión de mi parte cumplir aquí la función de comentarista. Por eso, en forma prudente y modesta, sólo voy a limitarme al papel de entreabrir apenas el intercambio de ideas que debe seguir a dos esfuerzos tan importantes para dilucidar el tema sobre los derechos humanos en relación con la cultura occidental. Por lo mismo, tampoco voy a seguir el orden sistemático que pudiera esperarse de un comentario organizado, para ocuparme primero de la exposición de don Jorge Iván Hübner y, en seguida, de la del profesor Antonio Bascuñán, sino que, al hilo de las incitaciones que nos procuran sus respectivos puntos de vista, voy a tratar de hilvanar dos o tres ideas que tienen algún sesgo crítico, pero, que, en todo caso, pretenden seguir de alguna manera el pensamiento potencialmente contenido en ambas exposiciones.

De hecho, quisiera partir refiriéndome al trabajo del profesor Jorge Iván Hübner. El ha expuesto, incluso anunciándola desde un principio, una tesis que, según yo la entendería, me gusta. Creo que es una tesis históricamente bien fundada y conceptualmente bien organizada. Si no lo interpreto mal, su tesis sería que la concepción de los derechos humanos ha surgido históricamente, que históricamente se ha desarrollado y que, por consiguiente, no puede mirársela como innata al hom-

* Versión taquigráfica revisada por el autor.

bre en cuanto tal. Esta idea, llevada a sus consecuencias, tiende a centrar el tema de los derechos humanos en un campo donde también ha querido establecerlo el profesor Antonio Bascuñán. Yo reexpresaría la tesis diciendo que la concepción de los Derechos Humanos es realmente una creación humana. Más aún, yo radicalizaría el punto de vista, diciendo que se trata de una genuina creación de cultura y que es, por lo tanto, un invento, incluso un artificio, que el hombre ha armado para conducir la Historia y organizar la vida en función de lo que la Historia misma va mostrando como necesario para que él pueda ser hombre a lo largo de su curso.

Seguramente esta tesis es susceptible de generalizarse. De una manera más radical, pudiera decirse que el hombre inventa su vida toda, que de algún modo el hombre, creador de instrumentos, llega incluso a inventar instrumentos espirituales y que, en definitiva, cuanto ha llegado a ser a lo largo de la Historia lo ha inventado y, para inventarlo ha tenido que, de alguna manera, conquistarlo. Estas son las reflexiones que surgen para mí de esta exposición inicial de don Jorge Iván Hübner. Sin embargo, y aquí viene un prudente sesgo crítico a su exposición, ha tendido a exagerar un poco las cosas en otra dirección, al creer que ha habido, de todas maneras, una suerte de creación ex-nihílo, ex-nihílo histórico, afirmando que con anterioridad al cristianismo, fuera muy poco o casi nada (creo haberle anotado por ahí la expresión "vestigio alguno") lo que pudiera reconocerse como atingente a los derechos humanos. De una manera bastante decidida (decisión que a mí me gusta, porque en esas decisiones se pueden ver las ideas claras y no queda nada de ambiguo), el profesor Hübner ha nombrado a los grandes paladines del pensamiento clásico griego, a Platón y Aristóteles, para quejarse de que en su obra no hubiera nada parecido a esta futura creación humana que, para él, va a comenzar sólo con el cristianismo y que es la concepción de los Derechos Humanos. Claro, como dije que quería radicalizar un poquito la tesis histórica (histórica, no historicista, lo que es otra cosa) sobre los derechos humanos, creo que podemos retroceder en el tiempo y ver germinar progresivamente —no diré a partir de la época clásica del pensamiento griego, sino con mucha anterioridad, y aun en las culturas orientales que precedieron y de alguna manera condicionaron los propios logros de la gran cultura griega— ver germinar —digo— la idea de los Derechos Humanos. Si nosotros nos preguntáramos qué son los derechos humanos, nos veríamos en grave apuro. Es muy difícil una definición genérica de lo que entendemos por derechos humanos. En realidad la de los derechos humanos es una idea reguladora, no susceptible de contenerse en una definición. Es un vago ideal, un conjunto de aspiraciones, un complejo de sentidos que, precisamente por tener carácter histórico, van cargándose a lo largo del tiempo de nuevos y nuevos significados, pero siempre dentro de un esquema regulador

que sería lo máximo a que nos aproximaría una definición. Ahora, si en busca de esa definición (y no voy a tener la vana pretensión de proponerla ni siquiera hipotéticamente aquí) tratáramos de averiguar qué sirve de base a este movimiento de cultura, de creación o invento que son los derechos humanos, tengo la impresión de que encontraríamos, entre otras cosas, la idea de la individualidad en sus relaciones con las otras individualidades que son los hombres y, sobre todo, con las individualidades que son los hombres cuando se organizan bajo esa forma del poder político que llamamos el Estado. De alguna manera, lo que se intenta regular mediante la concepción de los derechos humanos son las relaciones de los hombres con el poder público. Más que un carácter positivo, esta regulación tiene un carácter negativo, porque se trata de poner al individuo a salvo de los riesgos que siempre corre en su relación con su prójimo; sobre todo con los prójimos cuando organizados en sociedad ejercen el poder político. Este no es el único elemento, pero creo que es un factor importante de esta regulación.

Ahora bien, estas ideas no surgen repentinamente de ese ex-nihílo histórico en que, aparentemente, si no me equivoco —y admito que pudiera hacerlo—, el profesor Hübner tiende a colocar el inicio de la gran historia de los Derechos Humanos. La verdad es que esta idea del individuo en sus riesgos de vida interpersonal y en sus riesgos de vida institucional, es algo que comienza a asomar como una aurora —con esa típica indefinición entre luz y sombra que tienen las auroras— que, poco a poco, va levantándose sobre el horizonte histórico y con una claridad cada vez más meridiana a partir de las viejas culturas orientales. Es asombroso realmente el modo como hasta la idea de individualidad se está anunciando en ello. En viejos textos de los moralistas egipcios, anteriores, incluso, a los griegos, y frente al autócrata —con quien se identifica la nación entera, su porvenir y su pasado, porque toda la historia de estos pueblos es la historia del autócrata— comienza a aparecer la idea de que el hombre es un sujeto moral. Es la idea de que, como sujeto moral, el individuo tiene ciertos derechos, de que los tiene el desamparado frente al poderoso, el ignorante frente al sabio, de que siempre hay algo por lo cual el individuo, aplastado en estas autocracias, deba ser ofendido y rescatado. Este ideal es todavía muy vago; como se trata de textos literarios, quizás, precisamente por haber sobrevivido y haberse escrito, estaban expresando no una realidad, sino un desiderato, una aspiración. Pero, caramba, es históricamente importante que en la conciencia de la humanidad, allí, en medio de esa obscuridad que reina todavía sobre lo que es lo humano, esté apareciendo ya este pequeño destello de lo que puede ser la individualidad como sujeto moral. Y, naturalmente, por la amplia difusión que tiene en un medio de cultura universitaria lo que fue la cultura griega, no voy a abundar yo con

estas mismas trivialidades para referirme al ideal de la individualidad entre los helenos. Porque es en Grecia, precisamente, donde lo que era un vago destello auroral, comienza ya a tomar la forma de una realidad histórica. Los griegos son realmente los creadores de la idea del hombre como individuo. Con todas las limitaciones que (y esto muy de acuerdo con las advertencias metodológicas que nos hacía el profesor Antonio Bascuñán) las circunstancias históricas les imponen, los griegos han comenzado por una opción, por la opción de valorar al individuo. Pero entre ellos la idea de lo individual tiene un carácter muy particular, que será legado a las generaciones posteriores y que, de alguna manera, va a encontrarse con el aporte original del cristianismo para constituir una sola fuerza, una sola línea de desarrollo destinada a culminar más tarde en esa viva conciencia de los Derechos Humanos que —como hace un segundo señalara el profesor Jorge Iván Hübner— es la característica de nuestro tiempo. En efecto, los griegos —cosa curiosa— comienzan por crear la idea de la individualidad intelectual y racional del hombre casi con primacía sobre la idea de la individualidad del hombre como sujeto moral. Ustedes saben (todos sabemos) que la gran hazaña de la cultura griega fue la creación del sistema racional del pensamiento. Y crear la racionalidad como norma reguladora, como valor, como meta histórica, crear la ciencia, crear las matemáticas, crear la filosofía, fue establecer una base sólida para que se pudiera asentar lo que más tarde habría de ser la auténtica e integral individualidad humana que con tanto esfuerzo y en medio de tanto drama estamos tratando de rescatar de sus riesgos y fracasos en nuestro tiempo.

Posiblemente de todo cuanto aportan los griegos, incluso en esta orientación antropocéntrica, antropoplástica que le dan a la cultura, no hayan legado a la historia del futuro una herramienta mejor que esta valoración del intelecto libre expresado en la ciencia. Porque no puede haber realmente ciencia ni filosofía, no puede haber realmente una cultura racional, si no se reconoce que el individuo es, en última instancia, quien tiene la capacidad y el deber, la posibilidad histórica y la eficacia histórica para poder decidir. Basta que apelemos a la razón para que estemos apelando al individuo. Basta que apelemos al discernimiento crítico para que estemos reconociendo a la persona humana como un valor; no integralmente, pero en un aspecto de suma importancia.

Saltemos por sobre la cultura romana. Creo que ella, como heredera de la cultura griega, fue, de alguna manera, un vehículo transmisor de este particular legado helénico. Creo que la cultura romana hizo un aporte muy importante con la idea de ley y con la sistematización y la institucionalización del derecho, condición también fundamental para que tenga lugar, conforme a la idea reguladora de los derechos humanos, la organización de las relaciones interpersonales y personal

institucionales. Pasemos por encima de eso, y detengámonos allí donde el profesor Jorge Iván Hübner comienza, no me cabe duda, con más autoridad que yo. Estoy con él, a partir de este momento, en absoluto acuerdo. En efecto, con el cristianismo ocurre una cosa muy importante y yo quisiera subrayar un poquito más algo que se encuentra sugerido en su exposición. Sabido es que en este desarrollo histórico al cristianismo le corresponde aportar algo que fue ajeno al genio de la antigüedad clásica. La idea de esa antigüedad clásica, que concebía ya la singularidad digna y valiosa de la persona humana como sujeto pensante, la convierte el cristianismo de manera decidida, en la idea del sujeto humano como sujeto moral. Pero es sabido también que, y ello es para mí más importante todavía, el cristianismo aporta la verdadera idea de humanidad. Ya el principio fundamental cristiano (atisbado, no obstante, por los griegos helenísticos y los propios judíos) de que no hay pueblo elegido, el principio fundamental de que no hay una diferencia radical entre civilizados y bárbaros y que todos son Hijos del Padre, independientemente de su valor dogmático, de su valor teológico, tiene el carácter de un elemento de reconducción histórica muy importante.

A partir del cristianismo, la historia es la historia de toda la humanidad, porque todos son hijos de Dios y, además, porque la historia de la humanidad en todos sus aspectos le interesa al Padre Creador y porque la historia de la humanidad, de alguna manera, es un instrumento suyo. Esta es, precisamente, la idea del providencialismo, la idea de una intervención de la divinidad en la historia consagrada, sobre todo, por San Agustín. Y conste que, hablando de cosas sobre las cuales no sé mucho, hablo de ellas con la indiferencia objetiva de un historiador de la cultura más que de la fe de un creyente.

Pero, fue decisivo ese aporte del cristianismo. A partir de ese momento, ya están dados todos los elementos para que el hombre, aun sin proponérselo, como una necesidad de su vida, como necesidad de sobrevivencia y, por el ímpetu de una vocación innata para realizar lo humano más y más plenamente cada vez, pudiera hacer avanzar el ideal de los Derechos Humanos a través de las vicisitudes doctrinarias e históricas que, detallada y eruditamente, señaló el profesor Jorge Iván Hübner.

Pero era bueno que a la exposición del profesor Hübner siguiera la del profesor Antonio Bascuñán. Porque el trabajo del primero nos mostró cómo esta idea reguladora de los derechos humanos encarnaba en principios, en ideales, en textos, en afirmaciones, en expresión de voluntad doctrinaria, por así decirlo. Pero el profesor Antonio Bascuñán llama la atención sobre una cosa importante y que es indispensable considerar si de verdad queremos no sólo tener una comprensión de lo que son los derechos humanos sino, además, ver sus posibilidades de entronización real en la experiencia. La observación his-

tórica mostraría que no hay época alguna en la cual, no obstante, la claridad alcanza en cuanto a la idea de los derechos fundamentales de la persona humana el hiato entre la realidad y el ideal no haya sido realmente abismante y no haya implicado una serie de contradicciones en la historia. Una contradicción que suele ser tan aguda que muchas veces los Derechos Humanos mismos son factores que contribuyen a la desrealización de los propios Derechos Humanos, como sucede cuando son identificados con las ideologías. Esto ha ocurrido muchas veces en la Historia. Identificados con la ideología cristiana o la ideología eclesiástica en un tiempo; con la revolución francesa, después; con la revolución comunista en otro momento; identificados, como en nuestro país ahora, con la ideología de la reacción antimarxista, han servido de pretexto para conculcar los Derechos Humanos mismos. Posiblemente no haya habido en la Historia (quizás exagere, pero las exageraciones a veces cumplen el papel de hacer ver con claridad hacia dónde va el pensamiento de uno). un momento en donde la reivindicación de los derechos humanos haya sido tan apasionada y tan promisoria como en la Revolución Francesa y, sin embargo, nunca talvez los derechos humanos fueron más bárbaramente desconocidos. Con los derechos humanos ocurre lo que le ocurre siempre al hombre cuando sistematizando sus ideas, las objetiva en demasía y, dejándose llevar por esas leyes dialécticas del espíritu objetivo que describiera Hegel, convierte lo que debiera ser un instrumento o un medio de vida, una regulación racional de la vida, en un fin en sí mismo, en una especie de ídolo o fetiche ante cuyo altar está dispuesto a sacrificar incluso los propios principios que ha intentado sistematizar. Por eso tienen importancia las advertencias metodológicas del profesor Bascuñán que llama la atención sobre la necesidad de distinguir entre la normatividad y la experiencia, entre los valores y las valoraciones, y de poner el acento en lo que efectivamente ocurre en la Historia en un momento e incluso en la pregunta de cómo pudiera conseguirse que las cosas ocurrieran mejor.

Todo eso sitúa el problema en un nivel de reconstrucción verdaderamente indispensable. Es cierto que ese esquema de ideas tiende a tener en el profesor Bascuñán cierto sesgo relativista, que a mí me preocupa, y del cual él se defiende un poco, aunque ése es el peligro de la dirección de su pensamiento. Esas ideas, de todas maneras, pueden ser muy fecundas, si se desarrollan con toda la amplitud que su riqueza y promesa ofrece para poder abocarnos, después de tener ya esa conciencia tan nítida de los derechos humanos de que nos habla el profesor Jorge Iván Hübner, a contestar una pregunta que, no obstante la sencillez de su formulación, es realmente una pregunta crucial: ¿por qué el ideal de los derechos humanos es siempre algo que tenemos que rescatar en la historia? ¿Por qué, siendo tan claro el ideal de dignidad de la persona humana, por qué siendo tan clara para el

hombre que aun desde un punto de vista pragmático no tiene otra opción que hacer del hombre un centro de interés positivo, por qué, a pesar de todo hemos de plantearnos siempre de nuevo el problema y por qué, a pesar de todo, pueden ocurrir cosas como las que en nuestros mismos días contemplamos fuera de Chile y en Chile? El problema de los Derechos Humanos ha llegado a convertirse en el problema del carácter irredento de los Derechos Humanos. Y ésta ya no es una pregunta de análisis filosófico. Posiblemente los filósofos puedan contribuir con algunas consideraciones generales sobre la condición humana y la naturaleza de los valores; o con la crítica del lenguaje a que apuntan también las consideraciones del profesor Bascuñán. Pero el problema es más bien de carácter empírico: un problema de sociólogos y, sobre todo, creo yo, de educadores. Pienso que, a semejanza de la antigüedad griega, habría que volver a poner la esperanza en la educación. Fue una contribución muy importante de los griegos concebir en germen la idea de los futuros derechos humanos. Pero fue a la vez importante la idea de que el hombre podía formarse a sí mismo, que la sociedad podía ayudarlo a través del proceso educativo y que la cultura era una disciplina antropoplástica, es decir, de formación del hombre por el hombre, que era conveniente atender.

Pienso que, de alguna manera, la educación, una educación quizás reconcebida, reorientada, reinstrumentalizada, podría ser uno de los factores —al menos uno de los más importantes— destinado a resolver este problema: cómo hacer que lo que es un ideal en la historia, deje de ser una aspiración irredenta que debemos estar rescatando perdurablemente aun de las propias acciones del hombre destinada a defenderlo e imponerlo.

Voy a terminar con sólo estas indicaciones para no abusar y ser consecuente con el propósito enunciado al principio de limitarme a abrir el debate con las reflexiones que me han merecido las dos excelentes exposiciones.

II. TERRORISMO, SEGURIDAD NACIONAL Y DERECHOS HUMANOS

4) VIOLENCIA POLITICA, SEGURIDAD NACIONAL Y DERECHOS HUMANOS

Genaro Arriagada Herrera *

Antes de entrar más directamente al tema de esta presentación, cual es la experiencia latinoamericana en materia de "violencia política, seguridad nacional y derechos humanos", quisiera hacer dos observaciones muy breves y muy obvias sobre la violencia política, pero que creo son necesarias para mostrar la vastedad del asunto.

Hay una visión simplista de la violencia política que consiste en reducirla a un fenómeno de conspiración. Usualmente, en los Estados comunistas toda actividad en contra del orden existente, incluso aquella que utiliza medios pacíficos, es atribuida a la acción conspirativa de los servicios policiales y de inteligencia de las naciones occidentales, especialmente de los Estados Unidos. Dicho de otro modo, y exagerando un poco el argumento, si no hubiera agentes de la CIA, el orden comunista sería estable y eterno.

La visión de muchos regímenes de derecha, en este continente y en otros, es exactamente igual, no más que con distinto sentido. Para ellos la violencia política es el resultado de una gigantesca conspiración de las fuerzas del mal, en este caso, del movimiento comunista internacional.

Lo primero y más elemental que quisiera decir es que la violencia política no puede ser objeto de un análisis tan simple. Que ella es un instrumento tanto de grupos en la izquierda como en la derecha. Igualmente, en algunos casos, puede ser el resultado de la acción conspirativa de grupos minoritarios, pero la mayor parte de las veces es la última expresión de profundos problemas políticos, sociales, raciales, de nacionalidad y de mucha otra índole.

Otra consideración previa, y también muy obvia, es que la violencia política toma formas muy variadas. A veces, algunos grupos sólo reparan en la violencia política callejera: en "las huelgas salvajes", en los desfiles de grupos paramilitares, en los asaltos a la propiedad que hacen turbas que controlan las calles, etc. Si esa fuera la única forma de violencia política, tendríamos que concluir que en la Rusia de Stalin había paz, pues las calles estaban en orden. Pero bajo tierra, es

* Muchas de las ideas contenidas en el presente trabajo fueron desarrolladas durante la estadía del autor como fellow del Woodrow Wilson International Center for Scholars en Washington D. C. El autor desea destacar, con especial agradecimiento, la ayuda recibida de esa institución.

la denuncia de Solzhenitsyn, calladamente, sin que lo publicaran los diarios, se extendían las venas y las arterias del "archipiélago Gulag".

De manera tal que si queremos hablar de la violencia política debiéramos tomarla no sólo en su dimensión callejera, sino también en cuanto acción revolucionaria o contrarrevolucionaria, en cuanto guerra, y también, preciso es no olvidarlo, en cuanto Estado represivo. Y no despreciemos este último componente, pues probablemente éste es el tipo de violencia —quizá con la sola excepción de las grandes guerras entre naciones— que más sangre y sufrimiento ha costado a la Humanidad. Si comparamos el costo en vidas humanas de la Revolución Rusa de octubre de 1917, con el costo del Estado policial de Stalin, veremos que el primero es apenas una milésima parte del segundo. Del mismo modo, cierta prensa parece que recién acaba de descubrir la violencia en Irán, ahora que en motines callejeros muere alguna gente, ¿pero habían reparado en los miles de seres humanos que fueron aniquilados por la policía política del Estado? (*)

Pues bien, en esta exposición me referiré a distintos tipos de violencia política, pero desafortunadamente no tendré tiempo para hacer consideración alguna acerca de sus causas. Concretamente, me referiré a tres situaciones en la historia política reciente de América Latina, que creo pueden promover un debate interesante. La primera es el fracaso que ha experimentado la así llamada "violencia revolucionaria". La segunda, se refiere a una determinada concepción y práctica de la guerra anticomunista, con especial referencia a los problemas éticos que ella plantea. La tercera, es la posibilidad de combatir la subversión dentro del marco de la democracia y el Estado de Derecho, lo que me llevará a mencionar brevemente a la política venezolana de lucha contra la subversión iniciada por Rómulo Betancourt y continuada por Leoni y Caldera.

I

Si miramos al panorama de la violencia política en América Latina desde la revolución cubana hasta esta parte, creo que podemos afirmar que en el mundo de la así llamada "violencia revolucionaria" es comprobable un dramático fracaso político, militar y moral.

Desde 1960 hacia adelante, una parte sustancial de la izquierda latinoamericana se plantea la posibilidad de la conquista del poder por medios armados. Hoy no cabe duda que la viabilidad de la "vía armada" latinoamericana es un asunto superado. Parecen muy lejanos los tiempos en que se podía afirmar que los ejércitos profesionales de los países del continente no estaban en condiciones de hacer frente a

* Esta presentación fue hecha en noviembre de 1978, antes de la caída del Shah, en un momento de fuertes enfrentamientos callejeros.

nuevas formas de guerra no convencional que impulsaban pequeños destacamentos de guerrilleros, combatientes irregulares o como quiera llamárseles.

Por cierto, siempre va a ser posible que grupos de personas vuelvan a emprender aventuras guerrilleras e, incluso, que fuerzas irregulares sobrevivan en acción por períodos cortos o incluso medianamente largos. Pero lo que es altamente improbable es que la violencia política revolucionaria vuelva a constituir una amenaza real al establecimiento militar y, por estos medios, vuelva a tener posibilidades de conquistar el poder. La "vía armada" está hoy militarmente bloqueada, y por mucho tiempo más.

El fracaso político de la violencia revolucionaria es probablemente uno de los hechos más evidentes de estos años. Si hay una cosa que no es clara en política, es el éxito de las estrategias de violencia. La violencia es un arma que con mucha facilidad se vuelve contra quienes la emplean. Fuera de toda duda, la llamada "vía armada" ha sido uno de los factores que de modo más importante ha contribuido al fortalecimiento de los grupos de derecha política en América Latina. La violencia revolucionaria ha sido, en algunos casos, la justificación y, en otros, el pretexto, para desarrollar enormes aparatos represivos o, en casos como la Argentina, para crear grupos paramilitares de derecha que actúan generalmente bajo el amparo de los servicios policiales regulares. La violencia de la izquierda revolucionaria ha sido causa y pretexto para la destrucción del sistema político, para la conculcación de los derechos humanos más esenciales y para la destrucción de viejas conquistas del movimiento obrero, de los estudiantes y de los intelectuales.

Finalmente, unas breves palabras sobre el fracaso moral de estos grupos. Antes que todo quisiera decir que actos de terrorismo, asesinatos, raptos, agresiones físicas u otros, me parecen siempre ofensas morales graves. Pero la gran mixtificación de los sostenedores de la violencia es afirmar que ella es un instrumento para obtener fines nobles. Durante años, los más caracterizados líderes de la "vía armada" plantearon la práctica de la violencia como un elemento regenerador de los vicios de la política tradicional y, también, de lo que llamaban la descomposición del mundo burgués capitalista. Incluso, diversos autores describían al guerrillero como el prototipo de un ideal humano y moral superior. Hoy, contemplando la historia de esos grupos, lo que más resalta son sus interminables querellas intestinas, su incapacidad para generar una conducta política consistente y, también, la constante aparición entre sus militantes de una gama de delatores y traidores.

Creo que este fracaso político, militar y moral de la violencia de izquierda en América Latina nos arroja muchas y muy interesantes lecciones que en mi opinión pueden ser consideradas de valor bastante más universal. Por ejemplo, los teóricos de la "vía armada" creían

que a través de acciones violentas podían generar un proceso político, crear un partido, un movimiento y, en definitiva, construir un nuevo orden. No construyeron nada. Aprendieron solamente que la violencia no puede sustituir a la política; que "el foco guerrillero" no puede construir un partido; que la violencia no puede ganar la adhesión de la población. Pero esto que ha sido cierto para la izquierda ¿por qué no puede ser válido para otros grupos? ¿Puede la violencia represiva sustituir a la política?

También la experiencia de la izquierda latinoamericana muestra que la aplicación de la violencia por los grupos guerrilleros y terroristas provocó en ellos mismos una profunda descomposición orgánica y moral. Sobre esta materia es interesante la siguiente confesión de Régis Debray, uno de los mayores panegiristas de la vía armada: "Los hechos nos han enseñado que la guerra no unifica políticamente a aquellos que la hacen, que la práctica de la lucha armada no resuelve las divergencias". Esto fue cierto sin duda para la izquierda. Pero ¿no irán a experimentar proceso similar de descomposición los órganos que hoy ejercen en América Latina una violencia de distinto signo? Régis Debray termina el párrafo que les acabo de leer, con la siguiente advertencia: "cuidado con los violentos, pues los mejores terroristas forman los mejores renegados".

II

La segunda experiencia a que quiero referirme no corresponde a la izquierda sino a una violencia de órganos del Estado y entronca de modo muy directo con el título de esta presentación: "Violencia, seguridad nacional y derechos humanos". Concretamente, quiero aludir a la concepción de la guerra contra el comunismo, que está en el centro de la idea de seguridad nacional, y que es predominante en los ejércitos de América Latina, especialmente en los de Brasil, Chile, Argentina y Uruguay. A mi juicio, la concepción de la guerra contra el comunismo que hoy predomina en los órganos e instituciones encargados de la lucha contra la subversión, está conduciendo a una revisión de la ética de la guerra, siendo frecuente que como resultado de esta revisión se tiendan a aceptar o a tolerar como prácticas guerreras, actos que hasta ayer se consideraban, casi unánimemente, violaciones de las normas de la guerra.

En la Declaración Universal de los Derechos del Hombre existe un pequeño grupo de derechos que son definidos como absolutos, que son plena y actualmente exigibles y que nunca pueden suspenderse o restringirse. Estos derechos son, entre otros, los siguientes: 1) la prohibición de la esclavitud; 2) la prohibición de la tortura; 3) la libertad de pensamiento y de religión; 4) el derecho de todo acusado a un juicio justo.

Si atendemos a los informes de la Comisión de Derechos Huma-

nos de la Organización de Estados Americanos, es evidente que en nuestra región, en el curso de esta guerra contra el comunismo, se han afectado gravemente, y de modo reiterado, a lo menos dos de estos derechos absolutos: la prohibición de tortura y el derecho de todo acusado a un juicio justo.

A mi parecer ello es, en parte, el resultado de una concepción de la guerra que no acepta restricciones morales, y es lo que me interesa explicar a continuación.

Henry Kissinger, en su excelente libro "Un Mundo Restaurado", escribió que la concepción de la superioridad moral en una guerra conduce al abandono de toda restricción moral. Quien piensa que en su lado está la excelencia espiritual y moral de la Humanidad y en el otro sólo la maldad, el error, la perversión, termina fatalmente atribuyéndose el derecho a no reconocer en su adversario a una persona humana a la que hay que respetar.

Si nos atenemos a las definiciones que surgen en torno de los regímenes militares de América Latina acerca de la subversión y del comunismo, veremos que ellas son definiciones morales de un extremo maniqueísmo.

Me excusarán ustedes el abuso de la cita, pero quiero ser riguroso al hablar sobre un tema que es delicado y sobre el cual no me gustaría ser injusto.

En los discursos y escritos publicados por miembros de las fuerzas armadas del cono sur, se habla del comunismo como "un cáncer", "un flagelo" como la sífilis. La Junta Militar del Brasil hablará de una "pústula purulenta"; otros, de una "secta". El Comandante en Jefe del Ejército de Uruguay dirá que la concepción marxista es "cada vez más inmoral, deshumanizante y repudiable". "Ideas asesinas", denunciará un Jefe de Estado militar. Los Comandantes en Jefe del Uruguay, en un libro titulado "La Subversión en la República Oriental del Uruguay", se referirán a los miembros de los grupos subversivos en los siguientes términos: "...minúsculos grupos de irascibles, fracasados y resentidos... reducido número de fanáticos, aventureros y delincuentes... miedo, odio y maldad son los elementos esenciales de su resentimiento contra el hombre y la sociedad... enemigo cruel, taimado y traicionero, resumante de odio... pequeña minoría de exaltados de extraviada mentalidad... los entretelones de la vida íntima de la organización descubren un cuadro repugnantemente sórdido de bajezas, deslealtades, felonías e inmoralidades". "¿Quiénes son los comunistas?", es la pregunta que plantea una revista militar brasileña. He aquí el retrato moral del "enemigo interno": "deterministas en cuanto a la comunización del mundo... fanáticos... pacientes en cuanto al plazo para alcanzar su objetivo final... dogmáticos estratégicamente... flexibles tácticamente... conservadores y retrógrados... amorales... oportunistas... mentirosos conscientes... calculadores... hipócritas... escépticos en cuanto a la legitimidad de los buenos sentimientos de los

no comunistas... persistentes en su acción subversiva... vasallos del partido... radicales... cínicos... antirreligiosos". El general argentino Osiris Villegas, en su libro sobre la "Guerra Revolucionaria Comunista", hace esta caracterización de los objetivos del movimiento comunista que, además, le permite, en un mundo de blancos y negros, afirmar que la contrasubversión asume la defensa y la promoción de todo aquello que, en su concepto, los comunistas amenazan o niegan. El general Villegas dice que el comunismo "procura implantar el reinado del materialismo sobre lo espiritual; el rencor y el temor en vez del amor y la confianza; la guerra como sustituto de la paz; el caos a cambio del orden; la falsedad frente a la verdad; la arbitrariedad en lugar de la justicia; la intransigencia sustituyendo a la comprensión; el retorno a la esclavitud aboliendo la libertad". Así, pues, la contrasubversión representa la defensa de lo espiritual, del amor y la confianza, la paz y el orden, la verdad, la justicia, la comprensión y la libertad.

Todas las ideologías de la violencia son de algún modo similares: parten por despersonalizar al enemigo como vehículo para justificar la aplicación indiscriminada de violencia y brutalidad en la lucha contra él.

Naturalmente, esto plantea dilemas morales y jurídicos que quisiera describir brevemente, analizando el pensamiento de un general argentino que ha escrito varios libros sobre la guerra contrasubversiva. Lo he elegido a él porque es un hombre profundamente católico —cosa que es muy frecuente en los oficiales de las fuerzas armadas latinoamericanas— y, segundo, por la peculiaridad de la evolución de su pensamiento. Me refiero al general Alberto Marini.

En 1968, el general Marini publicó un libro titulado "De Clausewitz a Mao Tse-tung", en el que, a propósito de la guerra contrasubversiva, plantea tres preguntas fundamentales a las que, a su juicio, debe responder una nueva concepción de la guerra: el problema del adoctrinamiento político de las masas; el de la lucha militar antiguerrillera y, tercero, "con qué instrumento legal resolveremos el problema de la actuación de las guerrillas en América, a fin de que se ajuste su procedimiento de acuerdo a Derecho o se les pueda aplicar sanciones cuando obren al margen de la legalidad". Este último problema es, fuera de dudas, el que más lo perturba, lo que no es extraño pues Marini es un alto oficial, católico como hemos dicho, imbuido del viejo honor militar y que, por tanto, no puede olvidar las normas de la guerra. Para él no puede haber guerra sin ética y sin principios que la reglen, por eso dirá que "en cuanto al instrumento legal, que deben disponer los gobiernos para estar en aptitudes de juzgar jurídicamente a las guerrillas adversarias, podrá resolverse mediante una nueva codificación del Derecho Internacional, con carácter americano, realizado por juristas de este continente, donde se analizarán los pro-

cedimientos de acuerdo al Derecho Internacional Público en Tiempo de Guerra, y a lo estudiado por las Convenciones de La Haya, con respecto a la guerra convencional".

Tres años después de "De Clausewitz a Mao Tse-tung", el general Marini publicó su "Estrategia sin Tiempo". En este nuevo libro, Marini volverá a plantear la exigencia de una nueva teoría de la guerra, capaz de enfrentar el desafío comunista. Dirá que frente a este problema hay respuestas variadas, que van desde las opiniones de un hombre como Luis María de Pablo Pardo, que cree que "los métodos adversarios no pueden ser asimilados por las democracias en nombre de la legitimidad de la propia conservación o defensa", hasta las ideas del general español José Díaz de Villegas de que "toda la técnica de la guerra revolucionaria, que a los ignorantes desconcierta, se reduce a la mera aplicación de un viejo precepto terapéutico. Todo el tratamiento, en fin de la guerra revolucionaria se limita a repetir el antiguo adagio latino **similia, similiabus curantur**: los iguales se curan con los iguales. La cosa es clara". En 1971, el general Marini se limita a exponer esta "amplia gama de soluciones propuestas", pero él no juzga.

Cuatro años más tarde, en 1975, Marini publicará un nuevo libro sobre la guerra contrasubversiva. Su nombre es "Estrategia Amarilla". Aquí Marini ha abandonado sus viejas cavilaciones. Su opción aparece nítida. No volverá a insistir en los problemas de la legalidad y se limitará a decir que "teniendo en cuenta que más de las tres cuartas partes del proceso subversivo y revolucionario se desenvuelve encubiertamente, en la clandestinidad... (esta forma de operar) nos invita a la búsqueda de un equilibrio de tensiones que nos permitan enfrentar filosofías y doctrinas semejantes a la semblanza del adagio latino **similia, similiabus curantur**: los iguales se curan con los iguales".

Que los iguales se curen con los iguales significa reclamar para los que luchan contra el comunismo el derecho a utilizar todos los medios que se supone emplea la llamada violencia revolucionaria, vale decir, el terror, la tortura, el ataque a mansalva, la denegación de justicia, etc. Esto, a mi juicio —y creo que en el juicio de cualquiera— significa la destrucción de toda ética militar en el ejercicio de esta guerra.

III

Finalmente, porque el tiempo apremia, unas breves palabras sobre la habilidad de la democracia para luchar contra la subversión. El asunto es importante, pues algunos piensan y actúan como si fuera una verdad inconmovible aquello de que no es posible luchar contra la violencia política y el terrorismo dentro de un marco democrático y de respeto a la legalidad.

Quisiera entrar al tema por medio de una comparación. Al mirar a la América Latina de los últimos 20 años, creo que la peor experiencia de lucha antisubversiva fue la de Batista, que era una dictadura. Y la mejor experiencia, a mi juicio, ha sido la de los gobiernos venezolanos de Betancourt, Leoni y Caldera, que eran democráticos. De manera tal que en esta materia no hay dogmas. A veces —y hay pruebas de ello— la democracia y los grupos moderados que la sustentan, no han sido capaces de encontrar una solución al desafío de la violencia que, por lo general, en las democracias es a la vez de izquierda y de derecha. Pero en otros casos, la democracia ha demostrado ser muy eficaz en la superación de estas amenazas.

Si miramos a Batista, veremos que él fue barrido del poder por un pequeño grupo de insurrectos. Como lo he recordado en un pequeño ensayo que acabo de publicar, Fidel Castro, un año antes de su triunfo contaba con apenas 120 hombres mal armados. Ocho meses antes de la victoria, en mayo de 1958, disponía a 240 hombres armados y las batallas decisivas las dio con no más de 500 milicianos. En frente, Batista contaba con un ejército numeroso, más del doble de numeroso que el ejército uruguayo que en 1972 destruyó a los "Tupamaros" en seis meses. El ejército cubano disponía de 30.000 hombres y parte de sus oficiales había recibido entrenamiento norteamericano. ¿Por qué cayó Batista? Ciertamente no por la mayor fuerza militar de la guerrilla de Fidel Castro. Batista cayó debido a gruesos errores políticos, entre los cuales uno de los más graves fue su propia estrategia contrasubversiva. En primer lugar, Batista fue un dictador absoluto incapaz de crear un orden político legítimo y estable. Un gobierno apoyado en la fuerza de las bayonetas puede dar la imagen de estabilidad —aunque nunca de legitimidad— pero no es estable. En segundo lugar, en la lucha contra la subversión, Batista cometió el gigantesco error de responder a la guerrilla con el contraterror. Esa fue su estrategia. Como lo ha dicho Edward Gude, un profesor norteamericano que ha estudiado el período, entre 1956 y 1958 cerca de 20.000 civiles fueron torturados o asesinados por el gobierno y toda persona a la que se suponía culpable de deslealtad al régimen estaba sujeta a la amenaza de arresto, tortura e incluso muerte. La guerra de Batista contra la subversión no admitió restricciones legales ni morales de ninguna especie. El resultado lo conocemos. El empleo generalizado de la tortura, principalmente, le enajenó el grueso de la población y lo derrotó políticamente. Después de la derrota política, el fracaso militar vino por añadidura.

A diferencia de Batista, Rómulo Betancourt, Presidente de Venezuela, enfrentó en los primeros años de la década del 60 una insurrección militarmente mucho más fuerte. El número de hombres armados en la insurrección venezolana de esos años era de entre 3.000, según los datos más conservadores, hasta 7.000, cifra esta última que me parece excesiva. Recordemos, además, que la insurrección era de

tal modo generalizada que ella había alcanzado al propio ejército regular, de lo que dan muestra los levantamientos militares de Carúpano y Puerto Cabello, donde actuaron entremezclados grupos de ultraizquierda, comunistas y soldados y oficiales del ejército regular. Además, la guerrilla reclutaba a sus militantes no sólo en la izquierda sino en el propio partido de gobierno. Agreguemos, finalmente, que esos años eran en Venezuela de pobreza y escasez: muy lejos de la actual bonanza petrolera, el país vivía una crisis económica grave. No obstante ésta y muchas otras dificultades, los gobiernos venezolanos tuvieron un éxito notable. La subversión fue derrotada sin necesidad de renunciar a la democracia y, por el contrario, esta última salió notablemente robustecida. La lucha contra la subversión no exigió la privación de los derechos de los sindicatos, gremios estudiantiles, universidades o partidos políticos.

Las características de la estrategia antisubversiva de Betancourt, Leoni y Caldera fueron, grosso modo, las siguientes. En primer lugar, la aplicación irrestricta del viejo principio de von Clausewitz de la plena subordinación del aparato militar al poder civil. En segundo lugar, la operación de los servicios que luchaban contra la subversión —militares, policiales, de inteligencia o de cualquier otra índole— bajo el control y dentro del marco de la ley; obviamente hubieron excesos, lo que siempre ocurre y que por lo mismo la ley debe prever, pero ellos fueron castigados de acuerdo a la norma legal y sus culpables arrastrados a la cárcel cumpliendo largas condenas. En tercer lugar, el cuidado por parte del poder político, de que las medidas militares —vale decir la aplicación de violencia por el gobierno— guardaran justa proporción con la violencia de los subversivos; de esta manera, el gobierno siempre estaba atento de que una sobrerrespuesta militar le pudiera causar molestias innecesarias e injustas a la población civil. En cuarto lugar, la aplicación de una combinación de medidas políticas y militares, en donde las primeras tenían notable importancia; al respecto quisiera citar la llamada política de pacificación del Presidente Rafael Caldera, quien concedió a los guerrilleros, a cambio del abandono de la lucha armada, el derecho a reintegrarse a la vida nacional en plenitud, incluso a la vida política. Hoy, en Venezuela, nadie tiene dudas de esta política de pacificación la que, además, es considerada como uno de los más fuertes golpes a la idea de la violencia política.

5) LOS DERECHOS DEL INDIVIDUO Y DEL ESTADO: HACIA UN ESQUEMA DE ARMONIZACION

Horacio Toro I. *

I. INTRODUCCION

Nuestra preocupación de hoy y el objeto del libro se centran en el tema de la influencia de los derechos humanos en el proceso de las relaciones internacionales. Dentro de este marco general se desarrollará el Capítulo del Terrorismo y sus relaciones con la Seguridad Nacional y con los Derechos Humanos, del cual forma parte el análisis que me corresponde presentar bajo el título "LOS DERECHOS DEL INDIVIDUO Y DEL ESTADO: HACIA UN ESQUEMA DE ARMONIZACION".

La Seguridad Nacional es un tema prácticamente nuevo en el campo de los fenómenos políticos. Se habla de ella explícitamente en nuestro continente sólo a partir de la década del 60, mientras que en Europa no ha alcanzado todavía perfiles nítidos ni especificidad propia. En tanto que en los países de nuestra área se distinguen claramente los planos muy diferenciados de la Defensa y de la Seguridad Nacional, en los estados del Viejo Continente se menciona sólo el de la Defensa Nacional.

La causa de esta disimilitud puede encontrarse con seguridad en la influencia que ejerció Estados Unidos en los países americanos después de terminada la Segunda Guerra Mundial durante el tenso período de enfrentamiento ideológico, político y estratégico con el bloque soviético que conocimos como "La Guerra Fría".

Tal influencia norteamericana se materializó nítidamente en el plano de las relaciones militares y se tradujo en la formación preventiva de numerosas generaciones de oficiales de las Fuerzas Armadas Latinoamericanas, en los conceptos de las nuevas formas de guerra que se iban perfeccionando y aplicando en diferentes partes del planeta en este tiempo.

Tales formas de lucha no eran en verdad tan originales; su explicitación genial databa del siglo IV a. C. por obra del estratega chino

* General (R) y profesor Academia Superior de Seguridad Nacional.

Sun Tzu, de poderosa influencia en las concepciones político-estratégicas de Stalin y Mao Tse-tung.

El redescubrimiento de Sun Tzu por los conductores marxistas produjo su contrapartida americana en forma de las estrategias políticas y militares para la acción antisubversiva, antiguerrillera y antirevolucionaria que debía realizarse contra fuerzas externas o aún contra sectores nacionales adeptos al adversario político-ideológico de los gobiernos no marxistas en ejercicio.

Como producto de esta ampliada formación castrense aparece en nuestra región el concepto de Seguridad Nacional.

Pero todo este proceso se gesta y desarrolla sólo en el ámbito de la familia militar americana y en ese sentido es unilateral e incompleto; unilateral, debido a que las concepciones castrenses así originadas para encarar la confrontación ideológica, a pesar de tocar directa y necesariamente el fenómeno político interno y externo de sus respectivos países, no movieron a las élites militares nacionales a un acercamiento cultural y a un entendimiento político con los sectores civiles dirigentes. Por otra parte, resulta incompleto puesto que el esfuerzo de salvar la democracia no puede recaer sólo en uno de los grandes subsistemas de la estructura nacional, sino en todo el sistema social.

Esta falla congénita del esfuerzo descrito vino a agravar una situación histórica en el continente, a saber, la distancia y recíproco desconocimiento entre las estructuras civiles y militares. La agravó debido a que armados con criterios antisubversivos, antiguerrilleros y antirevolucionarios, los militares no pudieron menos que observar con recelo el acelerado proceso de socialización y de politización que en esa época vivieron los países del área. Este fenómeno hizo que la experiencia y la nueva visión adquirida por los militares en el extranjero se mantuviera incomunicada y peor aún, se convirtiera en un factor moral y psicológico de desintegración mayor entre los mundos militares y civiles de cada país.

Pero más grave que esto, que es ya grave de por sí, es el fenómeno de la despreocupación norteamericana por vitalizar, afirmar o consolidar, en cada caso, los procesos de modernización democrática de América Latina de manera que el recurso pretoriano que había incubado el Pentágono tuviera su contrapartida cívica proporcional y eficaz.

Eso no ocurrió y cuando el marxismo soviético —que alcanza hasta el desenfado de instalar sus misiles intercontinentales en Cuba— estima llegada la hora de penetrar definitivamente las "Indias Occidentales", no es la democracia latinoamericana la que reacciona por medio de sus líderes, de sus partidos políticos, de sus instituciones y de su tradición puestos a punto para encarar el gran reto, sino la máquina castrense nacional formada en Panamá o en Fort Leavenworth.

Sabemos que de los diez países sudamericanos de entonces, ocho llegan a tener gobiernos militares —no por casualidad precisamente— y que tanto esos gobiernos como el fenómeno global son más tarde condenados curiosamente por el país que los prohijó blandiendo esta vez el severo argumento de los Derechos Humanos...

América Latina nuevamente va atrasada en las jugadas que se realizan en el tablero del poder mundial; atrasada y utilizada...

Cada sistema militar sudamericano recibe y asimila la formación a que antes nos referimos, de acuerdo a su propia experiencia histórica, tradición e idiosincrasia. Los alumnos reciben las mismas enseñanzas, en los mismos institutos, con los mismos profesores y los mismos apuntes, pero el efecto en cada caso es absolutamente diferente, como diferentes han sido, son y serán los roles sociales y políticos que los sistemas militares juegan en sus respectivos países. En este campo no caben las generalizaciones ciegas so pena de pecar de ingenuo o de ignorante.

Cada país y cada Fuerza Armada constituyen casos diferentes si bien puede hablarse de un fenómeno de transnacionalidad militar. De esta manera se explica que nazcan también formas diferentes de entender y de concebir la Seguridad Nacional, si bien en todos los casos este concepto nace marcado por la motivación antimarxista.

Para Brasil la Seguridad Nacional es:

"La capacidad del Estado para proporcionar un grado relativo de garantía a la nación que jurisdicciona, a través de acciones políticas, económicas, psicosociales y militares en una época determinada, para la consecución y salvaguardia de sus objetivos nacionales a despecho de los antagonismos existentes."

Para Argentina es:

"La situación en la cual los intereses vitales de la nación se hallan a cubierto de interferencias y de perturbaciones substanciales."

Nosotros hemos tratado de fijar lo más precisamente qué es la Seguridad Nacional; no nos hemos dado por satisfechos con definiciones formales de ella como ocurre en todos los demás casos.

Hemos querido descubrir su raíz mediante una definición esencial no solamente correcta desde el punto de vista lógico sino también genético, es decir, buscando cómo las cosas llegan a ser para cubrir también el plano ontológico de la concepción.

Esta preocupación tiene su fundamento en la aspiración de ser lo más científicos posibles y, a partir de ese nivel, concebir elementos doctrinales que se arraiguen en los grandes principios de nuestra cultura y los interpreten, trascendiendo formas pequeñas y grupales de concebir el poder, el individuo, el Estado y su seguridad.

Para nosotros, pues, la Seguridad Nacional es:

"Una exigencia inscrita en la naturaleza misma del hombre social, para que él llegue a ser lo que es, en la relación con su medio humano

y físico, según la exigencia moral del Bien Común —fin, norma y tarea de la sociedad— y respecto del cual la Seguridad Nacional es función".

¿Qué significa a grandes rasgos esta forma de concebir la Seguridad Nacional?

En primer lugar, que es la persona humana su fuente primera y a la vez su gran destinataria y no podría ser de otra manera puesto que todo debe estar a su servicio. En este sentido consideramos plenamente válidos como fundamentos de estas ideas, los aportes de la cultura cristiana que se perciben en la Declaración de Principios del Gobierno de Chile referidos a la concepción personal de hombre y a su calidad de sujeto de derechos que arrancan de la naturaleza misma del ser humano por tener su origen en el propio Creador. Esto da al hombre derechos naturales anteriores y superiores al Estado que éste debe reconocer y reglamentar, pero, no siendo él quien los concede, no podría jamás negarlos.

Así, hay en el hombre una ley natural que tal como los griegos lo concibieron, consiste en la participación de Dios en el hombre y en la naturaleza.

Esta ley natural supone una estructura finalizada. En el hombre el fin es su propio bien, de donde fin y bien para él son equivalentes.

El bien del hombre es la complexión o completación de su naturaleza o, como decía Píndaro, "el hombre debe llegar a ser lo que es".

Para que se cumpla esta ley natural el hombre necesita concreta y existencialmente un medio social adecuado a este proceso, medio que viene a ser proyección y exigencia de su propia naturaleza.

Aristóteles establece para tal efecto una mediación: el hombre debe vivir con otros hombres. Primero aparece la familia como centro de la socialidad humana —a pesar de ser comunidad más que sociedad— y luego la sociedad política que obviamente incluye al Estado.

Esta socialidad del hombre exige, para alcanzar el medio adecuado a su bien, dos funciones fundamentales:

— La seguridad, considerada en términos relacionales como la justicia se da relacionalmente.

Esta calidad social o relacional de la seguridad no se entiende sino respecto de los hombres entre sí, de sus organizaciones y del medio físico y es por lo tanto relativa y dinámica lo que implica la imposibilidad de securizar todo el sistema siempre.

— El desarrollo, que hace posible que el medio social progrese con el hombre y a la vez cree las condiciones para que él "pueda ser lo que es" y por extensión la sociedad alcance también su plena realización.

Esta sintética visión nos muestra la politicidad de las funciones en el sentido en que el hombre es político, plano en que ambas bus-

can servirlo. Además son políticas, por ser las dos elementos del bien común y por constituir también principio y consecuencia. Principio, en cuanto son tendencias vitales inscritas en el ser personal del individuo; consecuencia, en tanto son operativamente afectos del principio que busca el equilibrio que el bien del hombre y el Bien Común requieren prácticamente.

Dijimos antes que la ley natural supone una estructura finalizada, pero no hemos dicho que en la naturaleza es el hombre el único ser capaz de descubrir su fin, maravillosa cualidad que lo convierte en un centro de libertad... Libre para cumplir su fin y libre para no cumplirlo, fenómeno que está en la esencia de los derechos del individuo pero que toca también a la seguridad.

En cuanto elemento que es del Bien Común, la Seguridad Nacional pasa a ser, junto con el Desarrollo, la gran responsabilidad del Estado del cual el Gobierno es el principal órgano operativo. Seguridad y Desarrollo constituyen las funciones políticas más amplias e incluyentes que a él incumben y ambas se refieren y se hacen realidad en el ámbito de las acciones políticas, sociales, económicas y militares. Es decir, Seguridad y Desarrollo se refieren al todo social; son por lo tanto funciones políticas integradas, complementarias y permanentes.

Ya nos referimos a la politicidad de ambas; su integralidad se funda en que las dos deben ordenar las previsiones y acciones encaminadas al Bien Común, en el largo, mediano y corto plazo para los cuatro grandes subsistemas sociales ya citados (político, social, económico y militar) y para la estructura nacional completa.

Ambas funciones son complementarias por cuanto el Desarrollo produce Seguridad y ésta posibilita a aquél, Además toda la acción del Desarrollo está referida a los elementos objetivos y subjetivos de la estructura nacional; se trata con él de elevar los niveles de productividad, mejorar la infraestructura general del país, aumentar la cultura, fortalecer la conciencia nacional, tonificar la cohesión social, mantener una capacidad de disuasión creíble, mejorar las instituciones y estructuras, aumentar la participación, etc.

La Seguridad, por su parte, debe aprovechar lo que el Desarrollo produce y utilizar los elementos objetivos y subjetivos de la estructura nacional para permitir que la sociedad "llegue a ser lo que es" con libertad y autonomía, es decir, para que construya conscientemente su destino sin sacrificio de su unidad ni de su independencia.

Estas condiciones se cumplen sólo parcialmente en la actualidad en todos los países americanos. A la Seguridad se le asocia y entiende sólo relacionada con lo militar y no se conoce cómo y respecto de qué se da ella en lo político, social y económico. El Desarrollo se entiende generalmente como económico y social, pero se olvida con demasiada frecuencia que debe existir también desarrollo político y militar. En

la medida en que ambas funciones no alcancen el nivel óptimo en términos de su politicidad, integralidad y complementariedad, no podrán servir eficientemente el desafío de contribuir a la construcción del destino común del grupo.

Esta somera explicación de nuestro concepto de Seguridad, elemento implícito en el tema de hoy, pretende mostrar cuán lejos está de ser una ideología del poder y de la fuerza exclusivamente, para servir directa o indirectamente a determinados grupos nacionales instrumentalizados por una lejana potencia para constituir piezas de una nueva forma de colonialismo. Tampoco sería justo pensar que en torno a este concepto se va a estructurar un nuevo tipo de Estado emergente, totalitario y militarista. Por el contrario, pensamos que teniendo como base esta visión, se hace posible alcanzar una nueva y moderna forma de democracia protegida no por la coraza militar sino por su armonía interna, por la conciencia y amistad cívica de sus miembros, por la racionalidad de la conducción política puesta al servicio de un proyecto nacional factible y deseado por la sociedad, capaz de comprometer a todos sus miembros por encima de las tensiones o diferencias de la coyuntura y sobre todo, efectivamente orientado al Bien Común.

Pero, para que tal proyecto cumpla su fin orientador, coordinador y cohesionador, debe poseer la identidad y la pertenencia o filiación nacional.

Si este rasgo suyo queda vaciado por el fenómeno de la transnacionalidad el Proyecto Histórico perderá su alma y la Seguridad Nacional será sólo mitología. Este fenómeno de la transnacionalidad se entiende a veces sólo como económico; reconozco que ésta puede ser su forma más destacada pero no la única. También se expresa en el partidismo político, en la orientación cultural y en lo militar. Cada una de estas formas supone la existencia de ejes o centros inspiradores distintos al propio, con lo cual la unidad esencial que da sentido al Proyecto queda escamoteada y frustrada por la base de la búsqueda del propio destino.

Teniendo claro, después de lo dicho, el carácter plenamente político y no militar de la Seguridad, podemos plantearnos la cuestión del título: cómo armonizar los derechos del Individuo y del Estado.

Los derechos de la persona humana están reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas; si los recordamos rápidamente podemos mencionar los más importantes:

— Respecto de la persona y la familia:
  Derecho a la vida.
  Derecho a la libertad personal.
  Derecho a la seguridad individual.
  Derecho al respeto y protección de la vida privada y a la honra personal y familiar.

Derecho a la libertad de conciencia.
Derecho a la salud.
Derecho a la educación.
Derecho a una vivienda digna.

— Respecto a la vida de relación social y política:
Derecho a la igualdad ante la ley.
Derecho a reunión.
Derecho de petición.
Derecho de asociación.
Derecho de libertad de opinión y de información.
Derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación.
Derecho a la libertad de enseñanza.
Derecho al libre desplazamiento.

— Respecto de la vida económica:
Derecho de propiedad.
Derecho de propiedad industrial y de autor.
Derecho al trabajo libre y digno.
Derecho a la seguridad social.
Derecho a sindicarse.
Derecho a la libre adquisición de bienes.
Derecho a la libre iniciativa privada.
Derecho a la admisión a todos los empleos públicos.

Frente al individuo, ente fundamental de la sociedad cuya importancia y dignidad objetivan los "Derechos" que se le reconocen, se alza el Estado como estructura de poder legitimada sólo por la condición de administrador del Bien Común, responsable de los intereses del todo social y principal impulsor y ejecutor del proyecto político que debe encauzar los esfuerzos y capacidades sociales hacia el bien común.

Esta organización humana está revestida de facultades que emanan de la condición jurídica que se le reconoce mundialmente en su calidad de sujeto de Derecho que es y que muy sintéticamente se pueden resumir en lo que los estudiosos del Derecho Internacional denominan la "Teoría de las Competencias del Estado", competencias que configuran su condición jurídica de INDEPENDENCIA.

Según esta teoría, el Estado se caracteriza jurídicamente por:

— La exclusividad de su competencia, es decir, en un territorio una sola autoridad que posee el monopolio en el uso de la fuerza física del Estado, monopolio en la administración de justicia y monopolio también en la creación, control y protección de los Servicios Públicos.

— La autonomía de la competencia que equivale a decir que el Estado actúa en la solución de sus problemas políticos, sociales y económicos siguiendo su propio criterio y sirviendo sus intereses estatales y nacionales.

— Finalmente se reconoce al Estado la plenitud de su competencia: que equivale a decir que su potestad para organizar la sociedad es total.

Estos elementos del Derecho nos muestran genéricamente un Estado con poder suficiente como para arrasar con los derechos de la persona; de ahí lo legítimo de la cuestión planteada y la importancia que tiene también la concepción de Seguridad Nacional, puesto que mal fundamentada desde el punto de vista ético y político, puede ser ella la justificación de esa hipotética actitud antidemocrática aunque la historia nos demuestre con majadería en relación con la Seguridad Nacional que el Estado que atenta contra el individuo, en definitiva contra sí mismo atenta.

Esta experiencia nos permite concluir que toda forma de régimen político que estructure un Estado cuyo poder se desarrolle desequilibradamente respecto de los derechos de la persona y se ejerza en detrimento de su dignidad, es incompatible con el principio de nuestra cultura en orden a que el Estado está al servicio del hombre y de la sociedad para avanzar hacia el Bien Común. Por lo tanto y a contrario sensu, sólo será aceptable para nosotros el sistema que en esencia ordene las relaciones entre la autoridad, los individuos y sus organizaciones, respetando la libertad del hombre y haciendo posible la justicia.

Ese régimen político, evidentemente, es la democracia.

II. HACIA UN ESQUEMA DE ARMONIZACION

La tarea del tema nos lleva a proponer un orden que permita la armonización fluida, natural y no forzada entre los derechos de la persona y del Estado. Pienso sinceramente que frente a esta demanda es muy poco lo nuevo y original que puede presentarse, de manera que mi propósito no es otro que exponer resumidamente los elementos que la experiencia humana ha descubierto y aplicado a través del tiempo en esta línea.

El esquema de armonización básicamente debe ser funcional y servir al logro del Bien Común; en este punto pueden encontrarse armónicamente el individuo y el Estado. Ya dijimos antes que el fin del hombre es su propio bien y que el Estado es el ente responsable de dirigir la marcha de la sociedad hacia ese Bien Común que supone la realización personal y colectiva. Así, pues, persona y Estado quedan unidos como sujetos de un mismo compromiso de profunda raíz humana.

En este contexto, los elementos principales de cualquier esquema que busque optimizar la relación persona-Estado, debe considerar en primer lugar una institucionalidad que cumpla con la condición de ser producto de la sociedad que la va a vivir, adecuada al tiempo his-

tórico en que deberá aplicarse y fundamento de un régimen político y de un Estado de Derecho de naturaleza democrática.

La norma básica debe ser cuidadosa en la conformación del sistema; éste deberá ser adecuado a la sociedad de que se trate. Además, no por ser democrático el régimen político es suficiente para crear condiciones básicas positivas de convivencia política y social.

La razón proviene del hecho que el hombre o mejor aún, las sociedades no están siempre igualmente capacitadas para vivir la libertad. De esta afirmación se sigue que hay grados y etapas en el camino hacia la plena democracia que resulta difícil y a veces peligroso aludir. De ahí el error de algunos países evolucionados cuando tratan de imponer rígidamente los modelos de sociedad que ellos han alcanzado, en naciones menos desarrolladas, sin tomar en cuenta los condicionantes históricos, culturales, raciales, económicos y políticos que cada caso conlleva.

Primer elemento, repito, una institucionalidad legítima en su origen, representativa, adecuada al grupo que deberá vivirla, adecuada también al tiempo histórico de su aplicación y democrática.

A continuación, como un segundo elemento, ese régimen político democrático descrito en la Constitución, pero tomado ahora como un sistema vivo y dinámico donde se hacen realidad todas las difíciles relaciones entre individuos, grupos, clases, instituciones y autoridades.

¿Por qué un régimen político democrático en el sentido en que nosotros los occidentales lo concebimos?

Creo que a esa pregunta podríamos respondernos diciendo que es así porque ninguna sociedad podrá traspasar el umbral de la justicia, de la libertad y de la paz, si no asienta su convivencia social sobre el principio del respeto a la dignidad de la persona humana. Y esa posibilidad es más factible en los regímenes de raíz democrática. Ese respeto a la dignidad personal se encuentra en la democracia por ser ella producto del cristianismo como fuerza histórica accionando en el mundo y enseñando el principio del amor.

Naturalmente que esta idea no excluye las formas de gobierno tradicionales reconocidas como legítimas; así, un régimen monárquico puede ser democrático si respeta los principios y el estado de espíritu de la filosofía democrática.

Pero la concreción de la democracia no es fácil; se ha dicho que la gran tragedia de ella consiste en que no ha podido realizar la democracia. En realidad son enormes las dificultades y creo que valdría la pena destacar las más significativas:

— En primer lugar, la democracia tiene adversarios reales dentro y fuera de ella que reniegan de sus principios y desprecian la libertad del pueblo, su dignidad y su capacidad y esos enemigos se mantienen siempre al acecho sin desarmar ni sus manos ni sus espíritus.

— También es necesario recordar que el verdadero ideal democrático debe cumplirse en lo político, en lo social, en lo económico y aun en lo militar. No basta que conformemos solamente una democracia política porque ella se hará al fin insuficiente para servir la realización plena de los individuos y de los grupos; disfuncional al Bien Común en definitiva.

Naturalmente que no podemos tener democracia social si antes no se ha cumplido en su forma política, pero el crecimiento democrático en los ámbitos que mencioné además del político, es difícil.

— Es difícil por la acción de otro adversario implacable, me refiero al egoísmo humano que se expresa en el sectarismo de los grupos, en el materialismo y amor al dinero, en la insensibilidad de las clases o grupos acomodados, en la marginalidad, en la falta de integración de la institución militar al quehacer de su sociedad, en la deshumanización del trabajo, en la insensibilidad ante el fenómeno alienante de la masificación; todo esto atenta contra el crecimiento democrático.

Es evidente la magnitud del desafío pero vale la pena vivirlo si el premio consiste en crear las condiciones para una vida donde la violencia y la justicia no tengan cabida.

Estas dificultades hacen necesario destacar, como partes del esquema general de armonización que buscamos, algunos elementos que son factores de real democracia los cuales facilitan, al mismo tiempo, su realización.

Ellos son los siguientes:

— Un sistema nacional, orgánico e institucionalizado de participación ciudadana en lo funcional y espacial que permita a los individuos, sociedades intermedias e instituciones, tomar parte en el proceso que lleva a la construcción consciente del destino de la comunidad nacional.

Este sistema debe fundarse en los principios de autonomía de los cuerpos intermedios y de subsidiariedad del Estado y debe ser, junto con un sistema educacional eficiente y de comunicación social ético, oportuno, completo y democrático, el gran medio para enseñar al hombre a vivir su libertad con dignidad.

— Un sistema de Seguridad Nacional de raíz humanista al servicio de la democracia y con capacidad para poder hacer efectiva la seguridad en lo político, social, económico y militar, como medio para crear este ambiente social adecuado al desarrollo de la persona.

Menciono este elemento por varias razones; en primer lugar, por el hecho de encontrarnos en una región y en un país donde el concepto de Seguridad tiene vigencia. En segundo lugar, porque estimo que tal sistema puede servir efectivamente a la democracia sin desvirtuar necesaramente su espíritu y, en tercer lugar, porque si no se explicitan las condiciones de humanismo y democracia que debe tener y no se com-

prende que eso es posible, podría convertirse en un factor antidemocrático y por consiguiente, atentatorio contra la dignidad de las personas y de los grupos y por esa vía, en elementos de destrucción de la cohesión nacional.

Para dar una idea más clara de lo que acabo de expresar, puede servir la presentación de las metas genéricas que perseguiría este sistema de Seguridad Nacional:

En lo político:

1. Fortalecer y proteger la unidad Nacional respetando la diversidad.
2. Proteger el proceso del Desarrollo Nacional.
3. Preservar y aumentar el prestigio exterior.
4. Contribuir a preservar la paz vecinal y regional.
5. Promover y proteger el interés nacional en el sistema internacional.
6. Hacer efectiva la soberanía territorial del Estado.

En lo social:

1. Preservar los valores nacionales.
2. Preservar el modo de vida nacional.
3. Fortalecer la Conciencia Nacional.
4. Contribuir al bienestar de las minorías nacionales en países extranjeros y promover su recuperación.

En lo económico:

1. Reducir el grado de dependencia del extranjero, especialmente en lo vital para la supervivencia.
2. Vigilar la proyección equilibrada y oportuna de la capacidad económica nacional en el desarrollo político, social y militar.

En lo militar:

1. Alcanzar una capacidad disuasiva creíble y suficiente.
2. Proporcionar un grado adecuado de orden público sin menoscabo arbitrario de los Derechos Humanos ni de la institucionalidad vigente.

Este cuadro constituye una síntesis de las preocupaciones principales de la Seguridad en todos los campos, metas que deben satisfacerse mirando el todo social al cual interesa servir, en estrecha coordinación con el proceso de Desarrollo.

Otro importante elemento de armonización lo constituye a nuestro juicio el Proyecto Nacional.

La comunidad es producto de la naturaleza y de la herencia; la

sociedad en cambio resulta de la razón y de la voluntad o fuerza moral.

La construcción del destino común de la sociedad es el factor que legitima y da sentido al orden político y social, pero para concretar ese desafío es indispensable hacer un esfuerzo de creatividad y de racionalidad primero y luego de perseverancia y voluntad política.

Este Proyecto Nacional, lejos de ser elaborado utópica y voluntarísticamente, se determina a partir de una proyección científica establecida de las tendencias históricas propias y del mundo, o dicho de otra manera, sobre la base del tipo de civilización a la cual tienden una cierta época histórica y una determinada sociedad. Pero, además, debe expresar el sentir del pueblo, respetar y fortalecer sus valores y los rasgos positivos de su modo de vida. Por eso se trata de un ideal concreto y realizable que implica un máximo relativo de perfección social y política, posible y deseable para el grupo.

Un Proyecto Nacional como el descrito debe estar centrado en el hombre en cuanto ser personal y social y en los lazos económicos, políticos y sociales que tejen su existencia y que suponen reconocimiento del otro, encuentro con los otros, intercambio, participación y servicio. Pero este tejido social no será plenamente orgánico ni humano si no permite el desarrollo de la heterogeneidad social convergente que define propiamente el pluralismo y hace posible la materialización del Proyecto con toda su riqueza.

Sobre la base de tal Proyecto, el proceso de cambios que inevitablemente debe vivir la sociedad, pierde su obscuridad y fatalismo, rasgos a que Max Weber aludía en su frase: "La humanidad vive la tragedia de construir su destino sin saber qué camino va recorriendo".

Ese signo negativo se cambia por el Proyecto en intencionalidad consciente y en voluntad política que son el fundamento de la acción para alcanzar las metas elegidas.

En esta empresa la armonía y complementación entre la sociedad civil organizada y el Estado son básicas.

La idea del Proyecto Nacional nos lleva automáticamente a otro elemento que no puede faltar en este cuadro de armonía. La materialización de la imagen posible y deseable de la sociedad en el largo plazo exige naturalmente una mayor concreción en la acción que debe darle tal forma. Esta necesidad debe ser cubierta por un sistema nacional de planificación al servicio del hombre y por lo tanto —además de tecnificado— democrático y participativo. No se trata por lo tanto de esa máquina burocrática que se ubica en la cúpula del sistema y que como apéndice extraño dicta desde arriba las políticas y estrategia para alcanzar objetivos desconocidos.

En este sistema deben quedar de alguna manera incorporados los sectores estatales y privados, la metrópoli y la provincia, lo civil y lo militar, lo político, lo social, lo económico y la Defensa.

De esa manera se completará la idea que el proyecto haya delineado y se podrán alcanzar un dinamismo y el equilibrio que tanta falta hacen a las sociedades que andan en busca de su plenitud.

El gran desafío de la civilización de nuestro tiempo es justamente rehacer equilibrios, devolver al hombre y a las comunidades humanas estabilidad en el cambio permanente que deben vivir. Para eso es necesario rehacer costumbres deformadas, modos de educación insuficientes, instituciones y estructuras injustas o extemporáneas, de manera de salvaguardar la salud del individuo y de la familia, de la vida humana y social, sin volver a fórmulas ya superadas o frenar el impulso natural de buscar la perfección.

De esa manera podemos alcanzar la paz que se realiza en el sentido de la vida y de la justicia; ella constituye una maravillosa recompensa al inmenso esfuerzo de racionalidad y de buena voluntad que exige el Bien Común.

6) LA UNIVERSALIDAD Y PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS

Donald P. Kommers *

La idea de los derechos humanos guía nuestra época. En nuestro mundo existe hoy mayor conciencia y sensibilidad hacia las aspiraciones de hombres y mujeres, en todas partes, para que mejoren su vida y realicen sus potencialidades como seres humanos. Como resultado, la comunidad internacional ha tomado iniciativas, así sean todavía imperfectas, para proteger los derechos de las personas. En este ensayo se subraya brevemente la universalidad de ciertos derechos humanos y se discuten estrategias a nivel nacional y global para la protección universal de estos principios.

LOS DERECHOS HUMANOS: SU UNIVERSALIDAD

Los filósofos pueden discrepar sobre el significado de los derechos humanos y sostener extensos debates sobre si ciertos derechos son verdaderamente humanos y universales. Pero la Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas señala con precisión los derechos que la comunidad internacional aspira proteger. No existe consenso mundial para establecer una escala jerárquica de esos derechos. Pero representan, colectivamente, según la proclamación de las Naciones Unidas de 1949 "un modelo de acción común para todos los pueblos y naciones". La universalidad de estos derechos fue otra vez acentuada en 1968, cuando la Asamblea General reafirmó los principios de la Declaración adoptando la Proclamación de Teherán.[1] Estos derechos fueron elaborados aún más en dos Convenios Internacionales: el Convenio sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Convenio sobre Derechos Civiles y Políticos; ambos entraron en vigencia en 1976.[2]

Se debe acreditar a los creadores de la Declaración Universal y de los Convenios que se circunscribieran principalmente a señalar aquellos derechos humanos considerados esenciales. En nuestra época, las discusiones sobre los derechos humanos se han trivializado tanto que

* Director Centro de Derechos Civiles, Univ. de Notre Dame (USA).

[1] Naciones Unidas, Doc. A/CONF. 32/41.

[2] En 1978, cuarenta y seis estados habían ratificado los convenios. Se componían de nueve estados occidentales, diez países del bloque soviético y cinco países de la zona del Caribe.

con frecuencia confundimos los elementos imprescindibles. Cuando se tienen que considerar los deseos individuales o las pretensiones de cada grupo se desvirtúa el concepto de los derechos humanos. Así, cada día parece crecer la lista de lo que se considera derecho humano, y poco a poco, se va despojando todo sentido moral del concepto de derecho. Un individualismo desorbitado caracteriza esta tendencia (rasgo distintivo del mundo occidental) el cual se concentra en los derechos pero excluye consideraciones significativas de los deberes del hombre hacia su prójimo, y obscurece nuestra percepción de lo que constituye propiamente lo racional y moral del ser humano. Cuando hablo de los derechos universales me refiero a los derechos esenciales que se fundan en la dignidad del hombre.

Los derechos esenciales referidos en estos documentos —la Declaración y los dos Convenios— se agrupan en tres categorías. En la primera categoría encontramos ciertos derechos personales. El primero y más importante es el derecho a la vida, y a no sufrir torturas, trato cruel o degradante, castigos, arrestos arbitrarios, y encarcelamiento prolongado sin amparo legal. Se incluyen algunos derechos a la propiedad privada, como el derecho a casarse y formar un hogar, derecho al honor personal y obtener garantía de imparcialidad hasta en los juicios por demanda criminal.

A la segunda categoría corresponden libertades civiles y políticas de la tradición liberal occidental referente al gobierno representativo. Las más importantes a este respecto son: libertad de religión, comunicación, prensa, reunión, asociación y desplazamiento; el derecho a participar en el proceso político (i. e., votar por líderes políticos en elecciones libres y periódicas); y el derecho de imparcialidad en la aplicación de las leyes, como asimismo el derecho colateral de que las personas no sean discriminadas sobre la base de raza, color, sexo, idioma, religión u origen nacional. A la última categoría pertenecen los derechos sociales y económicos, entre los que se encuentran los siguientes: derecho a ser propietario, a trabajar y escoger el lugar de empleo; a que las condiciones de trabajo sean seguras y sin menoscabo para la salud, y que se proporcione protección médica y seguridad para la vejez; derecho a la educación —con el derecho concomitante de que los padres escojan la educación que deseen para sus hijos, y el derecho a participar en la vida cultural de la comunidad.

Estos derechos poseen carácter universal no porque sean reconocidos por una ley internacional sino en virtud de ser derechos inalienables de las personas, los cuales pertenecen a su dignidad como seres humanos. El Artículo I de la Declaración Universal establece categóricamente que "todos los seres humanos nacen libres e iguales en cuanto a dignidad y derechos". Los derechos universales no existen porque los dicta una ley positiva de las naciones, aunque del ejercicio de estas prerrogativas depende, al final de cuentas, la aplicación de garantías legales.

Sugerir que el hombre nace con ciertos derechos presupone que estos derechos son absolutos e inalienables. Sin embargo, según lo apuntó Maritain, hay diferencia entre la posesión de derechos y su pleno ejercicio. Aunque la posesión de los derechos humanos universales es absoluta, su aplicación es limitada. Claramente, si cada derecho implica un correspondiente deber, entonces no les estará permitido a los hombres ejercer sus derechos sin que también existan algunas restricciones. Los derechos están limitados no sólo por el bien común, sino también por el desarrollo social y económico de las sociedades en que se desempeñen los individuos. Esto es elemental. El derecho a bienes, servicios sociales y económicos, como el derecho a participar de los beneficios de la cultura, depende claramente de la disponibilidad de esos bienes y servicios, así como también del grado de madurez y sofisticación alcanzados por una determinada cultura (i. e., en las artes, letras y música). Aunque la supresión de estos beneficios se justifique en casos de extrema pobreza, nunca podrá admitirse, particularmente dentro de la jurisdicción de Estados nacionales, que existan tan grandes disparidades de riqueza e ingreso, y que se reduzca como consecuencia a niveles deplorables de pobreza a un porcentaje de la población, mientras que una relativa minoría se solaza en la riqueza y prosperidad.

Una acotación final referente al supuesto conflicto entre los derechos sociales y económicos por un lado y las libertades civiles y políticas por otro. Me parece que no existe conflicto irreconciliable entre ambos conjuntos de derechos. Considerando todo lo que se ha expuesto acerca del conflicto entre estos derechos, es muy difícil demostrar empíricamente que se debe sacrificar un grupo de derechos para desarrollar el otro. En tiempo de crisis, cuando explota una rebelión o una guerra, las libertades civiles pueden legítimamente restringirse o aun suprimirse. Pero en el mundo contemporáneo —como sucede, a veces en América Latina o Uganda y Alemania Oriental— los derechos civiles y políticos se hallan suprimidos principalmente para consolidar y perpetuar el poder de dictadores. Concuerdo con las palabras de Maritain [3] que "las dos categorías de derechos parecen irreconciliables sólo por el choque entre dos ideologías opuestas y los sistemas políticos que les atraen, y de los cuales, en realidad, son independientes". [4] La Declaración Universal de los Derechos del Hombre implica ciertamente que los dos grupos de derechos son dependientes uno del otro. Si los derechos enumerados con anterioridad son realmente universales en el sentido descrito, entonces un conjunto de derechos no puede sacrificarse por el otro. Un orden político justo debe promover los intereses recíprocos de los derechos "opuestos".

[3] Véase Jacques Maritain, **Man and the State** (Chicago: The University of Chicago Press, 1951), pp. 101-102.
[4] Ibíd., p. 105.

LA PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS: EMPRESA UNIVERSAL

¿Quienes asumirán la responsabilidad de proteger los derechos humanos universales? Creo que, de acuerdo con las condiciones actuales de organización internacional, esta responsabilidad recae principalmente sobre los países independientes, porque son los principales agentes de autoridad y acción en el mundo. Los Estados nacionales deben estar atentos a las violaciones de los derechos humanos, donde sea que ocurran. Debido a que los derechos enumerados anteriormente están protegidos por la ley internacional, las violaciones de estos derechos conciernen a todos los países. Los derechos humanos internacionales debieran hacerse cumplir, idealmente, por las Naciones Unidas. Es evidente que las Naciones Unidas desempeñan un papel preponderante en la protección de los derechos humanos en el mundo; cada nación, en particular, debiera colaborar con las metas relativas a los derechos humanos dentro de la infraestructura de esa organización, o al menos coadyuvar con las iniciativas de otras naciones. En muchos casos, la cooperación es la estrategia más prudente y efectiva para proteger los derechos humanos.

Pero, desgraciadamente, el éxito de las Naciones Unidas depende de la voluntad de las naciones para acatar sus preceptos. Como se ha demostrado en la historia de las Naciones Unidas, los intereses nacionalistas imponen severas restricciones al diseño de una estrategia efectiva para la protección de los derechos humanos. Los resultados obtenidos por las agencias de las Naciones Unidas de los derechos humanos son desalentadores. Sus procedimientos resultan obstrusos, sus deliberaciones viciadas por desavenencias ideológicas y rivalidades partidistas y, en fin, sus decisiones judicialmente inaplicables.[5] Además, algunas decisiones tomadas por estos órganos constitutivos en los últimos años se caracterizan por su extrema parcialidad; ello socava la autoridad de las Naciones Unidas e impide su acción efectiva como gobierno mundial. Es relativamente fácil en la actualidad insertar en la agenda sobre derechos humanos en las Naciones Unidas a países como Chile, Sud Africa, y aun Israel; pero resulta extremadamente difícil conseguir acciones específicas para aquellas víctimas de derechos humanos en países como Uganda y Cambodia. Sin embargo, esta situación anormal no quita la responsabilidad de ninguna nación para lograr que se fortalezca la autoridad de las Naciones Unidas y que ésta

[5] Un panorama minucioso de los procedimientos sobre derechos humanos en las Naciones Unidas, en Nigel S. Rodley, "Monitoring Human Rights by the U. N. System", en Donald P. Kommers and Gilburt D. Loescher (eds.), **Human Rights and American Foreign Policy** (Notre Dame, Indiana and London: University of Notre Dame Press, 1979), pp. 157-175.

pueda habérselas efectivamente con las violaciones de los derechos humanos en cualquier nación. Pero cuando no se puede contar con directivas internacionales efectivas, las naciones individuales debieran diseñar una política internacional al respecto que esté de acuerdo con su poder e influencia en el mundo.[6]

Cuando expreso que el primer deber de las naciones es proteger los derechos humanos, no quiero sugerir que las organizaciones internacionales privadas, o grupos privados que funcionan en los Estados nacionales no tengan una función importante para la protección de los derechos humanos. Sin duda les corresponde utilizar sus energías en diseñar estrategias para educar y persuadir. Los grupos privados debieran utilizar los órganos de publicidad para delatar los casos de violaciones de derechos humanos y hacer todo lo posible para crear una conciencia más honda de los derechos humanos alrededor del mundo. El destino final de los derechos humanos puede depender de la fuerza moral colectiva de la opinión pública mundial, y estos grupos pueden actuar con efectividad para modelar la opinión mundial. Diversas organizaciones, como la Comisión Internacional de Juristas, Amnesty International, organizaciones internacionales académicas, y hasta las pequeñas reuniones como este seminario, debieran tratar de crear una comunidad de derechos humanos que traspase límites nacionales con el fin de consolidar y estrechar lealtades que trasciendan barreras geográficas. Los grupos privados que operan en el campo de los derechos humanos han advertido, al igual que los gobiernos, que el movimiento de los derechos humanos es una fuerza poderosa de cohesión internacional entre los pueblos, el cual funciona muchas veces fuera de los acuerdos internacionales sobre derechos humanos.

ESTRATEGIAS NACIONALES PARA PROTEGER LOS DERECHOS HUMANOS: EL EJEMPLO DE LOS ESTADOS UNIDOS

Si bajo ley internacional todas las naciones se encuentran obligadas a considerar las violaciones de los derechos humanos universales, donde sea que ocurran, ¿qué procedimientos y estrategias debieran adoptar las naciones, independientemente, además de sus esfuerzos dentro de organismos internacionales? Dudo mucho que esta pregunta pueda contestarse de manera abstracta. Cada nación debe decidir por sí misma la participación que le incumbe en el campo de los derechos hu-

[6] A este respecto cabe hacer hincapié en una estrategia muy importante para la protección de los derechos humanos, y es la aplicación decidida del Artículo 2 (7) de la Carta Constitucional de las Naciones Unidas referente a los acuerdos internacionales sobre los derechos humanos. Es completamente inaceptable creer que el trato de un gobierno hacia sus ciudadanos, así sea deshumanizador y degradante, corresponde sólo a la jurisdicción interna el país.

manos y se supone que la primera responsabilidad debe ser hacia los derechos humanos de sus propios ciudadanos. Pero indiscutiblemente las naciones no pueden ignorar, de acuerdo con el espíritu de la Declaración Universal, el impacto que ocasiona su política interna, o las actividades de sus ciudadanos, en la situación de los derechos humanos en ambos hemisferios.

Mis comentarios siguientes se refieren a los Estados Unidos porque mi país representa el caso particular de una nación empeñada en desarrollar una política internacional responsable para con los derechos humanos. Las declaraciones que se dan en los Estados Unidos sobre los Derechos Humanos son a menudo exageradamente moralistas; ello representa, a mi parecer, una reacción contra la política anterior de Kissinger, el escándalo de Watergate, y el uso inmoral del poder ejecutivo durante la guerra de Vietnam. Pero creo que existe una preocupación moral y reflexiva, en muchos círculos, por la manera en que se usa el poder e influencia norteamericanos en el mundo contemporáneo. En 1973, por ejemplo, cuando se celebró el 25º aniversario de la Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, los obispos católicos norteamericanos señalaron que los líderes del país tenían una responsabilidad especial para promover la causa de los derechos humanos en el mundo. Los obispos adoptaron la siguiente resolución:

> La dignidad humana presupone la defensa y promoción de los derechos humanos. Muchos regímenes, incluso los países comunistas y algunos aliados de Norteamérica, violan o niegan derechos humanos y civiles a sus ciudadanos, como también la libertad religiosa. La presencia dominante del poder norteamericano en el ámbito internacional ha hecho surgir la responsabilidad de que ese poder se emplee al servicio de los derechos humanos. Ya que existen regímenes que emplean la tortura, o mantienen prisioneros políticos sin darles recurso legal, apoyamos esa política que concede gran importancia a la protección de los derechos humanos, en todos los asuntos que participe los Estados Unidos.[7]

Estos llamamientos no fueron inútiles. Desde 1973 hasta el presente, el Congreso ha aprobado una serie de estatutos relacionando la ayuda económica extranjera y beneficios comerciales con la situación de los derechos humanos en el extranjero; se han tomado varias medidas punitivas hacia ciertos países que exhiben flagrantes violaciones de los derechos humanos. Las iniciativas efectuadas por el Congreso antes de la llegada de la administración de Carter se dieron a conocer de la siguiente manera no hace mucho tiempo:

[7] Véase David J. O'Brien and Thomas A. Shannon (eds.), **Renewing the Earth: Catholic Documents on Peace, Justice, and Liberation** (Garden City, New York: Image Books, 1977), p. 535.

Así, la legislación de 1973, referente a Ayuda Extranjera, Sección 32, declaró el "Dictamen del Congreso", mediante el cual la ayuda militar debiera negarse a los gobiernos extranjeros que encarcelan a sus ciudadanos por razones políticas; en la legislación de 1974 sobre Ayuda Extranjera se añadió la Sección 502B, donde nuevamente apareció un "Dictamen del Congreso", por el cual, exceptuando circunstancias extraordinarias, el Presidente debiera suprimir ayuda de seguridad a los gobiernos que violan flagrantemente los derechos humanos; en 1975, la Enmienda de Harkin al Acta de Ayuda Alimenticia y al Desarrollo Internacional prohibió de inmediato la ayuda económica a los flagrantes violadores de los derechos humanos, a menos que se comprobara que la "ayuda favorecería directamente a los necesitados de ese país"; y, finalmente, la Sección 502B, revisada, de la Ayuda para la Seguridad Internacional, y el Acto de 1976 sobre el Control de Armamentos para la Exportación, señaló que los criterios de derechos humanos formaba parte explícita de la política internacional de los Estados Unidos, y pedía al Presidente que formulara programas de ayuda militar y económica para promover los derechos humanos y evitar cualquiera identificación con regímenes represivos; también proporcionaba en acápite la oportunidad de terminar o restringir ayuda de seguridad a gobiernos que siguieran violando constantemente los derechos humanos de sus ciudadanos, y obligó al Departamento de Estado que entregara informes completos sobre la situación de los derechos humanos en cada país que recibía ayuda por concepto de seguridad.[8]

En 1974, un informe congresal señaló veintinueve recomendaciones para intensificar la aplicación de los derechos humanos a la política extranjera norteamericana y fortalecer las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales que trabajaban en el campo de los derechos humanos.[9] El carácter de la mayoría de estas iniciativas reflejó una gran inquietud por crear una estructura oficial que hiciera decisiones expeditas que desarrollaran una política responsable sobre derechos humanos. Entre esas recomendaciones aparecieron dictámenes urgentes para que el Departamento de Estado se reestructurara para asegurar que los asuntos sobre derechos humanos se discutieran en diversos niveles directivos. Como resultado, el Departamento de Estado creó en 1975 la Oficina del Coordinador para Asuntos Humanitarios, contrató un consejero legal para los derechos humanos, y asignó un oficial de derechos humanos a cada una de las oficinas regionales o geográficas. Desgraciadamente, muchas de estas iniciativas

[8] Laurie S. Wiseberg y Harry M. Scoble, "Monitoring Human Rights Violations: The Role of Nongovernmental Organizations", en Kommers y Loescher, **op. cit.**, pp. 216-246.

[9] **Human Rights in the World Community: A Call for U. S. Leadership**, Report of the Subcommittee on International Organizations and Movements of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 93rd Congress, 2d Session (Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, March 27, 1974), pp. 1-8.

congresales recibieron tímida acogida por las administraciones de Nixon y Ford; el Departamento de Estado se opuso a ellas, prefiriendo relegar los objetivos de los derechos humanos a la estrategia de "diplomacia pacífica".

Con el advenimiento de la administración de Carter, la organización de los derechos humanos en el Departamento de Estado adquirió prominencia. La política de gobierno sobre los derechos humanos obtuvo nuevo ímpetu y se convirtió en genuino y mayor compromiso.[10] Una de las primeras decisiones del Congreso durante la administración de Carter fue aprobar una legislación adicional que destinaba un millón de dólares para hacer investigaciones que identificaran e instituyeran programas que estimularan un mayor compromiso hacia los derechos civiles y políticos en aquellos países que podían recibir ayuda económica de los Estados Unidos. Por esa fecha, el Departamento de Estado anunció que por razones de derechos humanos se reducía la ayuda económica a países como Argentina, Uruguay y Etiopía.[11] De esta manera, se advertía al resto de los países que la situación de los derechos humanos sería un factor determinante en la distribución de la ayuda económica y militar que extenderían los Estados Unidos.

¿Qué criterios han empleado los Estados Unidos en su política de los derechos humanos?

La administración de Carter no ha podido precisar principios generales que tengan aplicación universal. En síntesis, la política de los derechos humanos que se ha seguido ha sido una mezcla juiciosa —algunos dirán lo contrario— de principios básicos y expedición, es decir, atendiendo a los intereses por la seguridad nacional y una preocupación por los derechos humanos. Hasta cierto punto, esto se refleja en materia de las exportaciones de los Estados Unidos. El Estatuto de Ayuda Internacional de 1978 incluyó una enmienda al Estatuto Administrativo de Exportaciones de 1969 que impuso restricciones basadas en los derechos humanos a todas las exportaciones. Se dictaminó lo siguiente:

> La ayuda por razones de seguridad no puede extenderse a la policía, órganos de inteligencia interna o fuerzas similares de orden público que pertenezcan a un país; no pueden extenderse licencias, bajo la legislación de 1969 sobre Administración de Exportaciones, para exportar instrumentos y equipo para controlar y detectar crímenes cuando el país en cuestión posee un go-

[10] Información pormenorizada sobre las mejoras y reformas en la organización de derechos humanos del Departamento de Estado, en Roberta Cohen, "Human Rights Decision-Making in the Executive Branch: Some Proposals for a Coordinated Strategy", en Kommers y Loescher, op. cit., pp. 216-246.

[11] Legislación sobre Desarrollo Internacional y Ayuda Alimenticia, 1977, Pub. L. Nº 95-88, Sec. 111(e), 91 Stat. 537 (agosto 3, 1977).

bierno represivo que continúa la práctica de violar flagrantemente los derechos humanos reconocidos internacionalmente, a menos que el Presidente certifique por escrito... que existen circunstancias extraordinarias para otorgar esa ayuda y conceder esas licencias. [12]

Sin embargo, su subpárrafo establece que esta provisión no se aplica a los países de la NATO, Japón, Australia o Nueva Zelandia. Como es fácil advertir, las restricciones sobre los derechos humanos no se aplican a estos aliados de los Estados Unidos, lo cual indica que existen intereses de Seguridad Nacional que priman sobre el compromiso hecho con los derechos humanos; no se siguen, pues, procedimientos internacionales uniformes; sin embargo, los dos intereses expuestos no son fáciles de separar. También las consideraciones económicas hacen perder efectividad a la política sobre derechos humanos. En la proclamación presidencial del 2 de octubre de 1978, el Presidente Carter, al hablar de la relación entre los derechos humanos y las prácticas de exportación, subrayó la necesidad de equilibrar la política externa y las condiciones económicas internas del país. Carter proclamó: "Dictamino que los departamentos de Comercio, Estado, Defensa y Agricultura consideren plenamente todas las consecuencias para las exportaciones, cuando utilicen controles de exportación siguiendo la política exterior del Gobierno". Al Presidente le interasaba que los exportadores descubrieran si los productos referidos podrían también conseguirse en otros países que no fuera Estados Unidos.

La política norteamericana de los derechos humanos se efectúa principalmente atendiendo a casos individuales. En la implementación de esta política, la administración de Carter ha tratado de determinar no sólo la seguridad interna del país, los beneficios económicos para Estados Unidos, sino también la naturaleza y gravedad de las violaciones de los derechos humanos dentro de los países extranjeros. El secretario de Estado Vance señaló en un discurso, en 1977, que la actitud de los Estados Unidos dependerá de la manera como el país se enfrenta con el principio de los derechos humanos, si actúa positivamente o no, en el nivel de responsabilidad y control que ejerce el Gobierno, y si dicho Gobierno permite la entrada a representantes de organismos foráneos para que efectúen una investigación independiente. La política se aplica en especial a aquellos países que poseen "violaciones flagrantes y consistentes de los derechos humanos reconocidos internacionalmente", en especial hacia aquellos países que emplean la tortura, tratos o castigos crueles o degradantes, encarcelamiento prolongado sin que los cargos se establezcan, o que se coarten abiertamente otros derechos relativos a la vida, libertad o seguridad de cada persona.

[12] Ley Pública 95-384, 92 Stat. 731 (Sept. 26, 1978).

Se repara a veces en que no existe un criterio objetivo que determine lo que constituye una violación "flagrante" de los derechos humanos. Contesto a esta objeción señalando que debemos basarnos en los propios criterios qué constituye una conducta flagrantemente inhumana. El Gobierno debiera guiarse por la conciencia colectiva de la nación. Esa conciencia nacional condena sin ambages una política de "apartheid", como asimismo las normas discriminatorias mantenidas por largo tiempo con respecto a raza, religión u origen nacional. ¿Por qué, entonces, debiéramos titubear al condenar otras prácticas muy antiguas que ofenden la dignidad básica del hombre? El Gobierno norteamericano no pretende ni debiera tratar de reformar, ni siquiera juzgar otros gobiernos en relación con los criterios constitucionales de Norteamérica. Los esfuerzos así encaminados resultarán pretenciosos y estériles. La política norteamericana, aunque en apariencia resulta a veces inconsistente, se fundamenta en que el poder, influencia y prestigio norteamericanos no deben ser utilizados para apoyar o fomentar violaciones flagrantes de los derechos humanos.

Los Derechos Humanos y el Orden Mundial

No ha sido mi propósito evaluar la efectividad de la política norteamericana con respecto a los derechos humanos, sino más bien describir esa política y algunos criterios que utiliza esta nación para promover la protección internacional de los derechos humanos. Sin embargo, las estrategias nacionales encaminadas a eliminar abusos específicos no lograrán alcanzar una conciencia plena de los derechos humanos en el mundo. Esta última meta requiere la implementación de lo que podría llamarse una estrategia comprehensiva o global. Estas estrategias comprehensivas son fundamentalmente dos: reducir la carrera armamentista nuclear, la proliferación de armamentos y avanzar hacia la creación de un nuevo orden económico.[13] No puede existir un sistema legal internacional efectivo para proteger las libertades civiles y políticas, cuando no se cuenta con estas estrategias globales. Nuevamente quisiera recalcar que es esencial la interdependencia de los derechos sociales y económicos con los civiles y políticos. El estudio de los sistemas políticos occidentales nos enseña que un gobierno que respeta las leyes, que posee instituciones representativas, unido a los demás valores que asociamos con la idea de democracia constitucional o jurídica, se encontrará apoyado por fuertes valores culturales y religiosos y respaldado por estabilidad social y una relativa seguridad económica.[14]

[13] Política de Exportación de Estados Unidos, 14, **Weekly Compilation of Presidential Documents** (octubre 2, 1978), p. 1.633.

[14] Conferencia sobre los derechos humanos, **Departament of State Bulletin** (mayo 23, 1977), p. 506.

En conclusión, me remito brevemente a cada una de estas estrategias. Primero, la reducción de la carrera armamentista nuclear, y del equipo bélico en general. De llevarse a cabo, ofrecería enormes oportunidades para mejorar la condición económica de muchas naciones. Se observó recientemente que la mera reducción de un 5% en la carrera armamentista dejaría disponibles dieciocho billones de dólares que podrían emplearse en un programa de vacunación masiva que protegería a los niños de enfermedades contagiosas, o proporcionar las condiciones habitacionales mínimas a los pobres de las grandes ciudades en los países de agudo subdesarrollo, o proveer una red de abastecimiento de agua potable para más de un billón de gente que hoy no cuenta con estos medios. Pero los efectos que tendrían los gastos militares en los derechos civiles y políticos podrían ser igualmente radicales. Creo que se podría probar empíricamente que la proliferación de armamentos y tecnología militar en los países en desarrollo de todo el mundo tiene relación directa con el aumento de incidencias de tortura, arrestos arbitrarios y otras violaciones de los procesos normales de la ley. Y este hecho parece que se corrobora no sólo cuando nos referimos a regímenes totalitarios de la izquierda, como en Etiopía, sino también cuando se trata de regímenes militares de derecha, como sucede en el Brasil. Aun más, la proliferación de la tecnología militar está creando una cultura del militarismo y una clase militar de tecnócratas muy competente, cuyo poder, en virtud de esa tecnología avanzada, no se supeditará fácilmente al control civil, ni promoverá la restauración de las libertades civiles. Finalmente, existe la carrera armamentista nuclear, aguijoneada por una competencia ciega entre las superpotencias. Y así llegamos al último problema, nada menos que la supervivencia del género humano, el mayor de los derechos, sin excluir el miedo aterrador que supone un holocausto nuclear. Un orden mundial de justicia y paz, condiciones indispensables para que existan la libertad y el bienestar, no puede establecerse en circunstancias donde existen tales temores.

De igual importancia es avanzar hacia la creación de un nuevo orden económico que involucre una mayor redistribución de los recursos entre las naciones. Los problemas en este aspecto son enormemente difíciles, pero me parece que las oportunidades superan las dificultades, en especial para las naciones occidentales más avanzadas, las cuales pueden contribuir a que emerja este nuevo orden económico y es de esperar que, como resultado, éstas afecten las condiciones de libertad en que se encuentran los países en desarrollo. Varias medidas son imprescindibles: extender mejores condiciones mercantiles a esos países, darles acceso a los mercados y tecnología occidentales, extenderles crédito y refinanciar deudas antiguas, apropiar mayores sumas de dinero y destinarlas a ayudar los esfuerzos de desarrollo. En compensación, las naciones occidentales libres deberán insistir, primero y sobre

todo, en una distribución más equitativa de los recursos materiales que poseen; en segundo lugar, deberán crearse las circunstancias para el ejercicio de libertades civiles y políticas.[15] No dudo que poseemos la capacidad para eliminar la pobreza en el mundo y proporcionar las necesidades básicas de todos los hombres. Se necesita la voluntad para llevar a cabo esta estrategia, y otras, para que se establezca un orden internacional justo.

[15] Véase Fouad Ajami, **Human Rights and World Order Politics**, Occasional Paper Number Four, World Order Models Project (New York: Institute for World Order, Inc., 1978), p. 20.

III. DERECHOS HUMANOS Y POLITICA INTERNACIONAL

7) IMPERIALISMO E IDEALISMO EN LA POLITICA EXTERIOR NORTEAMERICANA: EL DEBATE SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS

Walter Sánchez G. *

INTRODUCCION

La idea central del trabajo es identificar las perspectivas políticas y las limitaciones formales y estructurales que obstaculizan la aplicación de una política global y coherente en favor de los Derechos Humanos en los Estados Unidos. Estas limitaciones provienen desde dentro de la sociedad norteamericana, también del sistema internacional y desde América Latina.

Las tradiciones de intervencionismo y aislacionismo; destino manifiesto y misión civilizadora; idealismo imperial y anticomunismo, son corrientes que han configurado la diplomacia norteamericana hacia América Latina.

Grosso modo, la expansión del siglo XIX y la contención del comunismo en el siglo XX han sido el vehículo para la búsqueda del interés nacional de Estados Unidos. En este sentido, las políticas de Derechos Humanos que se han adoptado como eje central de la diplomacia americana serían un nuevo intento para enfrentar "la crisis del espíritu" en el período post-Vietnam, crisis que afectó el espíritu nacional y que trascendió a oriente y occidente.

Este fenómeno hay que entenderlo dentro de las raíces históricas y sociales de estas políticas y a la luz de la tradición y evolución de "idealismo Imperial" que ha caracterizado la política exterior norteamericana desde mediados del siglo pasado hasta nuestros días, en sus relaciones con América Latina.

Dentro de este marco histórico y político global se inserta el debate sobre los Derechos Humanos. Una conclusión principal es que existen limitaciones formales y estructurales de carácter internacional y nacional dentro de la política norteamericana y regional que obstaculizan la plena puesta en marcha de una política universal hacia la promoción de los Derechos Humanos. El resultado de estas limitacio-

* Doctor en Ciencia Política. Universidad de Notre Dame. Profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

nes estructurales se ha manifestado en una "crisis" de conciencia pero no en "una" política de cambio radical en materia de Derechos Humanos. De hecho, coexisten varias crisis y políticas que explican las campañas de concientización en torno a estos derechos. Hacia la próxima década la acumulación de estas crisis y la agudización de las contradicciones entre estas políticas podrían significar un mejoramiento substancial en el campo de los Derechos del Hombre y los Derechos de los Pueblos.

Hasta el momento, se intentan distintas políticas de Derechos Humanos dentro de la Administración Carter y otros organismos internacionales, cada una de las cuales responde a diversos "grupos de intereses" y gobiernos que sustentan ideas y estrategias diferentes, pero que tratan de aglutinarse en torno a este movimiento de opinión, que por lo amplio sirve para reunir a sectores heterogéneos y hasta contrapuestos. Con todo lo positivo y promisorio que significa este mayor grado de conciencia, se sostiene que esta crisis política e ideología se encuentra a un nivel de actividades sectoriales y de declaración de principios, semejante a un nuevo manifiesto no comunista, pero que aún no se transforma en "una" política de Derechos Humanos: realista, coherente, universal y globalizante. Este "manifiesto" es reflejo de la "crisis del espíritu" y aún no produce una revolución en el orden político interno ni externo de Estados Unidos, ni menos en los otros países que forman parte de la comunidad interamericana y occidental.

Los éxitos logrados son en algunos casos alentadores, pero en general incompletos por la falta de coherencia, globalidad, carencia de diálogo político entre grupos y sistemas económicos y políticos con distintas situaciones históricas, pero en general decididos a fomentar el respeto a los Derechos Humanos.

Existen desde 1973 varias políticas "ad hoc" de Derechos Humanos de acuerdo a los distintos "lobbies" de Washington, New York y Ginebra, pero aún no se adoptado "una" política con respaldo nacional e internacional capaz de aplicar estos principios a la realidad del Tercer Mundo.

La opción por el "Idealismo" supone un abandono de la idea de imperio y de actitudes hegemónicas que tanto en el Norte y Sur de América, como en el mundo capitalista y socialista, puedan ser causa de tensión en vez de fuente de mayor democratización y de pacificación internacional. Mientras en el Norte los atavismos de la idea imperial son causa de fricciones, hacia el Sur los nacionalismos son exacerbados y crean mayor escepticismo acerca del futuro de estas políticas.

El movimiento en favor de los Derechos Humanos requiere de un mínimo común denominador político entre los países y grupos que conforman el sistema internacional y esta meta aún no se ha logrado.

En la búsqueda de este consenso interamericano, hay convergencia de principios con Estados Unidos, pero no se han encontrado todavía las estrategias políticas adecuadas. En el logro de esta meta la arrogancia nacionalista o imperial es la peor consejera, tanto para la potencia que presume hegemonía como para el país que se siente presionado desde el exterior.

La duplicidad de estándares políticos y morales también es fuente de confusión y descrédito para los que proponen esta política y como para aquellos que tratan de aplicarla en sus propias circunstancias.

En esta perspectiva, el aparente acuerdo existente sobre los principios generales debe aterrizarse de modo de adoptar una estrategia común para hacerlos viables a través de un consenso global. Ello requiere compromisos, una enorme habilidad diplomática y gran capacidad política que son bienes escasos en la nueva Administración Carter y dentro de la región. Mientras no se defina con claridad dónde termina el "uso" del poder y cuándo comienza el "abuso" del poder en el Norte y Sur de América, la demanda por estos bienes políticos escasos es probable que aumente. Si esta demanda supera la oferta, nos encontraremos con fenómenos de sobreinflación y politización de los Derechos Humanos. Esta realidad, en vez de servir a estos nobles principios, los instumentaliza en favor de intereses democráticos o autoritarios; nacionalistas o imperiales; intervencionistas o aislacionistas.

Quizás, la lección final que se desprende de esta investigación, es que una política de Derechos Humanos requiere de gestos y de actitudes no imperiales para que se convierta en una causa universal. En este sentido, "el deber ser ético" debe ajustarse a las "posibilidades de ser", para lograr una solución integral de este problema. Como la política es el arte de lo posible, necesariamente la solución debe ser política. Ello implica negociación en vez de imposición; diálogo en vez de monólogo y concesiones mutuas que respeten el pluralismo y la soberanía de cada país en particular.

Para terminar esta introducción, queremos expresar que nuestra perspectiva analítica proviene de la Ciencia Política, con algunos conceptos proporcionados por la escuela realista y otros provenientes de mi propia investigación sobre el problema de las Relaciones Internacionales de América Latina con Estados Unidos. (*)

En nuestra perspectiva, la ubicación del debate sobre los Derechos Humanos dentro del contexto de las relaciones históricas entre Metrópolis y Periferia, sirve para identificar los obstáculos y los aspectos promisorios de este movimiento, al cual adherimos sin vacila-

(*) El material histórico de esta investigación es parte del capítulo cuarto de mi disertación de doctorado: "International Relations between Metropolis and the Latin American Periphery", Univ. of Notre Dame, 1978. Departament of Gov. and International Studies (USA).

ción como ciudadano, pero, como analista, nuestra función es de una adhesión crítica y reflexiva.

Se trata más bien de una invitación a insertar este debate dentro de un contexto histórico más amplio, para buscar sus implicaciones domésticas e internacionales en la próxima década.

El interés final es provocar una autocrítica constructiva para ayudar a la búsqueda de consensos políticos y conceptuales en torno a uno de los problemas más relevantes y estratégicos del próximo milenio que se avecina.

La presentación la he organizado en cuatro temas: **El Primero** examina las raíces del idealismo Imperial y del destino manifiesto durante el siglo XIX hasta la Segunda Guerra Mundial. **El Segundo** analiza el período del "contraimperialismo", es decir, una vocación imperial que se define como el anticomunismo, típico de la Guerra Fría. **El Tercero** se refiere al problema del declinar de la idea imperial en el plano internacional y doméstico. A la luz de estos antecedentes económicos, políticos e históricos se discutirán sus implicancias en el actual debate sobre los Derechos Humanos en Estados Unidos y su impacto en las relaciones internacionales con América Latina.

1) El Auge de Colonia a Nación Imperial

Después del descubrimiento por España, el fenómeno más trascendental para la Periferia Latinoamericana en sus vinculaciones internacioles, ha sido el cambio de la hegemonía inglesa por la primacía de los Estados Unidos de Norteamérica.

En primer lugar, se examinarán los orígenes de esta transformación de colonia a nación imperial.

El Conde de Aranda, en un informe solicitado por Carlos III de España el año 1783, escribió con increíble espíritu profético y su pronóstico al referirse a la Nueva República fue el siguiente:

> "Esta República ha nacido como si fuera un pigmeo; ella ha necesitado de la ayuda y colaboración de no menos que dos estados tan poderosos como Francia e Inglaterra con el fin de conquistar su Independencia; sin embargo, llegará un día en que ella será un gigante, un verdadero coloso temible en esas regiones, entonces ella habrá olvidado los favores recibidos, ella sólo pensará en su propio interés y su propia conveniencia." [1]

El Conde de Aranda parecía adivinar la tragedia de su propio país. Un siglo después de su Memorándum, los propios españoles sufrieron las consecuencias del coloso emergente, cuando su flota fue derrotada

[1] Ver: Conde de Aranda, citado por H. C. Emery, "Economic Development of the United States", en **The Cambridge Modern History**, Vol. XII (England, 1934), p. 691.

por la Armada de Estados Unidos en Manila y Santiago de Cuba, en el año 1898.

Daniel J. Boorstin, un ganador del Premio Pulitzer, en un artículo reciente, ofrece una perspectiva más fresca para identificar la herencia colonial y la imagen que de sí mismos tienen los ciudadanos de Estados Unidos:

> "When we look back on the series of events between 1776 and 1789 which brought forth the United States of America, we must first struck that the leaders were interested less in the ideology —the formulation of systematic philosophy— than in the technology of politcs. They were testing well-known principles by applying them to their specific problems. Their special concern was 'to organize the means for satisfying needs and desires', which is a dictionary definition of technology." [2]

El genio inventivo del pueblo americano hizo el papel de materia prima y combustible de la Revolución Científica y Tecnológica que junto a su Revolución Política de la Primera Nueva Nación pueden dar cuenta del impresionante desarrollo de la Periferia Norteamericana en contraste con el subdesarrollo de la Periferia Hispanoamericana.

Simon Kuznets define dicha Revolución Científica como un proceso caracterizado por "the extended application of science to problems of economic production". [3]

> "Our Nation's birth certificate thus unwittingly but obviously certified a congenital concern for everyday consequences. The document was not primarily a declaration of the Rights of Man, it was a declaration of INDEPENDENCE..." [4]

Un miembro de la familia de los nobles de Francia viajó por Estados Unidos entre 1831-1832 y observaba estas cualidades especiales del carácter americano. Tocqueville, en **Democracy in America**, enfatiza la fe de los nuevos ciudadanos en la permanente perfectibilidad de la sociedad en sus formas de organización económica y política:

> "They tend to consider society as a body in a state of improvement, humanity as a changing scene, in which nothing is, or ought to be permanent; and they admit that what appears to them to be good to day may be superseded by something better tomorrow..." [5]

[2] Daniel J. Boorstin, "Political Technology: Reflections on the Continuing American Experiment", **Harper's**, Vol. 256, Nº 1.534 (March, 1978), p. 43.

[3] Simón Kuznets, **Modern Economic Growth** (New Haven, 1966), p. 9.

[4] Boorstin, op. cit., pp. 43-50. Ver: Rudolf A. Clemen, "The Effect of Scientific Intervention Upon Economic Trends", en **Facts and Factors** articles by former students of Edwin Francis Gay (New York, 1967), pp. 665-691.

[5] Alexis Tocqueville, **Democracy in America**, Edited by H. S. Commanger, 4 vols. (New York, 1947), p. 226.

Max Weber ha ejemplificado a Benjamín Franklin como el representante del espíritu y del estilo de vida capitalista. Según él, este espíritu está presente durante la colonia:

> "The colonial outlook may be described as an expression of a middle class psychology which exalted industry and thrift and which exposed both a core of utilitarianism overlaid with religious tradition and a spirit of individualism tempered by cooperation and association." [6]

La influencia de estos valores éticos y religiosos concluyeron en la formación de un tipo de economía política del desarrollo norteamericano, que contrasta con los valores no capitalistas de Hispanoamérica.

La herencia colonial inglesa, a diferencia de España, era capitalista y protestante y fue transferida a través de sus colonos en América.

Como afirma Weber, el calvinismo impulsaba a realizar el mejor papel posible dentro de cualquier actividad y racionalizar al máximo la vida para evitar la condenación; en la práctica esto significa:

> "That God helps those who help themselves. Thus the Calvinist, as it is sometimes put, himself created his own salvation or, as would be more correct, the conviction of it. But this creation cannot, as in Catholicism, consist of a gradual accumulation of individual good work's to one credit, but rather of a systematic self-control which at every moment stands before the inexorable alternative, chosen or dammed." [7]

El espíritu empresarial, el ideal del "self-made man" y la norma del trabajo compulsivo formulaban una predisposición inicial hacia el trabajo y la vida que sin duda se reflejarán en el comportamiento internacional. Por ejemplo, el "Idealismo Moralizante" que cree por sobre todo en la perfectibilidad de las sociedades y carece de la suficiente paciencia para esperar que otros busquen sus propios caminos de estilos políticos y de desarrollo económico.

El deseo de hacer cosas en forma rápida y eficiente ha enredado las relaciones entre la Metrópolis y la Periferia y ambas resultan decepcionadas por este activismo y perfeccionismo de la Metrópolis.

De esta manera, los factores domésticos y la herencia colonial arrojan perspectivas sobre la metamorfosis de la Periferia Americana, en una nación independiente.

En el campo diplomático, durante la preparación de la etapa del despegue, el desborde inicial del destino manifiesto se hizo sentir por primera vez en México.

[6] Max Weber, **Protestantism and the Spirit of Capitalism** (New York, 1948), p. 460.
[7] Ibíd., pp. 338-339.

En la década del cuarenta, el territorio de Estados Unidos había crecido un 69%. Este fue el resultado de la anexión de Texas y las pérdidas de un tercio del territorio mexicano a consecuencia de la guerra y el fin de la disputa con Inglaterra sobre Oregón. De 2.178.150 millas cuadradas en 1845, Estados Unidos aumentó su territorio a 3.022.387 en 1853.[8] La doctrina Monroe, inaugurada tres décadas atrás comenzaba a rendir sus primeros frutos. El Corolario Polk, en 1848, prohibiría la transferencia de territorios entre potencias extranjeras en el continente.

Por otra parte, desde 1846, el Tratado con Colombia le concedió a Estados Unidos los primeros derechos para usar el istmo; la adquisición y protección del Canal de Panamá, serviría de argumento estratégico dentro de las futuras intervenciones de Estados Unidos en el Caribe y América Central.

Finalmente, otro aspecto esencial de la economía política hasta la Guerra Civil fue el sistema de plantaciones en base al trabajo de los esclavos negros.

Al igual que el país materno, también Portugal y España, la economía de plantación presentó una mezcla de factores seudocapitalistas y una cultura política que favoreció la dependencia y el paternalismo al interior de la emergente Metrópolis, semejante al sistema de encomienda durante la Colonia.

En el caso de Estados Unidos, como en Inglaterra, las políticas hacia las poblaciones negras se aplicaron con menos lucubraciones religiosas, con más sentido de intolerancia racial y eficiente explotación.

Cerca de cuatro millones de esclavos negros trabajaban en los estados algodoneros en el año 1860, bajo la propiedad de 383.635 propietarios de raza blanca.[9]

En América, el control de la mano de obra de los esclavos fue asegurado desde un comienzo en términos parecidos a los que proclamaba Juan Ginés Sepúlveda durante la colonización de las Indias Españolas. De acuerdo a las leyes de Maryland en 1663:

> "All negroes or other slaves within the province, an all negroes and other slaves to be hereafter imported into the province, shall serve 'durante vita'; and all children born of any negro or other slave, shall be slaves as their fathers were for the term of their lives."[10]

[8] **Historical Statistics of the United States 1789–1945,** Washington D. C., Government Printing Office, p. 25. Cuadro Aparecido en **Ibíd.,** p. 304.

[9] **United States Census, Agriculture of the United States in 1860,** G. P. O., citado en **Ibíd.,** p. 247.

[10] J. C. Hurd, **The Law of Freedom and Bondage in the United States** (Boston, 1958), p. 343. Las políticas hacia los indios esclavos eran aparentemente más benevolentes en Hispanoamérica. Ver: **Archivo Nacional,** Vol. 716 en nota 41, capítulo I (Biblioteca Nacional, Chile).

Las figuras de los líderes de la emancipación se revelarán contra esta situación en América del Norte y del Sur, pero ello no evitará las prácticas discriminatorias en el transcurso de los años.

Para Inglaterra, el comercio de esclavos fue más bien un problema de ultramar, mientras que en Estados Unidos se transformó en uno de los detonantes de la sangrienta Guerra Civil; esta situación puede recrudecer por las presiones de las minorías discriminadas en el siglo XX y vincularse al debate sobre Derechos Humanos.

En la trayectoria internacional de la nueva Metrópolis coexisten dos tipos de tendencias o legados que, de alguna manera, persisten hasta nuestros días: por una parte la tradición del aislacionismo y por otra un latente intervencionismo. En ambas actitudes existe una mezcla de moralismo y pragmatismo; esto es lo que llamamos un "idealismo imperial".

Leroy N. Rieselbach en **The Roots of Isolationism** define este fenómeno de la siguiente manera:

> "Isolationism has been a force in American politics since the founding of the nation... In the broadest sense, isolationism is an attitude of opposition to binding commitments by the United States government that would create new, or expand existing, obligations to foreign nations. This definition embraces those who merely want no new policy departures and those who desires substancial cutbacks in our overseas commitments..." [11]

De esta forma los aislacionistas a veces se ubican en la Presidencia y otras en el Congreso y, en la medida que el poder se inclina hacia uno u otro, se producen políticas más o menos aislacionistas. Como resultado de estos vaivenes tanto el aislacionismo como el intervencionismo son expresión de políticas bastante segmentalizadas y a veces incoherentes.

El conocido discurso de despedida de George Washington, en septiembre de 1796, es la piedra angular de esta actitud casi mitológica en la diplomacia americana:

> "The great rule of conduct for us in regard foreign nations is, in extending our commercial relations to have as little 'political' connection as possible. So far as we have already formed engagements let them fulfilled with perfect good faith. There let us stop." [12]

[11] Leroy N. Rieselbach, **The Roots of Isolationism** (Indianapalis, 1966), pp. 3–7.

[12] George Washington, "The Farewell Address" en Ruhl J. Bartlett (Ed.), **The Record of American Diplomacy** (New York, 1954), pp. 86–87. Según Tocqueville, **op. cit.**, la política exterior de América debe su nacimiento a Washington y, después de él, a Jefferson, quienes establecieron los principios que se observan hasta el presente (1835).

El malestar que le provocaban las alianzas y los enredos con otras potencias a George Washington también fue compartido por el agrarismo de Jefferson y el mismo John Adams en 1821, advertía sobre las tragedias que pueden provenir de estos líos internacionales:

> "American goes not abroad in search of monsters to destroy... she well knows that by once enlisting under other banners than her own, where they even the banners of foreign independence she would involve herself, beyond the power of extrication in all the wars of interest and intrigue, of which assume the colors and usurp the standard of freedom... She might become the dictatress of the world... she would no longer be the ruler of her own spirit." [13]

El sentimiento de confianza en sí mismo y la ideología del "laissez nous faire" se respira a través de las advertencias de Adams. Este mismo credo fue aplicado en la doctrina que él mismo probablemente redactó y que fuera proclamada por el Presidente James Monroe, en diciembre de 1823. Sus dudas acerca de un eventual país dictador del mundo se repetirían en el siglo XX.

En esta doctrina surge la tensión entre aislacionismo e intervencionismo y, en la medida que evoluciona su aplicación en América Latina, sirve de caso ejemplar para explicar y demostrar el modelo de vinculaciones que emergen entre Metrópolis y Periferia.

En relación a América Latina, la Doctrina Monroe tiene tres dogmas: separación del Viejo y Nuevo Mundo, No Colonización y la idea que América es para los americanos. Aquí se fundamenta la idea de un hemisferio occidental con una comunidad de intereses.

De hecho, la doctrina no se aplicó cuando Inglaterra extendió los límites de las Honduras Británicas y ocupó la isla; ni cuando estableció el protectorado de Mosquitos en Nicaragua en 1824.

Tampoco hubo reclamos por la ocupación y toma de las Islas Malvinas (1883).

Los bloqueos y las intervenciones de Europa quedaron impunes y la Doctrina Monroe se probó, por primera vez, en la intervención de Francia en México en 1861.

Durante las diversas Administraciones, los grupos antiimperialistas, las presiones de los aislacionistas y abolicionistas modificaron las formas de aplicación de la Doctrina Monroe.

Norman Graebner, en **Manifest Destiny**, concluye su visión de esta tendencia afirmando:

[13] John Quincy Adams, An Address at the Request of a Comission of the Citizens of Washington. Washington D. C. 1821, citado en William Appleman Williams **op. cit.**, p. 64. Para conocer su influencia ver: Samuel Flagg Bemis, **John Quincy Adams and the Fundation of American Foreign Policy** (New York, 1949).

"Manifest Destiny created the sentiment that would underwritte governmental policies of expansion; it could not and did not create the policies themselves." [14]

El Destino Manifiesto, como una dimensión de la mentalidad imperial de Estados Unidos, fue la expresión de la seguridad, confianza en sí mismo y perfectibilidad, que los observadores franceses habían notado en los orígenes de la República. Los ideólogos y propagandistas de esta doctrina mixtificaron las ansias de poder imperial y los carismas especiales que el "Cielo" había entregado a Norteamérica para redimir a los pobres bárbaros de América del Sur. La exaltación de estos sueños sirvió para fortalecer el sentido de identificación y nacionalismo, más que como norma de política exterior.

A excepción de la Compra de Gadsen en 1853, la nación no pudo expandirse entre 1848 y 1860.

Este sentimiento se despertó nuevamente, si bien en ningún momento había desaparecido como fenómeno latente en la política de Norteamérica.

"Manifest Destiny suffered one last and glorious revival when, as late as 1859, James Buchanan sparked another burst of expansionism toward Cuba." [15]

El expansionismo democrático encontró en Cuba el gran argumento para practicar el imperialismo liberal sin anexión pero con protección. Entre colonia y protectorado, la historia del pueblo cubano se ha presentado en un callejón sin salida hasta la Revolución.

En 1848, **De Bow's Review**, anunciaba el nuevo impulso del Destino Manifiesto en los asuntos cubanos y latinoamericanos:

"The North Americans will spread out far beyond their present bounds. They will enroach again and again upon their neighbors. New territories will be planted, declare their independence, and be annexed. We have New Mexico and California. We will have old Mexico and Cuba. The isthmus cannot arrest nor even Saint Lawrence... Time has all of this in her bomb." [16]

En 1859, Samuel S. Cox, de Ohio, en la Cámara de Representantes apoyaba la anexión en virtud de "La Ley del Crecimiento" por la cual Cuba, México y América Central "deben ser expropiados por decretos de la Providencia". [17]

Esta ley podría expresarse de la siguiente manera según Cox:

[14] Norman Graebner (Ed.) **Manifest Destiny** (Indianapolis and New York, 1968) The America Heritages Series, p. lxix.

[15] **Ibíd.**, lxxviii.

[16] **Ibíd.**, p. 245. Graebner como editor, reúne excelentes fuentes primarias para el examen de este problema.

[17] **Ibíd.**, incluye texto de Samuel Cox en p. 319.

"That the weaker and disorganized nations must be absorbed by strong and organized nation. Nationalities of inferior grade must surrender to those of superior civilization and polity." [18]

En el Senado, Gerrit Smith, de Nueva York, había advertido contra los prejuicios raciales y las políticas imperiales que ahogan la libertad de los ciudadanos y de las naciones que sufren la expansión de la Metrópolis:

"That we are a nation for liberty is among our wildest conceits. We are not a nation for liberty. I refer not now, 1854 to the terrible blot of slavery upon our country.
I refer to our pride. No proundman is for liberty...
The liberty, for which a proudman contends, is a spurious liberty; and such is the liberty, for which a proud nation contends. It is tyranny; for it invades and strikes down equal rights. But erue, liberey acknowledges and defends the equal rights of all men, and all nations." [19]

Los propagandistas del Destino Manifiesto, no lograron quebrar la mano de los estadistas, pero tampoco los que se oponían a la expansión tuvieron tanta influencia como para evitarla. Como consecuencia de esta mezcla de aislacionismo e intervencionismo, la Doctrina Monroe, continuaba sirviendo de ideología para ser usada como escudo y lanza, con fines expansionistas, por las distintas administraciones Demócratas y Republicanas.

La creciente exportación de manufacturas y las presiones de los "trusts" y monopolios comienzan a modificar el credo tradicional de los hombres de negocios. Antes, éstos se oponían a las expansiones; ahora, comienzan a percibir beneficios de la captura de mercados en ultramar. La búsqueda de puertos en el Asia y en el Pacífico dejan de ser una aspiración del gran estratega Mahan y se transforman en plataformas para la expansión del capitalismo industrial y comercial. No se trata de un regreso al antiguo colonialismo sino de un idealismo imperial i. e., de un auténtico imperialismo liberal y del libre comercio, semejante al que proponía Gladstone en Londres. [20]

[18] **Ibíd.**, incluye texto en p. 320.

[19] **Ibíd.**, texto de Smith en p. 266. Sobre el problema de Democracia y Política Exterior, ver las opiniones de James Bryce, Walter Lipmann y Hans J. Morgenthau en Robert A. Goldwin —et al— **Reading in American Foreign Policy** (New York, 1959), pp. 8-18, 19, 36-55.

[20] Foster Rhea Dulles, **America's Rise to World Power 1898-1954** (New York and London, 1963), p. 35. También ver: Alfred Thayer Mahan, **The Interest of America in International Conditions** (Boston, 1910). Según Rhea, un discípulo de Mahan y colaborador de Lodge, fue el futuro Presidente Theodore Roosevelt. Para ver el papel de su administración en la política exterior de Estados Unidos, ver: Howard Beale, **Theodore Roosevelt and the Rise of America to World Power** (Baltimore, 1956). Para conocer la oposición al imperialismo en Estados Unidos a fines de

La prédica de John Fiske, divulgarizador en América de la filosofía de Spencer, encuentra ecos en los grupos dirigentes que se lanzan a "competir" como única forma de supervivencia de los más aptos y de la raza anglosajona.

Esta competencia no era ideológica, sino que en la realidad, alemanes, ingleses, franceses y holandeses luchaban por la partición del Asia y los mercados del Pacífico. En esta carrera, Estados Unidos no podía quedarse atrás; ello significaba la inseguridad nacional y la agravación de tensiones debido a un creciente excedente de producción exportable. Difícilmente los críticos del expansionismo podrán aceptar que en muchas ocasiones el comercio siguió a la bandera y no todo lo contrario.

William Appleman Williams, conocido crítico de la diplomacia imperial de Estados Unidos, en **The Roots of Modern American Empire,** explica los orígenes del expansionismo así:

> "The expansionists imperial policy adopted by the United States at the and of the XIX century was largely formulated by men who where leaders and spokemen of that part of the political economy." [21]

Por otro lado, las fuerzas vinculadas a la agricultura se oponían a la anexión de Cuba y presionaron para que en Filipinas se respetaran los derechos de autodeterminación de sus ciudadanos. Los que apoyaban la anexión lo hacían en nombre de la política de "puertas abiertas" para el comercio del país. Henry Cabot Lodge, de Massachusetts, y Allen, de Nebraska, solicitaban "to insure effective American domination of those stepping stones to the markets of Asia..." De acuerdo a este autor ya mencionado:

> "That was the momentous and far reaching resolution of the contradiction between commitment to the freedom and an equally strong commitment to the necessity of expansion in order to insure one's freedom and prosperity. It was the last step in transforming the long and urgent agricultural pressure for the expanded export into Imperialism." [22]

Foster Dulles, en **America's Rise to World Power,** tiene una opinión distinta acerca de esta ola de expansionismo.

Según él, los motivos, actores y los tipos de acciones imperiales eran de diferente naturaleza: Josiah Strong, era llevado por su fervor

siglo, ver: Robert Beisner, **Twelve against Empire The Anti-Imperialists, 1898-1900** (New York, 1968). También el clásico libro de J. W. Pratt, **Expansionists of 1898: The Acquisition of Hawaii and The Spanish Islands** (Baltimore Md., 1936).

[21] William Appleman Williams, **The Roots of Modern American Empire, op. cit.,** p. 1.

[22] **Ibid.,** p. 36.

evangélico; Mahan estaba absorbido por su sueño de poder naval; Lodge estaba intrigado por las posibilidades políticas del imperialismo y Roosevelt favorecía las guerras para dar al pueblo algo en que pensar, que no fuera puramente material. El elemento común de los expansionistas se puede resumir de la siguiente manera:

> "The imperialists were alike, however in urging action that they felt would build up the influence and prestigue of their country. The original imperialist, in spite of Mahan's mercantile theories, were not primarily concerned with economic advantage. They tended to be highly sconfurl on the business civilization epitomized by the Mc Kinley administration... When they urged overseas expansion, they were thinking primarily in terms of national honor and national glory." [23]

Estas fuerzas latentes, que recorrían la imaginación de los dirigentes de la nueva nación, poco tenían que ver con la Doctrina Monroe o con la irreversible lógica expansionista del imperialismo capitalista. Estas fuerzas descansaban en la dinámica de la política mundial y en otras raíces culturales y políticas intranacionales, que a veces son difíciles de aceptar cuando la periferia es la que debe pagar las consecuencias de la liberación de otros al costo de su propia sumisión y dependencia. Sin embargo, en la competencia internacional los acontecimientos sobrepasaban las buenas intenciones.

Estas fuerzas políticas contradictorias explican por qué con todo el poder de Norteamérica, Cuba no fue anexada ni tampoco Panamá y todo el Caribe o América Central.

Estas contradicciones debían expresarse de alguna forma y la guerra contra España fue la chispa que encendió la era del expansionismo intervencionista. Culminada la colonización interna y la consolidación de las movientes fronteras, el desborde en los océanos no podía esperar.

El Presidente Cleveland, a pesar que el Congreso había aprobado una resolución para reconocer a los patriotas cubanos, se mantuvo a la expectativa.

Con el hundimiento del **Maine**, en aguas del Pacífico, el honor de la pujante Metrópolis fue herido. El comodoro George Dewey, al igual que Nelson, se encargó de humillar a la Invencible Armada.

Por parte del legislativo, la primera respuesta no fue contra España sino la anexión de Hawai, aprobada por el Congreso el 7 de julio de 1898.

El republicano Mc Kinley, al igual que su predecesor democrático, esperaba y observaba los acontecimientos. El cambio de actitud de la

[23] Dulles, op. cit., p. 38.

prensa comercial y de los propagandistas que se incorporaban al "partido" del imperialismo, clarificaron sus propias ideas.[24]

Los acontecimientos, como siempre, fueron estrechando el horizonte de las opciones o posibilidades y sobrepasaron incluso sus oraciones. Finalmente el mismo se encarga de explicar los motivos de su decisión, debido a la importancia de este testimonio preferimos citar en extenso las expresiones de Mc Kinley:

> "The truth is I didn't want the Philippines, and when they came to us, as a gift from the gods, I did not know what to do with them. When the Spanish War broke out, Dewey was at Hong-Kong, and I ordered him to go to Manila and to capture or destroy the Spanish fleet... But that was as far as I thought then. ...I thought first we would take only Manila; then Luzon; then other islands, perhaps, also. I walked the floor of the White House night after night until midnight; and I am not ashamed to tell you, gentlemen, that I went down on my knees and prayed Almighty God for light and guidance more than one night. And one night it came to me this way — I don't know how it was, but it came: 1) That we could not give them back to Spain — that would be cowardly and dishonorable; 2) that we could not turn them over to France or Germany — our commercial rivals in the Orient — that would be bad business and discreditable; 3) that we could not leave them to themselves — they were unfit for self-government — and they would soon have anarchy and misrule over there worse than Spain's was; and 4) that there was nothing left for us to do but to take them all, and to educate the Filipinos, and uplift and civilize and Christianize them, and by God's grace to do the best we could by them... And then I went to bed, and went to sleep, and slept soundly, and the next morning I sent for the chief engineer of the War Department (our map-maker) an I told him to put the Philippines on the map of the United States... and there they are, and there they will stay while I am President."[25]

En la soledad de sus meditaciones, pareciera ser que Madrid acompañó al Presidente. Como producto de la guerra, España debió ceder su soberanía sobre Cuba y Puerto Rico; ceder Filipinas contra un pago de US$ 20.000.000, además de la Isla de Guam. "España quedaba marginada del Hemisferio Occidental, del Pacífico, y los Estados Unidos se convertían en una potencia colonial".[26]

El ciclo del despegue político de Estados Unidos como potencia mundial había alcanzado una nueva etapa de movilización ascendente y de un sostenido desarrollo. La hegemonía británica comenzaba a

[24] **Ibíd.**, p. 47. Según el autor, los diarios comerciales, **Journal of Commerce, The Wall Street Journal, The American Banker** se cambiaron hacia el lado proimperialista.

[25] William Mc Kinley, citado de **The Christian Advocate**, January 22, 1903, en Dulles, Ibíd., p. 51.

[26] **Ibíd.**

descender y era desplazada por la primacía de la Nueva Metrópolis. El cambio de primacía y sus consecuencias en las vinculaciones internacionales de la periferia se sentirán en forma casi simultánea.

Una nueva fase en la Genealogía de la Doctrina Monroe inauguraba los primeros efectos del expansionismo de la década del noventa.

En América Latina, el tristemente recordado Secretario de Estado Richard Olney invocó nuevamente la Doctrina Monroe para resolver una disputa entre Inglaterra y Venezuela.

Ante la indignación de Lord Salisbury, cuyas memorias no son mejores en Africa, expresó:

> "Today the United States is practically sovereign on this continent, and its Fiat is law upon the subjects to which confines its interposition."[27]

Si esta declaración es una metáfora, la función judicial y legislativa, en las relaciones entre la Metrópolis y la Periferia, según sus palabras se trasladarían a la primera, por cuanto bastaría el "fiat" del Secretario de Estado, para que la ley tuviera imperio. Dentro de esta línea de pensamiento, faltaría entonces un poder ejecutivo con capacidad de recurrir a la fuerza policial con el fin de controlar la ejecución de la ley.

Una década más tarde el Presidente Teodoro Roosevelt, republicano y con tradición militar, declaró el 6 de diciembre de 1904 ante el Congreso americano:

> "If a nation shows that it know how to act with reasonable efficiency and decency in social and political matters; if it keeps order and pays its obligations, it need fear no interference from the United States. Chronic wrongdoing, or an impotence which results in a general loosening of the ties of civilized society, may in America, as elsewhere, ultimately require intervention by some civilized nation, and in the Western Hemisphere the adherence of the United States to the Monroe Doctrine may force the United States, however reluctantly, in flagrant cases of such wrongdoing or impotence, to the exercise of an international police power... It is a mere truism to say that every nation, whether in America or anywhere else, which desires to maintain its freedom, its independence, must ultimately realize that the right of such independence cannot be separated from the responsibility of making good use of it".[28]

[27] Richard Olney, en J. W. Gantenbein (Ed.) **The Evolution of our Latin American Policy: A Documentary Record** (1950), p. 407. Citado en Gordon Connell-Smith, **The Inter-American System** (London and New York, 1966), p. 46.

[28] A. H. Lewis, **A Compilation of the Messages and Speeches of Theodore Roosevelt** (Washington D. C. Bureau of National Literature and Art, 1906), Vol. 2, p. 857. Citado en F. Gil **op. cit.**, p. 70 en los debates del Congreso Nº 56 y 57 se exponen antecedentes que motivaron el Co-

El elemento que faltaba dentro de esta metáfora sobre el nuevo régimen imperial era la función policial para la mantención del orden y la seguridad; en otras palabras, un control de las reglas del juego para que el pujante capitalismo financiero inicie su etapa más fructífera.

La concentración de estas funciones políticas en la Metrópolis se puede deducir sólo exagerando el espíritu de estas intervenciones.

No obstante, hemos utilizado esta metáfora por cuanto sobre estas bases, más bien metafóricas que racionales, se han levantado una serie de teorías y leyendas acerca del régimen imperial nortamericano y su impacto en la Periferia Latinoamericana.

La amenaza viene del Norte y como en el caso de China, esta amenaza ha creado la imagen cultural y política en la Periferia Latinoamericana, sobre la permanente conspiración del Imperialismo Yanqui.

El expansionismo económico, en ningún caso debiera ser tan explotativo como para que lesione los intereses políticos de la metrópolis y en otras oportunidades, el desborde político sirve como elemento líder en la captura de nuevos espacios comerciales y nuevas zonas de influencia.

En el caso del Caribe y América Central, como señala una detallada investigación de Dana G. Munro, en **The United States and The Caribbean Republics:**

> "In the 1920's there was no possibility of obtaining funds for foreign aid from the United States Treasury, but we hoped that the maintenance of peace might encourage the establishment of new productive entreprises by foreign capital. In practice, however, we probably did as much to discourage as to encourage foreign investment, because we repeatedly refused support or consent to the kind of consessions that American promoters thougt they need... We had to discourage anything that looked like exploitation in countries, where we excercised political influence". [29]

Como funcionario del Departamento de Estado, Munro difícilmente puede expresar una visión libre de prejuicios; sin embargo, él mis-

rolario; Ver: **Congressional Record.** Washington D. C. Government Printing Office; Vols. X, XXVII, XXXI-XXIII.

[29] Dana G. Munro, **The United States and the Caribbean Republics 1921-1933** (Princeton, 1974), p. 11. Ver, por ejemplo, "Speech of Senator Bromwell. Proceding and Debates of the 55th Congress, 3rd Session", **Congressional Record,** Washington, D. C., Vol. XXXII, Part II, 1899, pp. 1101-1107. Establece los principios de la política exterior como una Gran Potencia preocupada del equilibrio más que la expansión económica. También en el debate sobre la Independencia de Cuba en el Congreso N. 55, los argumentos son de carácter estratégico; Importancia Naval y Rivalidad con España. Ver: "Affairs in Cuba. Proceding and Debates of the 55th Congress, 2nd Session", **Congressional Record,** Washington, D. C. Vol. XXXI, Part VIII, 1898, pp. 279-281, 286-300, 3879-3906, 3946-3964, 3993, 4040-4042.

mo reconoce que entre sus colegas existía conciencia de que algo andaba mal y las acciones en el Caribe estaban afectando todas las relaciones dentro del Hemisferio. Incluso más, los críticos de dentro y de fuera del país reflejaban una idea exagerada de lo que realmente la Diplomacia Americana podía lograr. El resultado fue que "By 1921 the experience which we had with intervention in the Caribbean made the idea of assuming new responsabilities unattractive". [30]

Al final, las advertencias de John Adams resultaron clarividentes.

El dilema de Wilson simboliza las paradojas del Liberalismo. Estas, difícilmente podrían superarse mediante una extensión de sus ideales económicos y políticos a través de una política de puertas abiertas, hacia la expansión. La primacía de Estados Unidos y el liberalismo clásico aparecían como dos términos de una contradicción de fondo. La primera significaba un liderazgo mundial y la segunda un progresivo bienestar social en el plano doméstico. En ambos casos, los desórdenes internos y las rebeliones en países extranjeros aparecían como una amenaza para el progreso interno y la seguridad de la nación. La respuesta más inmediata fue el moralismo y el imperialismo paternalista.

Como fruto de este balance de la expansión:

> "American Liberalism's definition of Democracy as it pertained to self determination and colonialism lost much of its democratic content once it moved beyond Western Europe. Colonial societies began to realize the America's Anticolonialism neither implied nor offered freedom from extensive and intensive foreign influence". [31]

En el plano doméstico, una nueva redefinición del "laissez nous faire" provocará una modificación del papel del Estado en la economía que se acrecentará a través de la asociación entre las corporaciones públicas y privadas, para introducir la política en la orientación de la "mano invisible".

Esta especie de mercantilismo avanzado afectaría la futura política exterior de la siguiente manera:

> "In thinking of economic activity in terms of the system, while at the same time keeping their basic capitalistic concept of economic life, such men as Hoover, Hughes, and Stimson, emphasized that overseas economic expansion of the system was

[30] Munro, Ibíd., p. 122. Para una interpretación similar, ver: Samuel Flagg Bemis, **Latin America Policy of the United States: an Historical Interpretation** (New York, 1943).

[31] William Appleman Williams, **The Tragedy of American Diplomacy** (New York, 1962), p. 102, ver: Donald M. Dozer, **Are We Good Neighbors: Three Decades of Inter American Relations, 1931-1960** (Gainesville, 1959).

'necessary' for continued prosperity. Corporation and banking leaders agreed. The result was a vital import integration of thought: political and economic leaders came to share the same idea about the relationship between domestic and foreign policy. Overseas economic expansion became an integral part of domestic expansion of the system itself, rather than the interest or concern merely of certain segment of the system". [32]

Las Administraciones de Harding, Coolidge y Hoover marcarían la transición hacia un nuevo modelo de vinculaciones entre la Metrópolis y Periferia Latinoamericanas.

Las profecías de Wilson: "The financial leadership will be ours. The industrial primacy will be ours. The commercial advantages will be ours", parecerían cumplirse; en cambio, su último pronóstico: "The other countries of the World are looking for our leadership and direction", [33] encontró muchas dificultades en su propio Congreso y especialmente en América Latina.

Al final de la década del veinte, el valor total de las manufacturas de Norteamérica se estimó el 46 por ciento del total mundial. De deudor neto en 1914 pasó a Metrópolis que otorga créditos por un valor de 12.5 billones de dólares. [34]

Durante esos mismos años del final de la década del veinte, el cambio de la primacía dentro del sistema internacional dominante se proyectó en la Periferia, en nada menos que veintuna intervenciones militares entre 1898 y 1924; esta cifra, sumada a los dieciséis atentados europeos, durante 1871 y 1879, demuestran que el músculo

[32] Ibíd., p. 116. Desde el Congreso Nº 55 y 56, se proporcionan antecedentes que explican el interés de los grupos comerciales en algunos casos de intervención. Con los años estas ideas van madurando hasta llegar a una mezcla de ambos ideales, estratégicos y económicos. Por ejemplo, ver: **"Government Ownership of Rail Roads.** Proceding and Debates of the 55th Congress, 2nd Session", **Congressional Record,** Washington D. C., Vol. XXXI, Part I, 1898, pp. 881-882. Ibíd., **"Trade Conditions, International Bank. Proceding and Debates of the 55h Congress, 3rd Session".** Vol. XXXI, Part, 1898, pp. 220-228. Ibíd., **"Commerce of the Gold and Silver Standard Countries of the World and the Commerce of the U. S. with Each Country. Proceding and Debates of the 56th Congress, 1st Session"**, Vol. XXXIII, Part, VIII, 1900, p. 420. En esta sesión se investigan interesantes estadísticas sobre el crecimiento del comercio exterior de Estados Unidos. Ibíd.. **"Remarks on Colonies and Colonization. Proceding and Debates of the 56th Congress, 1st Session"**, Vol. XXXIII, Part VIII, 1900, pp. 388, 423-425; 456-457.

[33] Datos citados en Dulles, **op. cit.,** p. 127, de United States Department of Commerce, **Commerce Yearbook,** 2 Vols. (Washington, 1930), II, p. 648-650, 677. Ver: Raymond F. Wikesell, **United States Economic Policy and International Relations** (New York, 1952), p. 7.

[34] Ibíd., p. 130, datos de George Soule, "Prosperity Decade", Vol. 8, en **The Economic History of the United States** (New York, 1947), pp. 252-255.

imperial de la Nueva República tenía más vigor que todos los países europeos juntos, al menos en relación a América Latina.[35]

El Caribe, América Central, la región más débil de la Periferia y la más cercana a Estados Unidos, fueron objeto de la mayoría de los treintaisiete atentados contra la independencia de esta "periferia" de la Periferia. En cambio, en América del Sur, los propios latinoamericanos se repartían territorios en disputa.

Salvo uno que otro caso de resistencia, las élites fueron más bien colaborativas al expansionismo americano.

Durante este brusco salto de Colonia a Imperio, se incuban en los dirigentes norteamericanos las bases de su idealismo imperial. Esta vocación latente es el reflejo de una sociedad que se transformó rápidamente de pigmeo en gigante y, como decía el Conde de Aranda, empezó a ser temida por las demás naciones.

En todo caso, más que un expansionismo anexionista o puramente capitalista, Estados Unidos resolvió sus problemas internos a través de una política exterior imperial. Este es uno de los problemas que más dificultan el nacimiento de una política exterior basada en los Derechos Humanos; para que ésta no se convierta en una respuesta a una crisis del declinar del imperio y de su crisis política e ideológica interna, sino que también tome en cuenta los intereses de todos los grupos y pueblos que también estén preocupados por los Derechos Humanos.

Veamos a continuación el problema de la lucha ideológica contra el comunismo que, en el fondo, sirvió de escudo para imponer un nuevo patrón de imperialismo idealista y protectivo. Se trata de un intervencionismo en nombre del antiimperialismo soviético más que de una política de anexión imperial al estilo europeo.

2) El Clímax de Estados Unidos Como Potencia Mundial y la Guerra Fría: ¿El Contraimperialismo?

En el plano de la política internacional, la consolidación de la primacía de los Estados Unidos de Norteamérica, durante la primera mitad del presente siglo y el nuevo equilibrio de la Guerra Fría son los componentes principales que redefinen el status internacional de la Periferia Latinoamericana.

En el nivel intrarregional, los actores del sistema marginal, a consecuencia de sus experiencias "sui generis" de desarrollo interno y externo; la ideología política, en favor del desarrollo económico, la mo-

[35] William A. William, **American Diplomacy**, op. cit., p. 148-149. Para un estudio global de esta política ver: C. Neale Ronning, **Intervention in Latin America** (New York, 1970), especialmente ver los aportes en la doctrina de no intervención de Andrés Bello, Luis Bravo y Carlos Tobar., pp. 129-150.

dernización social y la seguridad nacional, se transformaron en el común denominador y la máxima aspiración de los diversos regímenes políticos de América Latina.

Como consecuencia de estos procesos mencionados, a nivel internacional e intrarregional, se ha fortalecido el papel del Estado como agente del crecimiento económico, como árbitro y promotor del desarrollo social y como guardián de la seguridad nacional.

Una de las múltiples contradicciones que ha generado este tipo de procesos políticos y sociales ha sido la redefinición de las vinculaciones comerciales y políticas entre la Metrópolis y la Periferia.

Como producto de esta redefinición de relaciones entre América Latina y Estados Unidos, se produjo una toma de conciencia de parte de los gobiernos con distintos signos políticos e ideológicos, de la situación de marginalidad internacional del continente y ello explicaría el creciente papel del nacionalismo, como respuesta a una crisis de identidad nacional y regional.

En el plano cultural y como alternativa intelectual para explicar estos procesos contradictorios, el debate de la dependencia comercial y política de América Latina es un leve intento para revelar la verdadera posición de la región dentro del sistema internacional.

El problema de fondo, durante esos años, eran problemas vinculados a la necesidad de cooperación económica y desarrollo industrial para América Latina, mientras que para Estados Unidos la tarea principal era reconstruir el orden de posguerra, con los grandes aliados y hacia esa dirección se orientó la ayuda económica y el respaldo político.

Como bien señala Gordon Connell-Smith:

> "The intrusion of the Cold War into the Western hemisphere furthered not hemispheric solidarity, but the concept of reciprocity: Economic Assistance for Latin America as a reward for supporting United States policies to meet the threat from international communism". [36]

La participación de América Latina en la ayuda norteamericana entre 1946 y 1960 nunca superó un 4,8 por ciento; en cambio, a falta de Plan Marshall, América Latina aumentaría su capacidad negociadora. [37]

[36] Gordon Connel Smith, **op. cit.**, p. 48.

[37] J. Lloyd Mechan, **The United States and Inter-American Security, 1889-1960** (Austin: Texas, 1961), p. 358. Según Mechan, América Latina no fue olvidada después de la Segunda Guerra Mundial y Truman continuó, la política de Buena Vecindad. A pesar de ello los "latinos" estaban descontentos. Ver, también, Gordon Connel Smith, **op. cit.**, pp. 353-356. Ver también: F. Parkinson, **Latin America, The Cold War and the World Powers, 1945-1973** (California and London, 1974), p. 14, datos de J. F. Rippy "United States Post-War Aid to Latin America", **Interamerican Economic Affairs**, 14 (1961), p. 59.

Dentro de este último aspecto, la penetración capitalista durante estos años por parte de Estados Unidos llegú a su clímax; según datos del Departamento de Comercio:

> "In 1914 total foreign invesment in Latin American was about 8.5 billion. The European share of this was close to 80 per cent, the United States shared 20 per cent. The United Kingdom shared 44 per cent, France 14 per cent, Germany 11 per cent and others 10 per cent. Fifty years later in 1965, the situation is reversed: The United States share of direct foreign invesment in Latin America (book value, 11 billion) was about 70 - 75 per cent. The remainder is largely accounted for by European countries, Canada and Japan. A 1970, estimated give the U. S. investment as about 60 per cent and non U. S. 40 per cent".[38]

De acuerdo con los datos de Naciones Unidas, durante el período más tenso de la guerra fría, 1950-1959, "The United States share in the flow of direct investmetn to Latin American was about 78 per cent and the European most of the remainding".[39]

Las cifras demuestran una clara dependencia comercial de Estados Unidos, pero parece que ello no necesariamente significó una pérdida del control sobre los recursos, valores y resultados no económicos, que son componentes básicos de la vida política.

Por ejemplo, las estadísticas no dicen nada sobre los caminos y puentes construidos, tampoco sobre la cantidad de escuelas, casas, hospitales y estadios deportivos, que son los temas más socorridos en los mensajes presidenciales.

Al mismo tiempo, tanques, barcos y aviones modernizaban los ejércitos y con esto se iban logrando las máximas aspiraciones de los diversos regímenes, según sus criterios de seguridad y sus necesidades,

[38] U. S. Department of Commerce, **Survey of Current Bussiness** (October, 1970), p. 31. Ibíd. (October, 1971), p. 28, and Penelope Poper, "Investment in Latin America", **The Economist Intelligence Unit** (1970), pp. 7-8, citado en Herbert Goldhamer, **The Foreign Powers in Latin America** (Princeton, 1972), p. 28. Para un análisis más general y actualizado ver: Aníbal Pinto, "Economic Relations Between Latin America and the United States", en Julio Cotler and Richard Ragen, **Latin America and the United States** (Stanford: California, 1974), pp. 100-116. Ricardo Escobar, "Latin American and the International Economy", **Journal of Interamerican Studies**, XVIII, Nº 1 (February, 1976). Las fuentes de información básicas para este problema son: CEPAL, **Las Inversiones Extranjeras en América Latina.** Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (Santiago, Chile, 1954), y CEPAL, **El Financiamiento Externo de América Latina.** Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (Santiago, Chile, 1962).

[39] Goldhamer, p. 248. Ver para mayores antecedentes CEPAL, **Estudio Económico de América Latina 1975-1976** (Santiago, Chile, 1975-1976).

con una creciente actitud nacionalista, de admiración y de inferioridad frente a la Metrópolis.

La admiración provenía de los sectores conservadores y de los guardianes del orden que veían en los "halcones" del Congreso y el Pentágono, una actitud decidida hacia la destrucción de los revoltosos y los comunistas. Como observa Richard Barnet:

> "From his vantage point of view... The National Security Manager sees revolution in the underdeveloped world as a problem in the management of violence... The primay problem is aggresion. The principal cauce of aggresion is weakness and instability". [40]

El orden interno y la estabilidad internacional estarían asegurados en un mundo donde "cada acontecimiento que sucede en cualquier lugar nos afecta", decía el Presidente Johnson a las tropas en Vietnam el año 1966. [41] En la Periferia, los aparatos de seguridad interna también veían a los revolucionarios con esta perspectiva.

Igualmente, desde el ala liberal, en la región, existía una cándida admiración y esperanza en los grupos antiimperialistas de la Metrópolis. Las figuras del senador J. William Fullbright y del Presidente John Kennedy, eran las expresiones de que en Estados Unidos aún quedaban idealistas y que la "arrogancia del poder" eran meros accidentes en las andanzas de un nuevo Quijote. [42]

A pesar de esta admiración de liberales y conservadores, un sentimiento antiyanqui, a veces inmaduro y cínico, fue creciendo dentro de los grupos más representativos de la sociedad. Dentro de estos grupos, el "Imperialismo por accidente", como sostiene Ronald Steel, en **Pax Americana**, aparecía como una mera racionalización, para no modificar las políticas de contención e intervención tradicionales.

Según la explicación de Steel:

> "If the British Empire, as Macaulay once said, was acquired in a fit or absent-mindeness, the American Empire came into being

[40] Richard J. Barnet, **Intervention and Revolution** (New York, 1968), p. 24. Otro autor que insiste en el carácter descentralizado y descoordinado de la política imperial de Estados Unidos es Christopher Mitchell, "Dominance and Fragmentation in United States Latin American Policy", en Cotler and Fagen, **op. cit.**, pp. 176-204.

[41] Ibíd., cit. en p. 24. También ver el conocido discurso del Presidente Johnson en la Universidad de Baylor, mayo 28, 1965.

[42] William Fulbright's, **The Arrogance of Power** (New York, 1967). El mismo senador criticó duramente la obsesión anticomunista de la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina, la cual había servido para congelar el proceso de cambio social en la región. Ver **Survey of the Alliance for Progress**, 91st. Congress 1st. Session, Doc. Nº 91 (April, 1969), p. 312.

by accident and has been maintained from a sense of benevolence. Nobody planned our Empire. In fact nobody want it..."[43]

Quizás a raíz de esta inconciencia y falta de debate público, como hemos mencionado antes, Estados Unidos no produjo una política hacia América Latina más o menos coherente.

La ideología "anticomunismo" no era una política, era una suerte de ética política que justificaba el Imperio. Al respecto John M. Swomley Jr., en **American Empire**, se refiere a esta ética imperial con la siguiente reflexión:

> "American Foreign Policy after 1947 was based on the theory that evil in the form of political or military expansion by the Soviet Union should be 'contained' by the political, economic and military expansion of the United States...
> (Continuando su analogía bíblica, él concluye):
> "Instead of recognizing that all men are sinners, it assumes that a whole people or the system under which they live is so much more evil than a less evil or relatively good nation has the responsability of containment. In fact, there are neither devil nor angel nation..."[44]

La fuerza de esta interpretación, si bien algo apasionada, sirve para explicar las reacciones poco racionales que se producían en América Latina, la cual sufría los efectos de esta atmósfera política. También en Estados Unidos, los críticos como Swonley o Horowitz, insisten en que la raíz de los conflictos entre Estados Unidos y América Latina en la posguerra se debió a esta teoría de la conspiración internacional.

Por ejemplo, para Irving Louis Horowitz:

> "The aim of every American President, from Truman to Johnson, was the same: to abolish Latin American economic dependency on non-American producers, and, in the same process, to establish Latin American dependence upon the United States. Insofar as this is a policy, then the United States has a policy..."[45]

[43] Ronald Steel, **Pax Americana** (New York, 1967), p. 15. **Hoffman, en Gulliver's Troubles, op. cit.**, p. 47, critica esta tesis como efecto de una ilusión óptica. Ver George Liska, **Imperial America: The International Politics of Primacy** (Baltimore, 1967), pp. 29-30. Según Liska, estabilidad del sistema y primacía son sinónimos. Como todos los imperios, su política exterior tiene un gran margen de error que hace imposible el éxito completo o la derrota definitiva.

[44] John M. Swomley, Jr., **American Empire. The Political Ethics of Twentieth-Century Conquest** (New York, and Canada, 1970), p. 33.

[45] Irving Louis Horowitz, "United States Policies and Latin America", en Hellman y Rosembaum (Eds.) **Latin America, op. cit.**, p. 51. Ver mi artículo, en colaboración con Heraldo Muñoz, "La Détente y el Sistema Internacional", en **Estudios Internacionales**, VIII, Nº 32 (1975), pp. 103-122, en pp. 107-108. Se incluye una bibliografía selecta.

En contraste con esta visión más o menos moralista, la cultura política de la Periferia vibraba más con otra versión de las relaciones con los Estados Unidos.

Dentro de su tradición cultural y diplomática, la aparente pérdida de control de la soberanía en sus aspectos económicos no determina la capacidad de hacer política y vivir la política a su propia manera.

Mientras exista independencia en los aspectos no comerciales de la vida nacional, la patria es soberana y casi siempre existe una salida decorosa para aceptar cierta dependencia económica y reafirmar en términos parecidos a los de Perón: La Amistad de América Latina no tiene precio.

En esta perspectiva más existencialista, el tipo de juego político que se generó dentro de las relaciones internacionales fue el siguiente, mientras los interlocutores buscaban distintos intereses, la Organización de Estados Americanos esperaba en forma paciente y a veces aletargada encontrar algunos puntos en común.

Sin embargo, para los latinoamericanos en general el problema del anticomunismo no era un punto tan clave como es salir del subdesarrollo. No obstante, EE. UU. implementó esa política, cuya expresión máxima fue la Alianza para el Progreso y la intervención en República Dominicana. El esfuerzo del idealismo del Presidente Kennedy se encontró con limitaciones estructurales dentro de EE. UU. y dentro de las sociedades latinoamericanas, que tenían otros problemas más urgentes que resolver.

El Imperialismo Imperial de Estados Unidos encontró otra excusa para disminuir la ayuda: la falta de cooperación del Congreso y de los dirigentes de la región.

En América Latina, la derecha tradicional veía una enorme amenaza en esta política reformista, pero los acontecimientos de la intervención en Santo Domingo le recuperaron su confianza en que EE. UU. podría modificar sus intentos reformistas. La izquierda, una vez más, encontró argumentos para criticar a los Estados Unidos, mientras que los "grupos de centro" se decepcionaron porque los nobles ideales de Kennedy se desvanecieron y quedaron en el papel como un intento frustrado de promover las reformas sociales en la región. Algo parecido puede suceder con las políticas de derechos humanos, que también preocupan a gobiernos de derecha e izquierda, en especial a Cuba y que, por ahora, tampoco satisface plenamente las demandas de "sectores de centro" en EE. UU. y América Latina.

Después de los recientes cambios de Nicaragua e Irán y las indecisiones de Carter, se comienza a dudar de la solidez en los planteamientos sobre los derechos humanos. La prensa mundial y los países democráticos de la región han reaccionado en forma desfavorable frente a la aparente indecisión de Carter. De hecho, los países andinos han tomado el liderazgo en el caso de Nicaragua.

3) El declinar de la primacía de Estados Unidos y la crisis de la idea imperial

Hemos visto cómo la idea de un idealismo imperial "no deseado" y "benevolente" parece ser útil para explicar el comportamiento de Estados Unidos frente a América Latina hasta la década del 70. Hoy día esta descripción quizás no es tan acertada por cuanto la influencia de EE. UU. es decreciente, limitada y sectorial como ha señalado Jerónime Slater. Ahora se prefiere hablar de interdependencia mutua, vulnerabilidad recíproca de EE. UU. con el mundo desarrollado y el Tercer Mundo. A pesar de que éste es un fenómeno cierto, preferimos plantear la duda sobre la desaparición de la "idea imperial", que aunque se esté modificando el imperio, puede permanecer como actitud sicológica al definir las relaciones internacionales de la Metrópolis en su etapa descendente.

Desde los últimos años de la década del sesenta hasta el presente, la política internacional ha evolucionado desde un equilibrio bipolar hacia otro triangular o pentagonal, como es bien conocido.

El análisis detallado de estos problemas los he resumido en algunas publicaciones recientes y allí se proporcionarán los antecedentes de este cambio en las estructuras que organizan y distribuyen el poder mundial y cuál sería la relación de la Periferia en el actual "modus vivendi".[46]

En primer lugar, se ha terminado el período de postguerra en que Estados Unidos era la potencia dominante. En segundo término, se produce la recuperación política y económica de Japón y Europa. En seguida, las nuevas naciones empiezan a participar activamente en los asuntos internacionales con miras a reforzar su independencia nacional. En cuarto lugar, la "unidad monolítica" del bloque socialista se diluye y, además, la República Popular China ingresa al club nuclear. Quinto, la Unión Soviética y Estados Unidos alcanzan una "paridad nuclear". Este empate del poder estratégico es resumido por el propio Nixon: "Desde 1945 a 1949 nosotros éramos la única nación del mundo que poseía un arsenal de bombas atómicas. Desde 1950 a 1966 nosotros teníamos una superioridad estratégica sin contrapeso. Desde 1967 a 1969 mantuvimos una superioridad significativa. Hoy en día, la Unión Soviética posee una fuerza estratégica poderosa y sofisticada casi equivalente a la nuestra". Finalmente, a partir del discurso presidencial pronunciado el año 1969 en la Isla de Guam, se establece la tesis central de la nominada "Doctrina Nixon", que consiste en que Estados Unidos participará en la defensa de los países aliados y amigos, pero no podrá concebir "todos" los planes, designar "todos" los programas, ejecutar

[46] Walter Sánchez, "El Triángulo Washington-Moscú-Pekín", op. cit., p. 3. De 108 Tratados entre Estados Unidos y Unión Soviética desde 1933, 58 se han acordado entre 1972-1974.

"todas" las decisiones y llevar a cabo "toda" la defensa de las naciones del mundo.[47]

Esta serie de cambios en las estructuras representa una nueva etapa en la evolución de las relaciones internacionales y es precisamente en este período cuando la détente cobra una importancia y un ritmo creciente.

En general, se podría afirmar que ha emergido una nueva "era de negociación" como consecuencia de la distensión dentro del triángulo Moscú-Pekín-Washington. No obstante, por otro lado, se puede observar un deterioro en el segundo triángulo compuesto por Estados Unidos, Europa Occidental y Japón. En beneficio del proceso de distensión global, el profesor Robert L. Pfaltzgraff propone mejorar los vínculos entre los integrantes del segundo triángulo. En efecto, el autor señala que tanto a Moscú como a Pekín les interesa el mejoramiento de las relaciones entre Estados Unidos, Europa Occidental y Japón. Por ejemplo, la Unión Soviética vería con mucha preocupación el hecho de que Japón desarrollase su propio poderío nuclear, o si se aliase con una de las potencias socialistas a expensas de la otra. Para el establecimiento de una nueva estructura de paz mundial, "se debe otorgar primera prioridad a las relaciones en el triángulo Estados Unidos-Europa-Japón. Aquí yacería la clave para la evolución de una nueva relación con ambos, Moscú y Pekín.[48] Por lo tanto, la preservación del triángulo Estados Unidos-Europa-Japón, sería un prerrequisito esencial para el continuo mejoramiento de las relaciones entre Estados Unidos, la Unión Soviética y la República Popular China.

En segundo término, el proceso mismo de distensión ha implicado un mayor margen de opciones para las potencias medianas y países en desarrollo. De allí que algunas potencias medianas y pequeñas han sabido usar la détente para reafirmar su soberanía e independencia respecto de sus aliados mayores. Como consecuencia, el propio Kissinger fue duramente criticado por su preocupación excesiva por la diplomacia a nivel de superpotencias. El profesor Stanley Hoffman, de la Universidad de Harvard, sostiene que si bien Kissinger ha logrado sobrepasar la vieja concepción de guerra fría, ha cometido el error de pensar que bastaba con controlar las relaciones pentagonales para que todo lo demás se arreglase automáticamente: "El problema es que las dos superpotencias controlan cada día menos la política mundial... A través de todo el mundo se observa una reafirmación de las potencias peque-

[47] Richard Nixon, **United States Foreign Policy for the 1970's**, U. S. Government Printing Office Washington 1970, p. 10, citado en mi artículo en colaboración con H. Muñoz, "La Détente y el Sistema Internacional", **op. cit.**, p. 111.

[48] Robert L. Pfaltzgraff, "Multipolarity, Alliance and U. S. Soviet-Chinese Relations", **Orbis** (Fall, 1973), pp. 723-724, 727-728, 735-736, cit. en "La Détente y el Sistema Internacional", **op. cit.**, p. 119.

ñas... No hemos sido capaces de controlar los acontecimientos en Tailandia o Portugal. Ni pudimos obligar a Israel a otorgar ciertas concesiones"... "La única solución, según Hoffman, es que los Estados Unidos probablemente deberán aceptar un grado considerable de descentralización de la política exterior". [49]

Por una parte, quizás este tipo de "descentralización" pueda contribuir al fortalecimiento de nacionalismos constructivos y regionalismos integradores que, en último término, se transforman en elementos estabilizadores del sistema internacional.

Por otra parte, esta nueva forma de entendimiento podría interpretarse como una simple estrategia designada a preservar una situación de condominio. En otras palabras, la distensión podría conceptualizarse —al decir del profesor Robert Osgood— como "una estrategia para mantener un sistema internacional en el cual Estados Unidos pueda retener su influencia global a un reducido nivel de esfuerzo y a un limitado riesgo de enfrentamiento armado". [50]

Esta última visión ha sido exagerada por los analistas chinos y algunos dependentistas, los cuales ven en esta retirada de Estados Unidos del primer plano de la política mundial, un símbolo del fin del hegemonismo y de la emergencia del Tercer Mundo como el actor más relevante en la política mundial. [51]

A pesar de estas exageraciones, es un punto de vista que merece atención, sobre todo en el sentido señalado por Robert Osgood.

El fin de la descolonización, la experiencia de Vietnam, Watergate, la crisis de la energía provocada por los países de la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo) y la crisis de recursos y el medio ambiente, agitan la imaginación y expectativas del Tercer Mundo. En general, sus dirigentes coinciden que en la actualidad existe una mayor posibilidad de presionar para la creación de un Nuevo Orden Económico Internacional. En relación a América Latina, esta posibilidad ocurrió antes. Sabemos que una década atrás, Claudio Véliz escribió: "La Guerra Fría ya no se aplica en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina". [52] El hecho principal según Véliz es:

> "That, whatever its causes, there is at present a situation which allows certain countries in certain circumstances to have greater political mobility, and perhaps power, than their limited military and economic strength would suggest". [53]

[49] Stanley Hoffman, **Time**, April 7, 1975, p. 29.

[50] Robert E. Osgood, "The Consequences of Détente", **Sais Review** (Winter, 1973), cit. en **Ibíd.**, p. 119.

[51] **Ibíd.**, p. 113. También ver mi artículo "La Política Exterior de China y El Tercer Mundo", en **Panorama de la Política Mundial, op. cit.**, pp. 76-118. Ed. Walter Sánchez, Edit. Universitaria, 1977.

[52] Claudio Véliz, "Foreign Policy and The Rise of Latin American Nationalism", **Australian Outlook** (December, 1969), p. 141.

[53] Ibíd., p. 142.

En este sentido, podríamos decir que América Latina no solamente se descolonizó antes que Africa y Asia, sino que también adelantó a esos continentes en sus esfuerzos por mitigar los intentos de recolonización económica y cultural.

El aparente divorcio entre la fuerza económica y militar y la influencia política en la Periferia ha servido como estímulo para procesos "antiatímicos" que han elevado su status político, dentro de la escala de estratificación internacional, aun cuando su estancamiento económico no se ha modificado sustancialmente.[54]

La distensión, por tanto, permite un proceso de reversión de la situación "atímica" que afecta a la Metrópolis y favorece a la Periferia Latinoamericana.

Por esta paradoja se explica el parcial ascenso de la Periferia y descenso de la primacía de los Estados Unidos de Norteamérica, en términos políticos, aun cuando en el campo económico sigue siendo la primera Metrópolis Industrial.

En comparación con Inglaterra, el atardecer del Imperio Americano ha sido más gradual y más publicitado, a pesar de que nunca su poder político ha sido tan extenso en el Tercer Mundo como el ejercido por la Pax Británica.

Thomas L. Hughes en "On Causes of Our Troubles" ilumina esta situación de la siguiente manera al escribir en las páginas de **Foreign Affairs:**

> "The paradox that our political influence lessened at the same time that primacy of our power is being reconfirmed... The paradox of escalating volume of communications and their declining meaning and significance... The paradox that where governments are for us, their people are against us; and that where governments are against us, the people may still be on our side".[55]

En el plano económico la primacía de Estados Unidos se mantiene, aunque cada vez con mayor competencia por parte de las economías de mercado y aquellas con planificación centralizada; sin embargo, en

[54] Ver Lawrence R. Alschuler, "Satelization and Stagnation", **International Studies Quarterly**, 20, Nº 1 (March, 1976), pp. 39-83. Un intento por cuantificar la estratificación internacional. Sin embargo su apego al modelo de A. G. Frank limitó sus observaciones. Al respecto los trabajos de Thomas E. Weisskopf, "Dependence as an Explanation: A critique" (Paper delivered at the Sixth National Meeting of the Latin American Studies Association, Atlanta, Georgia, March, 1976), demuestran que la dependencia no inhibe el desarrollo económico sino que es una expresión de un desarrollo desequilibrado como fruto del capitalismo en general y no de la dependencia **per se**. Por lo tanto, la dependencia **per se** no explica el subdesarrollo. Ver Lagos, Gustavo, **op. cit.**

[55] Thomas L. Hughes, "On the Causes of Our Discontents", **Foreign Affairs**, Vol. 47, Nº 4 (July, 1969), pp. 657-658.

el campo político, al menos en América Latina como región, la política del "bajo relieve", tradujo una realidad de gradual disminución de la presencia y peso político de la metrópolis en los asuntos de la Periferia. Como señala Abraham Lowenthal, en la revista **Estudios Internacionales** (1977), "El Fin de la Presunción Hegemónica" es una realidad de los años setenta y abre una nueva era en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. En su opinión, "las relaciones especiales históricas entre los Estados Unidos y Latinoamérica están llegando a su fin, no en la retórica sino en los hechos". Una década atrás, Claudio Véliz había prefigurado esta situación.[56]

Este cambio en la correlación de fuerzas en la política internacional y en los patrones de estratificación internacional es moderado y a veces más subjetivo que objetivo. No obstante, las recientes crisis que afectan a la Metrópolis, han sido catalizadores de esta lenta retirada.

Para ampliar este balance de la etapa de transición en las vinculaciones estructurales entre Metrópolis y Periferia, necesariamente hay que ubicarse en el contexto del nuevo equilibrio en las relaciones Norte-Sur. Como vimos antes, una consecuencia completa del fin de la política de bloques marcó el fin de la descolonización, lo cual permitió un mayor conocimiento e intercambio Interperiferias. La así denominada estructura feudal del sistema internacional, en la cual las conexiones horizontales entre Periferias no eran posibles, dio paso a un nuevo tipo de contactos políticos y comerciales dentro del Tercer Mundo.

En los países del Norte, el actual momento de transición refleja una creciente dispersión y quiebre dentro de los sistemas de alianzas al nivel transnacional; estas alianzas son los puentes y corredores que mantienen funcionando la cooperación entre las élites de la Metrópolis y los grupos internacionalizados de la Periferia. En el presente, los hombres de negocio no esperan tanto del Departamento de Estado y desconfían de un apoyo abierto a sus operaciones comerciales.

La creciente segmentalización y descentralización de la política exterior económica de la Metrópolis, reflejada en los constantes choques entre las distintas agencias burocráticas o en la política interna, por las sucesivas crisis en la conducción de la Metrópolis. Particularmente la nueva situación refleja una pérdida de influencia relativa de la Presidencia y los grupos de interés tradicionales en relación con el mayor papel que adquiere el Congreso y la opinión pública interna y externa. En lo internacional y como reflejo de este mayor pluralismo interno, en las actividades de las Corporaciones Multinacionales ya no importa tanto su carácter estrictamente nacional e ideológico, por lo cual se transforman en poderosos agentes transideológicos y transna-

[56] Abrahan F. Lowenthal, "El fin de la Presunción Hegemónica", **Estudios Internacionales**, X, Nº 37 (enero-marzo, 1977), pp. 45-68. El aspecto débil de este artículo es sobreestimar tanto la anterior hegemonía como su eventual desaparición.

cionales. En estas condiciones su control cada día se hace más difícil por parte de los gobiernos en la Metrópolis y en la Periferia.

La retirada del primer plano político ha sido agravada por la coyuntura económica internacional, mezcla de estancamiento con inflación o "stanglation" que ha afectado las economías centrales y, principalmente, por las crisis del petróleo.

En la etapa de transición, las Metrópolis pioneras de las innovaciones históricas y tecnológicas, como también las Periferias, tienen dificultades de usufructuar de tales innovaciones y han experimentado existencialmente los problemas de los "límites" y contradicciones del orden económico internacional vigente.

Las enfermedades del capitalismo no son las mismas de ayer. En nuestros días el sobreconsumo, el desperdicio, la contaminación ambiental, las discriminaciones sociales, el hacinamiento de las grandes ciudades, la creciente comunicación sin sentido y tantos otros problemas derivados del capitalismo en su fase posindustrial, y posnacional, han provocado una situación de crisis. Por ejemplo, hoy se habla públicamente de la "economía de la angustia", término acuñado por el distinguido economista John K. Galbrait, en las páginas del **New York Times.** Por otro lado, la Periferia ha perdido en el campo económico la relevancia que ha ganado en la esfera política.

De acuerdo a lo que muestran las estadísticas y las tendencias económicas, el sistema de estratificación internacional en transición, debilitó la importancia del subsistema Centro-Periferia y desplazó los flujos comerciales y financieros hacia un mayor comercio entre los países centrales e industrializados.

Como observa Aldo Ferrer en **América Latina en la Economía Internacional** (1977):

> "El intercambio Centro-Periferia disminuyó su participación en las exportaciones mundiales desde más de un 40% en 1913 a un 32% en 1960 y a un 27% en 1970. La Periferia ha perdido importancia en su comercio total hacia los países desarrollados... En 1913 las exportaciones hacia la Periferia representaron cerca de un 50% de todas las exportaciones de manufacturas en los países desarrollados; en 1970 la proporción disminuyó a un 20%". [57]

En el caso específico de la Periferia Latinoamericana, "las exportaciones que representaban un 25% del producto regional, al fin de

[57] Ver el valioso aporte de Aldo Ferrer, **Economía Internacional Contemporánea** (México, 1976), pp. 46-47. También ver Aníbal Pinto e Ian Knakal, "El Sistema Centro-Periferia, 20 Años Después" (CEPAL, mimeógrafo).

la década de 1920, disminuyeron su participación a algo más que en un 10% entre 1950 y 1960, tendencia que se recuperó en los últimos años".[58]

Mientras la actividad comercial entre Centro y Periferia declina en volumen e importancia para la expansión de la economía mundial, los países del triángulo industrializado aumentan sus contactos y volúmenes de comercio, desde un 30% del comercio mundial en la década de 1930 a un 50% en los sesenta y un 60% en la década actual.[59]

La madurez política y económica de Europa y Japón ha aumentado la capacidad de negociación para administrar sus recursos, transferir tecnología apropiada e informarse sobre el problema del control de mercados, la fijación de precios y la regulación de la inversión extranjera. Como expresión de este desarrollo intralatinoamericano, las negociaciones del Tercer Mundo se han globalizado, aprovechando la experiencia de la región y el prestigio alcanzado en este campo.

Dentro de esta tendencia, en la cual los elementos políticos se introducen sistemáticamente al problema económico, según Constantin Vaitsos:

> "La mayor expresión de este proceso (crecimiento del poder negociador) ha estado relacionada con la creación del Cartel por los países productores de petróleo... El caso del petróleo reiteró que la organización del mercado y la formación de los precios depende principalmente del poder relativo de negociación entre compradores y vendedores más que de las condiciones de la oferta y la demanda".[60]

Los países del Sur del planeta, como asimismo los del Norte, veían por primera vez la posibilidad de una especie de imperialismo al revés, por el cual algunos países pobres podían "poner de rodillas" a Estados Unidos y a otras potencias, según expresión del Presidente James Carter, durante su campaña.[61]

El desafío del poder creciente del Tercer Mundo, según James W. Howe, descansa en tres elementos principales:

[58] **Ibíd.**

[59] **Ibíd.**, p. 44.

[60] Aldo Ferrer, **Economía Internacional, op. cit.**, p. 124. Ver Constantine Vaitsos, "Las Relaciones Económicas entre el Norte y el Sur", en **El Trimestre Económico**, V. 42, Nº 165 (enero-marzo, 1975), pp. 143-167. También ver Roger Hansen, "Relaciones Económicas entre los Estados Unidos y América Latina. Bilaterales, Regionales o Globales", **Estudios Internacionales**, Nº 37 (julio-septiembre, 1975); y por el mismo autor Roger Hansen, "The Political Economy of North-South Relations: How Much Change", **International Organization**, XXIX, Nº 4 (Autumn, 1975).

[61] Citado en mi artículo "Los Nuevos Desafíos a la Política Exterior...", en **Panorama de la Política Mundial, op. cit.**, p. 241. Las nuevas formas de negociación colectiva del Tercer Mundo, a través del sistema de Naciones Unidas, también se analizan en las páginas 232-237.

"**First,** 'that the new challenges are being pressed on the North —by the nations of the South"; **second,** that one of these challenges— that of the oil exporters —has actually altered certain objective power relationship in favor of the South; and **third,** that although no such overall change in power has occured... a **subjective change in the perception of power has taken place**— both in the South and the North, which has made the South more assertive in its relationship with the North and made the North take Southern demands more seriously". [62]

Estos tres cambios, han servido de telón de fondo, en las ruedas de negociaciones colectivas entre el Norte y Sur, en las cuales se han totalizado las demandas que hace años atrás habían planteado los países latinoamericanos, para buscar soluciones con el fin de reformar o modificar el antiguo orden económico internacional.

El status general de estos países del Tercer Mundo y sus distintas regiones y subregiones, no ha cambiado, como lo demuestra el hecho que el más afectado por la crisis de alimentos y el alza del precio del petróleo fue el grupo de 25 economías, que Naciones Unidas, define como los más pobres entre los países subdesarrollados, entre 1973-1974. [63]

Ello demuestra, que sólo se produjo una momentánea disociación entre capacidad económica e influencia política y que, de ningún modo, la amenaza de la recolonización del Hemisferio Sur por algunas potencias del Norte ha desaparecido.

Un segundo obstáculo, que surge para que la Periferia pueda optimizar esta mayor capacidad de negociar los aspectos económicos de su dependencia, es la creciente estratificación intrarregional, es decir, el aumento de las desigualdades entre los propios países de la Periferia. Este factor sirve para erosionar las lealtades supranacionales y hundir a los países en un nacionalismo reactivo y particularista.

Dentro de América Latina, debido a las distancias sociales entre países más desarrollados y otros menos desarrollados, las tres potencias mayores, pueden renegociar esta "dependencia transnacional", al menos en algunos aspectos, mediante la manipulación de este juego oligopolístico. Sin embargo, aquellos países con mercados insuficientes y con menos penetración de conglomerados, continúan en sus formas tradicionales de dependencia.

Desde 1971, según Roger Hansen:

"Estados Unidos absorbe el 45% de las exportaciones de manufacturas de América Latina (al mismo tiempo), la inversión norteamericana representa dos tercios del total de la inversión

[62] Ver James W. Howe, "Power in the Third World", **Journal of International Affairs,** XXIX, Nº 2 (Fall, 1975), pp. 113-127, en p. 114.

[63] V. H. Oppenheim, "Whose World Bank?", **op. cit.,** p. 105, cit. en "The Metropolis and the Periphery", **op. cit.,** p. 23.

extranjera directa en la región, y ésta se ha reorientado cada vez más hacia el sector manufacturero; controlando la propiedad, entre un 50% y un 100% de sectores más dinámicos de la economía".[64]

En ambos tipos de vinculaciones de dependencia tradicional y transnacional, los desequilibrios del desarrollo del capitalismo periférico aumentan las heterogeneidades y ensanchan las distancias entre los propios países de la Periferia y entre éstos y las Metrópolis.

Por estas razones, las Compañías Multinacionales, junto con producir la internacionalización de los sectores líderes de la economía, han encontrado un "modus vivendi" bastante positivo con el Estado tecnoburocrático y por su carácter corporativo, el Estado acrecienta su poder en casi todas las esferas de la vida social, política y económica.

En contra de lo que señalan algunos dependentistas, desde 1950 la tasa de crecimiento del producto de manufacturas ha sido mayor dentro del Tercer Mundo en su totalidad, que en los centros industrializados, lo cual demuestra que el capitalismo periférico, con apoyo estatal e internacional, goza de buena salud y las alternativas de una vía no capitalista, en general, son cada vez más escasas.[65]

Según Celso Furtado, en Brasil, la participación del Estado en la actividad económica creció de un 4% a un 25% durante el período de posguerra; de acuerdo al **Statistical Abstract of Latin America**, en ese mismo país para la década del sesenta, el 28% del producto nacional, provino del sector público y su inversión creció de un 11% entre 1900-1929 a un 34% entre 1929-1950.[66]

En otros países, como Chile, Argentina, México, las evidencias apoyan la idea del surgimiento de un Estado empresarial, que en general prefiere crecer y funcionar con estructuras autoritarias de gobierno o democracias con participación limitada.

Por otro lado, el creciente poder negociador de la Periferia, aparece confirmado a través del fortalecimiento del papel del Estado tecnoburocrático el cual también sufrió transformaciones debido a la crisis de transición en el sistema de estratificación internacional.

Las características de este nuevo papel del Estado pueden ser definidas como una especie de **neomercantilismo**, en el cual el poder de la nación y la introducción de la política en el manejo de la economía interna y externa, son reflejos del antiguo mercantilismo europeo. Naturalmente, la seguridad nacional, el deseo de preparar e incrementar

[64] Ver Hansen (1975), en **Estudios Internacionales, op. cit.**, p. 76.

[65] Thomas E. Weisskopf, "Dependence as an Explanation...", **op. cit.**, p. 11.

[66] Celso Furtado, "De L'Ogigarchie A' L'Etát Militáire", en **Les Tempes Modernes** 23, Nº 257 (Oct., 1967), p. 583. Citado en Herbert Goldhamer, **The Foreign Powers in Latin America** (Princeton, 1972), pp. 86-87.

la población, el ansia de fortalecer la defensa, son parte esencial del credo mercantilista.

El Estado así entendido, aprovecha todos los instrumentos a su alcance para lograr estos objetivos políticos, aunque en los aspectos económicos y tecnológicos se acreciente la desnacionalización de la actividad económica.[67]

Un reflejo de este neomercantilismo es la enorme preocupación por la seguridad nacional.

Como fruto de este interés, la economía del desperdicio, no sólo parece afectar a la Metrópolis sino también a la Periferia, en el sentido que en muchos regímenes, reformistas o conservadores, se opta por la seguridad en desmedro del desarrollo. Paradojalmente, un nacionalismo, de retórica patriótica, descuida y a veces enajena las auténticas tradiciones y la larga aspiración por la solidaridad latinoamericana. Al igual que todo exceso, el "ultranacionalismo" debilita en vez de acrecentar el poder y la armonía nacional y regional.

Como ilustración de esta realidad, basta con mencionar el incremento del gasto armamentista que según un estudio reciente:

> "It is in the nations of the developing world —in Asia, Africa and Latin America— that the most pronounced relative increase in military expenditures has occured. In fifteen years, military expending in developing countries more than doubled, from 15 billion dollars in 1960 to 39 billion dollars in 1974. (In constant 1973 dollars). The mildest relative increase was in Latin America, where expenditures were up two-fold; the sharpest was in the Middle East, where they up eight fold. In the developing world as a whole, military expenditures have increased twice as fast as the economic base to support them".[68]

[67] Ver, por ejemplo, al nivel nacional: Constantine Vaitsos, "El Cambio de Políticas de los Gobiernos Latinoamericanos con Relación al Desarrollo Económico y la Inversión Extranjera Directa", **El Trimestre Económico**, XLI, Nº 161 (enero-marzo, 1974). Desde el punto de vista de la política regional, el reciente artículo de Tomassini arroja luces sobre el nuevo poder negociador de América Latina. Ver Luciano Tomassini, "Tendencias Favorables o Adversas a la Formación de un Sistema Regional Latinoamericano", **Estudios Internacionales**, Nº 29, (enero-marzo, 1975). Al nivel del Tercer Mundo, a pesar de la amenaza recolonizadora el acuerdo de Lomé es una vía intermedia de arreglo del problema Norte-Sur, ver Alfred S. Friedeberg, "The Lomé Agreement: Co-operation Rather Than Confrontation", **Journal of World Trade Law**, IX, Nº 6 (November-December, 1975). Finalmente, a nivel planetario ver el aporte de Jan Tinbergen and Antony Dolman (Eds.), **Rio Reshaping the International Order: A Report to the Club of Rome** (New York, 1976).

[68] Sivar Ruth, **World Military Expenditures** (Inst. for World Order, 1976), p. 26. Para el papel de las Corporaciones en la carrera armamentista, ver Raimo Vayrynen, "Las Corporaciones Transnacionales, la Transferencia de armas", **Cuadernos Semestrales**, CIDE, México, 2º Sem., Nº 4, 1978, pp. 15-51.

La carrera armamentista en América Latina, el aumento de las rivalidades especialmente en el Cono Sur, es otra expresión del Neo-Mercantilismo en la política continental.

En el credo mercantilista el axioma más importante es el poder de la nación y en su versión latinoamericana esto significa la grandeza de la patria y su seguridad interna y externa. Por sobre todas las cosas, en el fondo lo que se busca es el orden y la estabilidad, aunque estas metas entren en conflicto con los ideales de la democracia y libertad.

Así como en Africa, el fin del Imperio produjo la retribalización del continente y su intento de nueva repartición por el joven Imperialismo Soviético, así también, en América Latina, el fin de la primacía Estados Unidos ha desatado una carrera por llenar este vacío de poder.

A diferencia de Africa, las potencias mayores de la propia Periferia, definen cada día más su diplomacia en términos geopolíticos; por lo tanto, el impulso por captar mercados, espacios vacíos, zonas de influencia, ha recrudecido en la última década. En la región, la repartición de zonas de influencia continúan siendo obra de los propios latinoamericanos, más que de potencias extranjeras, situación que también distingue la experiencia de América Latina de la de Africa o de la sufrida por Indochina.

En este cuadro político la crisis de transición entre dos eras, como la anunciara Zbigniew Brzezinski, al comienzo de la década o Celso Furtado recientemente, sigue como un fenómeno latente y en constante evolución.

En esta transición es posible el paso a una era tecnocrónica o a una nueva concepción del desarrollo como fruto de un concepto distinto de civilización.[69]

El paso de una distensión competitiva o Paz Fría hacia una distensión cooperativa y de búsqueda de aquellos bienes colectivos que requiere la humanidad, aún no se ha producido. No obstante las crisis del petróleo, alimentos y materias primas, en el fondo no son más que la punta de un "iceberg", bajo cuyas aguas se acumulan múltiples contradicciones que han puesto en duda la legitimidad y eficacia del viejo orden económico internacional y el condominio de las Metrópolis del Capitalismo y el Comunismo.

A fines del siglo XIX se produjo una situación similar de condominio, al menos en el caso de América Latina, cuando Inglaterra, la Metrópolis del Viejo Mundo y Estados Unidos, la del Nuevo Mundo, en vez de destruirse en la competencia política y económica,

[69]Zbigniew Brzezinski, **Between Two Ages** (New York, 1970). Ver sobre esta nueva visión el interesante trabajo de Claudio Orrego, en el presente volumen.

se complementaban. Hoy las Metrópolis antagónicas en lo ideológico parece que también se complementan a través del intercambio y la congelación del statu quo, que es una piedra angular del esquema de la distensión.

Frente a la oscuridad de la era que se avecina, lo peor sería volver al maniqueísmo de la guerra fría en lo intelectual y en la acción política o a una política de contención que en el fondo no es política.

Por esta razón, frente a la oscuridad más vale encender una vela que maldecirla, como reza un viejo proverbio chino.

La posibilidad de innovación en el futuro comportamiento internacional de América Latina es más viable porque el costo político de una mayor autonomía es menor.

La Metrópolis Americana no está en condiciones ni tiene intenciones de mantener la aceptación de su política imperial, cuando ello significa una gran inversión en términos de energía y recursos. Por esta razón los costos de mitigar y transformar las relaciones de subordinación son menores por cuanto existen más posibilidades y opciones en el horizonte internacional de América Latina.

En concreto, esto significa que gracias al nuevo status de América Latina como clase media internacional, puede no sólo diversificar sino universalizar sus contactos internacionales en favor de sus propios intereses y en acción concertada con los intereses y demandas del Tercer Mundo.

A diferencia del pasado, sus posibilidades de selección de aliados o enemigos depende menos de las reglas del juego establecidas por las Metrópolis y cada vez descansan más en su propia autodeterminación.

En este sentido las lecciones del pasado son extraordinariamente útiles dentro de la actual coyuntura de América Latina en el mundo y para su papel en el futuro.

En el pasado, las rivalidades internas y los nacionalismos estrechos facilitaron la penetración extranjera y la atomización del continente.

En el presente, si el nuevo poder negociador de América Latina se desperdicia a causa de la improvisación, la falta de una estrategia diplomática global y la poca voluntad para buscar objetivos supranacionales, en función de una mejor posición para la región y el Tercer Mundo, los propios latinoamericanos serán los responsables del desperdicio.

Este nuevo poder negociador es un arma de doble filo: o sirve para unificar la región en torno a un consenso político, en lo interno y en lo externo, o América Latina se pierde en el laberinto de nacionalismos estrechos, que eventualmente pueden escalar hacia el conflicto más que la cooperación.

El poder político en manos de los latinoamericanos sigue siendo tan inconstante e inestable como cuando era controlado por los espa-

ñoles, ingleses o norteamericanos; ésta es una lección del pasado que las Metrópolis y las Periferias no deben olvidar.

Mientras el consenso nacional entre los actores de la política latinoamericana continúe en su punto muerto, se agudizarán políticas exteriores de seguimiento y aceptación, más que de independencia e innovación. En esa misma medida, al postergarse la posibilidad del consenso, América Latina irá disminuyendo su atractivo como eventual aliado del Tercer Mundo. También irá facilitando el renacer de una "idea imperial" que incluso para los norteamericanos aparece poco rentable.

Si América Latina abandona su papel de posible promotor y mediador en el Diálogo Norte-Sur como clase media internacional, se transformará en un continente orientado hacia la mantención del statu quo más que a su innovación. Si ello ocurriera perdería la posibilidad de rejuvenecer su presencia en el mundo y reidentificarse consigo misma, en un diálogo entre iguales con el Tercer Mundo y en un trato maduro con las Metrópolis del presente y del porvenir.

La lección del pasado es que el poder tiene límites para el Imperio y para sus países Satélites.

Hoy como ayer la fortuna y el poder son escasos, inestables e inconstantes. En el mañana, el continente tiene en sus manos una mayor cuota de fortuna y poder que en su pasado; lo importante es no retornar al pasado, sino que convertirlo en fuerza de innovación para el futuro de las relaciones internacionales de América Latina. Sólo así la posibilidad del retorno al idealismo imperial puede desaparecer del horizonte de la región.

4) El Debate Sobre los Derechos Humanos:

¿El renacer del idealismo o de la idea Imperial?

La "crisis del espíritu" que señalamos en un comienzo es la fuente de una mayor preocupación por los Derechos Humanos. Así como nadie deja de venerar a su patria, Dios o su madre, así los Derechos Humanos tienen un llamado que trasciende las naciones, religiones y otro tipo de divisiones entre los hombres. Como respuesta a la "crisis espiritual" de occidente, estos ideales aparecen como la mejor opción frente a un mundo caracterizado por el materialismo y barbarismo. Para los americanos, como vimos, esta tradición no nace con Jimmy Carter. Al igual que B. Franklin, él representa el espíritu del neocapitalismo y sus crisis en los umbrales del siglo XXI. Las dudas de Carter son semejantes a las de John Adams, cuando veía que su nación podía convertirse en un "dictador del mundo" como fruto de su crisis espiritual y de su incapacidad para vincularse a otros países de acuerdo a sus valores más preciados.

La fe sólida del pueblo americano en su revolución descolonizadora, en que todos los hombres son iguales y tienen igualdad de oportunidades, es parte de la más querida tradición política de los norteamericanos. Por esta razón a veces las nuevas políticas de Derechos Humanos tienen algo en común con el "destino manifiesto", en el sentido que crean un sentimiento y una fe en favor de la expansión de un neoliberalismo, aunque este espíritu no sea capaz de determinar todas las decisiones gubernamentales.

A diferencia del "destino manifiesto" del siglo XIX, a fines del siglo XX esta vocación es el fruto de una "crisis del espíritu", de inseguridad interna y de escepticismo sobre la capacidad de perfectibilidad que tienen las sociedades humanas. El cuadro internacional de creciente posibilidad de una tercera guerra mundial agrega otro matiz de drama a la actual situación.

El autoritarismo y militarismo ya no sólo se perfila en las Repúblicas Bananeras sino que es la característica de la mayoría de los regímenes del Tercer Mundo. Incluso para algunos intelectuales y para la prensa americana, Watergate significó que Estados Unidos comenzaba a "latinoamericanizarse". El Capitolio mostraba claros signos de decadencia y autoritarismo que hasta hace poco era un fenómeno exclusivo de Iberoamérica. La militarización de la política soviética y cubana y de sus economías, aparecen como tendencias que han barbarizado al comunismo.[70]

En Estados Unidos la creciente participación del Estado en la vida nacional, los grandes consorcios de producción material y cultural, así como la menor participación del pueblo en la conducción del Estado dan la imagen de un Estado semiliberal, semicorporativo y semicapitalista. Ante estas amenazas surge la inquietud por los derechos humanos como una forma de recuperar la vocación libertaria de Estados Unidos.

Así como Wilson quería un mundo libre para la democracia y Kennedy estaba dispuesto a "tomar sobre sí cualquier responsabilidad y pagar cualquier precio", Carter en su discurso inaugural dijo: "Porque nosotros somos libres, jamás seremos indiferentes al destino de la libertad en cualquier lugar". El mismo Kissinger cuyo dogma fue la política como "arte de lo posible", mostró una buena dosis de preocu-

[70] Sobre este tema no puede caerse en visiones superficiales. En estudio interesante ver en Howard J. Wiarda, "The Latin Americanization of the United States". Unpublished Paper. Para el caso de la Unión Soviética escribí un artículo "El papel político del Ejército soviético" en **Militares y Sociedad Civil**, CISEC, Santiago, Chile, 1978. En él planteo la tensión entre dictadura del proletariado y dictadura militar en el comunismo soviético que también se expresa en el caso cubano.

pación por la carencia de valores que sufría la sociedad americana. Su realismo fue superior al idealismo de su sucesor.[71]

Los sólidos argumentos de Patrick Moynihan en contra de los países totalitarios que manejaban la Asamblea de Naciones Unidas y otros que pretendían controlar la O. I. T. fueron escuchados por Kissinger, quien lo nombró su representante ante las N. U. Gracias a Moynihan se decidió postergar el retiro de Estados Unidos de la Organización Internacional del Trabajo y convertirla en una plataforma para exponer los valores de occidente. Para Moynihan, actual senador demócrata de New York, las N. U. y la O. I. T. deberían servir de tribuna para criticar los totalitarismos y reafirmar las creencias de Estados Unidos en la democracia, en un mundo de tiranías. Retirarse de esas plataformas significaría traicionar la vocación democrática de Estados Unidos y darle la espalda a una nueva generación de jóvenes norteamericanos que caían en el edonismo y el nihilismo como fruto de una gran crisis espiritual. Desde el Oriente, Alexander Solzhenitsyn denunciaba la cobardía de Occidente y la necesidad de superar "la crisis del espíritu" que invade más al capitalismo que al socialismo.[72]

En el campo de los "demócratas de derecha", la bandera de reafirmar los Derechos Humanos fue tomando cuerpo paulatinamente. Así como Moynihan, dentro de esta ala moderada hay muchos grupos sociales que no son "demócratas radicales", pero que auspician un renacer del liberalismo en el plano doméstico e internacional. La "crisis de espíritu", los excesos de Nixon y el desenlace de Vietnam fueron el caldo de cultivo que permitió el surgimiento de la ofensiva de los Derechos Humanos como "the last best hope" para un país en crisis consigo mismo y con la opinión pública mundial. El profundo sentido religioso del nuevo líder Americano le pondrá un matiz personal y carismático a esta campaña por los Derechos Humanos.

La carrera electoral le brindó la oportunidad a Carter para recorrer el país con una "buena nueva" con el fin de captar los votos de un electorado abatido por la TV y por crisis internas. No obstante que su victoria fue un éxito sin precedentes, el margen de votos a su favor fue bastante estrecho. Esta estrechez le demostró al presidente que

[71] "This country's commitment to human rights, must be absolute" dijo Carter en su discurso inaugural. También habló de la "preocupación central" de la política exterior por los derechos humanos. Ver en **New York Times**, jan. 21, 1977 y **N. Y. T.**, feb. 18, 1977, carta enviada a A. D. Sakharov.

[72] Kissinger no aceptaba la tesis de hacer de los Derechos Humanos el punto central de la política exterior, porque lo "consideraba algo peligroso" y "porque era un asunto muy delicado de la juridiscción interna de los gobiernos". "International Protection of Human Rights..." Hearing Comm. of Foreign Affairs House Representatives, 93 Congress, 1st. Session, Washington D. C., 1973, p. 507-508. **U. S. Gov. P. Office.**

había que insistir mucho más en soluciones de fondo para curar el alma nacional. Con esto no quiero decir que los Derechos Humanos son una táctica electoral sino que también sirvieron como plataforma política. Desde su ingreso a la Casa Blanca en enero de 1977 hasta nuestros días, el debate sobre los Derechos Humanos se convierte en el punto de discusión obligado de los "lobbies" más influyentes en Washington; casi todos se unen en una mezcla de idealismo y rejuvenecimiento del carácter nacional Americano.

5) ¿Cómo se da ese debate en 1978? ¿Qué grupos participan? ¿Cuál es el contenido? ¿Es idealista o imperial?

Veamos algunas corrientes de opinión y grupos de presión, sobre el problema de los Derechos Humanos. Para esta tarea hemos usado un trabajo del profesor Richard Falk presentado en la reunión de APSA (1978) y otras fuentes y entrevistas recolectadas en Estados Unidos en los últimos meses. [73]

La primera, es la corriente bajo el liderazgo de Zbigniew Brzezinski y quizás ha sido la más adoptada por el Presidente Carter. No es necesario insistir que al respecto Carter se ha preocupado personalmente por el liderazgo de estas políticas. Cyrus Vance en la Universidad de Georgia en 1977 distinguió 3 categorías de Derechos Humanos, brevemente:

PRIMERO, el derecho a la libertad e integridad física del individuo en relación al Gobierno.

SEGUNDO, el derecho a la satisfacción de necesidades básicas como alimento, salud, techo y educación.

TERCERO, el derecho a las libertades civiles y políticas. Según esta visión todos los países que violen drásticamente estos derechos deben ser sancionados. En los hechos, en 1977, de 57 países que fueron definidos en esta categoría sólo se redujo la ayuda a 3 (Argentina, Uruguay y Etiopía). En cambio Carter este año aconsejó votar contra los créditos destinados, entre otros, a Cuba, Angola, Cambodia, Laos, Vietnam, Mozambique y Uganda. [74]

[73] Gracias a una invitación de la American Political Science Association para participar como relator en su Congreso en el "panel" sobre no participación política en países subdesarrollados y la Organización de Estados Americanos, he podido verificar en diversos medios estas afirmaciones. Mi estadía en Notre Dame de varios meses también sirvió a este propósito. Ver: Falk Richard, "Comparative Protection of Human Rights in Capitalist and Socialist third world countries", A.P.S.A., New York, August, 1978.

[74] Vance Cyrus, "Derechos Humanos y Política Exterior", Texto Oficial Emb. de EE. UU., Stgo., Chile, mayo 3, 1977. Dato en N. Y. T., july 30, 1978, p. 4. Ver el interesante trabajo de Lars Schoultz, "United States

Para Carter y Vance los Derechos Humanos están definidos por las convenciones internacionales y todos sus firmantes deben respetarlos. Dentro de esta visión se pretende premiar o sancionar a los gobiernos que cometen violaciones graves a los Derechos Humanos, cualquiera sea su tradición.

Para el grupo Moynihan, además, se trata de una lucha mortal contra los totalitarismos del Tercer Mundo o desarrollados, cualquiera sea su orientación política. Para él "los países capitalistas cometen actos abominables en la práctica y los comunistas cometen abominaciones en los principios".[75]

En su opinión, el mayor causante de la violación de los Derechos Humanos es el totalitarismo y su único remedio es la democracia. Otros grupos, en los Estados Unidos y fuera de este país, vinculan los Derechos Humanos al problema del Nuevo Orden Económico Internacional, a la Carta de Deberes y Derechos de los Pueblos aprobada en 1974 por Naciones Unidas. Dentro de este grupo hay variaciones. Por ejemplo, la Declaración de Cocoyac, 1975, va más allá de la meta de satisfacción de las necesidades básicas. Incluso si se satisfacen estas necesidades básicas sin reformas mayores, este logro puede ser regresivo. La responsabilidad principal radica en un Nuevo Orden Internacional que haga propicio el respeto a los Derechos Humanos.

Otros grupos más radicalizados toman otro enfoque. Por ejemplo, la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos adoptados en Argelia (4 julio, 1976), reconoce los aportes de Naciones Unidas, pero atribuye la responsabilidad central en la negación de los Derechos Humanos a las nuevas formas de imperialismo: "éste oprime y explota a los pueblos del mundo con nuevos métodos, con la complicidad de los gobiernos y las transnacionales"; según este grupo, el nuevo imperialismo es el peor enemigo de los Derechos Humanos. Ante esta amenaza la legitimidad de la lucha armada como última vía de resistencia es recomendada según esta visión del problema. Este enfoque ha encontrado enorme apoyo en la generación post-Vietnam, para los cuales esta guerra fue una burda expresión del imperialismo. Estas corrientes de opinión son diferentes entre sí por varias razones: por un lado, Carter se mantiene en una actitud más tradicional y con matices geopolíticos; para Moynihan la preocupación esencial son los mil millones y medio de personas que viven en los estados marxistas.

Foreign Aid and Human Violations in Latin America: An Empirical Assessment", A. P. S. A., New York, August, 1978.

[75] D. P. Moynihan, "The Politics of Human Rights", **Commentary**, april, 1977. Las acusaciones de Solzhenitsyn, Sakharov, Bukovsky, Amalrik son ejemplos de esta crítica al comunismo por sus violaciones a los Derechos Humanos. También se sabe que por razones de la "detente" los líderes occidentales a veces se inhiben para apoyar estas justas causas frente a países muy poderosos.

Para él, los países socialistas bajo el liderazgo de la Unión Soviética son los oponentes más poderosos de la libertad en la tierra y la única doctrina importante que cuestiona los Derechos Humanos por principio. Para los otros grupos, el problema de los Derechos Humanos es un problema que trasciende las necesidades básicas y la capacidad de expresión de los individuos. Es un problema vinculado al derecho de los pueblos y por lo tanto supone un nuevo orden internacional.

Autores como Peter Berger[76] atacan la forma etnocéntrica y occidentalista en que se han definido los Derechos Humanos. Para él, los derechos políticos o económicos son sólo occidentales y lo que importa es proteger a los pueblos de la guerra y otorgarles una decencia mínima que sea común a todas las civilizaciones y religiones del mundo. Su excesiva preocupación por el colonialismo, guerras de invasión, imperialismo, genocidios y por la cultura autónoma, hacen difícil de materializar su contribución al debate sobre los Derechos Humanos, pero su aporte es interesante por ser más universal. Fouad Ajami, en un trabajo para el WOMP,[77] critica a los EE. UU. por transformarse en campeón de los Derechos Humanos mientras se opone al NOEI. También critica a los líderes del Tercer Mundo porque hablan de igualitarismo para el exterior pero en sus países mantienen las enormes desigualdades raciales y sociales; además su preocupación radica en el armamentismo y en las calamidades de la guerra como las peores amenazas a los Derechos Humanos. Dentro de esta perspectiva, los Derechos Humanos son parte integral de un proceso de reformas nacionales e internacionales. Como vemos, el debate sobre los Derechos Humanos tiene varios matices dentro del mundo académico y político. La importancia de los matices es crucial, por cuanto de ello depende la coherencia, realismo y globalidad de estas políticas. La existencia de estos matices explica el atractivo de este mensaje, que reúne a los más diversos grupos de presión en EE. UU. y el extranjero.

Como dijimos al comienzo, estas políticas por el momento son expresión de diversas inquietudes y grupos de intereses. Lo que une a estos grupos es un "manifiesto" que aún no conduce a una política global ni menos ha provocado una revolución o cambio cualitativo en las relaciones internacionales de los EE. UU. Larz Schoultz, en una interesante encuesta entre los 91 expertos que existían sobre este problema, concluye entre otras cosas: que el Congreso está medianamente preocupado por las causas de las violaciones de los Derechos Humanos y prefiere evitar el problema; simplemente, pretende obligar al Pre-

[76] Berger Peter, **Commentary** 64, sep. 1977. Esta falta de "ecumenismo" de este debate es una gran desventaja para llegar a buscar ciertas huellas universales de los Derechos Humanos.

[77] Fouad Ajami, en **World Order Model Project**, Monographies Nº 4, 1978.

sidente a conducir los programas de ayuda exterior de una manera tal que evite la identificación de los EE. UU. con gobiernos que desconocen a sus pueblos aquellos Derechos Humanos internacionalmente reconocidos. Por ejemplo, en los años 1975 y 1977 la ayuda exterior económica y militar fue manejada de acuerdo a este criterio del Congreso, sin tener el Ejecutivo suficiente capacidad para implementar una política más global y coherente.

Según sus datos, en términos absolutos, la ayuda militar a Brasil, en 1977, fue de US$ 60 millones, el equivalente al 33% de toda la ayuda militar a América Latina. Otro ejemplo, demuestra que existe una correlación estrecha y positiva entre países que reciben ayuda externa y simultáneamente violaban los Derechos Humanos. Incluso siete países que tenían un mejor récord de respeto a los Derechos Humanos recibían menos ayuda que los 16 restantes con un record más deficiente. En el campo de la ayuda militar entre 1975 y 1977, EE. UU. favoreció a tres regímenes que violaban los Derechos Humanos. Aquellos que no recurrían a métodos policíacos para reprimir, casi no recibieron ayuda militar. Ninguno de los diez países menos represivos recibió más ayuda militar que su contraparte formada por otros diez países. Antes de Carter, en 1976, Argentina y Brasil recibieron el 56% de toda la ayuda militar hacia América Latina.[78]

En general la ayuda económica de EE. UU. ha sido distribuida en los países más necesitados, pero en casos de países igualmente pobres esa ayuda ha sido para gobiernos que violan más los Derechos Humanos. Estas conclusiones, demuestran con hechos lo que afirmábamos al comienzo de este ensayo: no existe aún "una" política realista, global y coherente en materia de Derechos Humanos ni antes ni durante la Administración Carter. Sólo existen principios, ciertas declaraciones y éxitos, junto a acciones aisladas a veces discriminatorias, con moral selectiva e incoherentes. Se pretendió que con intenciones se podía cambiar el mundo rápidamente; desgraciadamente, como señaló Stanley Hoffman en **Foreign Policy** (29/77-78), se trató de "un infierno de buenas intenciones".

Es probable que la nueva Oficina de Derechos Humanos y Asuntos Humanitarios y el Grupo de "Warren Cristopher" podrán enmendar estas buenas intenciones en el futuro para transformarlas en una estrategia política de los Estados Unidos.

De hecho, para 1979, la ayuda militar se ha reducido a su punto más bajo desde 1970 y la ayuda económica se reorienta a aquellos paí-

[78] Schoultz, **op. cit.** Sobre ayuda económica, las opiniones de los grupos siguen contrapuestos entre políticos y diplomáticos; por ejemplo, ver Tom Harkin, "Los Derechos Humanos son lo Primero" y Edwin Martin, "La Ayuda ante todo", en **Perspectivas Económicas** Nº 23, 1978, pp. 28-37 (U. S. I. A.).

ses democráticos. Sin embargo, si el anticomunismo prevalece como criterio de Seguridad Nacional, es probable que estas intenciones se vean obstaculizadas con acontecimientos como el de Nicaragua. La indecisión de Carter y la OEA mostró una crisis casi existencial. Según el Economist (septiembre 30, 1978), la carta privada del Presidente Carter a Somoza, en el verano, fue vista como un apoyo a su dictadura, mientras que el Congreso votó para suspender a ese país la ayuda militar y económica. Le Monde (1.561), por su parte insiste al igual que el Presidente de Venezuela en el descrédito de la OEA y Carter a raíz de estas vacilaciones. Situaciones más difíciles que Nicaragua se vieron en Irán y la crisis de su dinastía. En el futuro las perspectivas son mejores para América Latina.

En 1977, la opinión pública americana pudo contrastar la diferencia profesional de Terence Todman, con la designación política de Oran Young y otros asesores que no tienen experiencia diplomática. En el caso Todman, primero, por desavenencias con Mrs. Patrice Derian, una vieja activista vinculada al movimiento de Martin Luther King, de Mississipi, y con Mark Schneider, debió abandonar su cargo a cambio de una embajada en Madrid. Oran Young todavía se mantiene como expresión de que los negros tienen su portavoz en N. U., aunque sus declaraciones le creen todo tipo de problemas a Mr. Vance.

Con Mr. Viron Vaky, un diplomático texano que trabajó con Henry Kissinger entre 1971 y 1973, las relaciones interamericanas pueden estabilizarse, después de estos conflictos entre diversos personajes, grupos, estilos y divisiones dentro del sector externo del Gobierno norteamericano. Sin embargo, el desconcierto es evidente. Curiosamente los críticos se unen y los conceptos de Oran Young en Naciones Unidas y los de Fidel Castro ante los "no alineados", no eran tan diferentes en relación a la violación de los Derechos Humanos en Estados Unidos. Fruto del desconcierto, en los últimos meses, el lenguaje del "lobby" se ha matizado en sus críticas y en vez de predicar "sanciones a los gobiernos" militares del Cono Sur de habla de "no identificarse con". Por otro lado, "el Grupo Kennedy" insiste en crear presión contra los bancos privados para que no presten dinero a estos países. Según este senador, en 1976, la asistencia extranjera oficial a Chile disminuyó de 400 a 297 millones de dólares (25%), mientras que los préstamos de bancos privados aumentaron en un 50%, a 520 millones. Thomas Harkin, Representante ante la Cámara, presentará una enmienda en este mismo sentido ("El Mercurio", 25-VII-78). Este "grupo" fue el más afectado cuando el Departamento de Estado aceptó la venta hace pocos meses de equipos Allis Chalmers a los argentinos por un valor de 270 millones de dólares. Es probable, que otras enmiendas se preparen para evitar las ventas o las exportaciones, en nombre de los Derechos Humanos, o que los grupos de exportadores tomen represalias contra el grupo Kennedy y el Representante Harkin.

Mientras tanto los "grupos pacifistas" contra el desastre del Vietnam, los grupos en favor de los "derechos civiles", las "líderes feministas", los "ecologistas", grupos de "sindicalistas", "intelectuales", "religiosos", "artistas", "dueñas de casa" y una serie de grupos públicos y privados seguirán tratando de presionar al Ejecutivo para imponer una política más coherente en materia de Derechos Humanos. Esta dinámica desatada por el propio Presidente requiere una enorme habilidad política para no defraudar a estos grupos cada vez más importantes.

Por su parte, el grupo más influyente, el de la Comisión Trilateral, continúa debatiendo la necesidad de superar la "Crisis del Espíritu" que atraviesa al mundo occidental y a EE. UU. Zbigniew Brzezinski, uno de sus principales voceros, en un discurso ante esa comisión decía: "El énfasis que hemos puesto en los Derechos Humanos se deriva de esta perspectiva" (superar la crisis del espíritu), "creemos que los Derechos Humanos es una idea para la cual ha llegado el momento histórico: (8 nov. 1977). "Un resurgir del optimismo norteamericano", "un nuevo despertar del idealismo norteamericano", "un renovar la devoción norteamericana a la reforma". Con estos lemas, el Asesor de Asuntos de Seguridad parece recordarnos las observaciones de Tocqueville sobre el afán de perfeccionismo de los americanos heredado desde hace 200 años. La "trilateral" de esta manera se transforma en el paladín para evitar el declinar imperial. A diferencia de la experiencia de Kissinger, ellos no quieren ser los "acróbatas" sino los "arquitectos" del "nuevo orden". Ese "nuevo orden" desgraciadamente no ha sido apoyado en el hecho por sus propios promotores.[79]

Warren Cristopher sostenía en febrero de este año: "Nuestra fuerza como nación y nuestro magnetismo frente al mundo son predicados por nuestros compromisos en favor de los Derechos Humanos... Esto significa que deben ser plenamente integrados en nuestra diplomacia". De sus palabras se deduce que EE. UU. adoptará pasos significativos para premiar y sancionar en relación al cumplimiento de los Derechos Humanos, a cualquier precio. Pero como hemos dicho, todavía los Derechos Humanos no son parte integral de la diplomacia hacia un NOEI.[80]

[79] Zbigniew Brzezinski, "La Política Norteamericana y los Cambios Mundiales", **Texto Oficial.** Embajada de EE. UU., Santiago, Chile, 8 noviembre 1977. Ver balance en discurso de Warren Cristopher, "The Diplomacy of Human Rights: The First Year", **The State Department,** february 13, 1978.

[80] Cristopher, ante la American Bar Association. **Op. cit.** Un esfuerzo de diseñar una estrategia coherente al respecto se propone en el excelente libro editado por Donald P. Kommers y Gilburt D. Loescher, **Human Rights and American Foreigh Policy,** Univ. of Notre Dame Press (1979). Ver en especial capítulo Nº 10 de Roberta Cohen, "Human Rights Decisión Making in The Executive Branch: Some Proposals for a Coordinate Strategy".

En marzo, Edward Medzvinsky, en Ginebra, denunciaba: "Ninguna nación puede sentirse tan satisfecha para sentirse tan santificada como para librarse de cargos de violaciones a los Derechos Humanos. No podemos permitir que haya una categoría de Estados privilegiados que siempre estén exentos de escrutinio". De esta forma, una ética política parecida a la de la contención y contrasubversión podría usarse para condenar no sólo la violación de los Derechos Humanos, es decir el pecado, sino también a todos aquellos que son pecadores. Con una orientación más amplia Medzvinsky daba respuesta a los que criticaron el carácter selectivo de esta política, por no incluir a los países comunistas o aquellos con valor estratégico, como Irán y Corea del Sur. [81]

Un año después de su famoso discurso en la Universidad de Notre Dame, Carter en la Asamblea de la OEA (mayo, 1978) amenazaba: "Mi gobierno no será desviado de nuestra abierta y entusiasta política de promover los Derechos Humanos... El año pasado seis países se unieron a Costa Rica y Colombia en la ratificación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Otros tres países deben ratificarla para que entre en vigor... Prometo realizar gestiones necesarias para una pronta ratificación de los EE. UU." [82] Con estas palabras Carter, cumple la misión de dar un liderazgo y crear un sentimiento como un nuevo "destino manifiesto" en acción. Sabemos que en Estados Unidos la Presidencia ha perdido poder y quien ha aumentado su influencia es el Congreso. Una clara prueba de ello es el Texto Final del Nuevo Tratado de Panamá y la Ley de Energía aprobados por el Congreso. Carter tuvo que hacer compromisos substantivos en ambos casos. La gran lección es que ni los acróbatas ni los arquitectos, ni los llaneros solitarios, sirven mucho para una diplomacia en tiempos borrascosos. Lo que se requiere es paciencia y energía política, para no transar los Derechos Humanos pero no usarlos como "garrote".

En síntesis, en el plano global, Presidencia y Congreso, han disminuido su poder relativo por cuanto sufren las consecuencias de la declinación norteamericana en la política mundial.

No obstante, el Presidente mantiene el poder de persuadir, nego-

[81] Edward M. Mezvinsky, "El Mundo debe escuchar y actuar sobre las violaciones a los Derechos Humanos". **Texto Oficial.** Embajada de EE. UU. en Chile, 10 de marzo de 1978. Y del mismo Representante de EE. UU. ante la Comisión de Derechos Humanos. Ver "Toward a Peaceful coexistence Between Human Rights and Foreign Policy". **The State Departament,** april 6, 1978.

[82] Discursos del Presidente Jimmy Carter ante Asamblea de la O. E. A. **Texto Oficial,** 27 de junio de 1978. También ver discurso de Warren Christopher ante O. E. A., **Texto Oficial,** 25 de septiembre de 1978. También ver: Edward Glabb "200 años de política exterior democrática" en W. Sánchez y C. Guerrero (Eds.) **La Revolución Norteamericana...** Ed. Universitaria, U. de Chile. 1979, págs. 181-201.

ciar, hacer compromisos y buscar formas de consenso nacional. De ello no se deduce que él sea quien diseñe y aplique totalmente la política exterior. Como observa Rubén Perina, en "Carta Política", este modelo de política exterior no se asemeja al modelo latinoamericano de decisiones. Sobre todo en el caso de Carter las críticas sobre su falta de autoridad, de credibilidad y hasta de competencia tienden a evitar considerablemente su capacidad de decisión.[83]

Es en este cuadro segmentalizado y descentralizado donde surgen varias políticas de Derechos Humanos, unas más coherentes y realistas, otras más discriminatorias, selectivas e intervencionistas. Nada más lejos de la realidad pensar que existe una sola política exterior; lo que hay son fragmentos y grupos que presionan por sus políticas. Ante esta situación la "arrogancia del poder" no es la mejor consejera y, como se decía en el Senado americano en el siglo pasado: "Una nación orgullosa no es libertaria sino dictadora", nación válida para todas.

La moral selectiva y la improvisación es uno de los puntos de fondo que se objetan a estas políticas. Estas prácticas hacen recordar que los "Procónsules" de ayer en el Caribe, hoy día se unen con "los redentores" para sancionar a los que no pueden o no quieren materializar sus ideales, como se observa en "Visión".[84] Estas prácticas se contravienen con el principio de autodeterminación y se agita el músculo intervencionista al igual que en el pasado, en nombre de un mensaje libertario. Como manifiesto no-comunista se llama la atención sobre una solidaridad internacional que trasciende fronteras nacionales, con lo cual se puede estar creando fuentes de fricciones con gobiernos de distintas ideologías. Estos pueden reaccionar aumentando la represión, como fue el caso de Moscú con Anatoli Shcharansky; situación semejante se produjo después de los Acuerdos de Helsinki y Belgrado. Lo anterior no significa que no se debe presionar a Moscú, pero la forma debe ser mediante una estrategia global, incluyendo acciones

[83] Perina M., Rubén, "Estados Unidos: ¿Quién tiene el poder?" **Carta Política**, mayo de 1978. Ver editorial de **U. S. News & World Report**, august 21, 1978. "Whose interest come first ?" por Marvin Stone. Ver también Joseph Eldridge, "Política de Derechos Humanos para América Latina: Papel del Congreso". **Cuadernos Semestrales CIDE**, 2º semestre 1978, pp. 275-285. Examinando el Indice de **Human Rights Internet** (Vol. I al III, 1976-1978) aparecen cerca de 300 asociaciones y grupos jugando un rol activo en la promoción de los Derechos Humanos.

[84] En este punto sobre la falta de coherencia coinciden las críticas de centro, izquierda y derecha. Ver: **Visión**, Winthrop Carty, 22 de septiembre de 1978; Noam Chomsky, "La Administración Carter mito o realidad", **Cuadernos Semestrales** CIDE, números 2-3, mayo de 1978, pp. 177-207; "Derechos Humanos e Intervención foránea", **Semana Política**, domingo 6 de mayo de 1977, "El Mercurio". El hecho de plantear estas críticas desde América Latina no significa que en **Foreign Affairs**, **Foreign Policy** y otros prestigiados foros también se han denunciado estos obstáculos reales.

que eviten su desborde imperial en el extranjero, y evitando que aumente su represión interna. En este sentido, la suspensión de venta de grano a cambio de un Vietnam o una Cuba no intervencionista, es una política que difícilmente concilia los Derechos Humanos con los intereses de la seguridad nacional e internacional.

En la comunidad internacional, mientras sigan los Estados, el principio de la autodeterminación y la no intervención siguen siendo válidos a pesar de que algunos países se crean los poseedores de verdades absolutas. Desde otro punto de vista positivo y político, los países de América Latina y los EE. UU. en el fondo tienen una gran convergencia en el campo de los Derechos Humanos y la democracia, como principios para una alianza sólida y estable. Sin embargo, en la puesta en marcha de estos principios tan venerados como Dios y la Patria, es necesario encontrar una política no imperial, realista, global y coherente para su aplicación. Hasta el momento no se ha producido esa política ni en América Latina ni en los Estados Unidos. Mucho menos en el bloque de la URSS y otros países del Tercer Mundo.

Las perspectivas futuras

El debate debe entonces salir de los "lobbies" y jardines de la Casa Blanca y el Congreso; debe ir más allá de Ginebra y Nueva York para trasladarse a todos aquellos grupos, pueblos y lugares donde existe una inquietud y convergencia en el campo de estos principios, pero donde permanecen diferencias sobre las estrategias y tácticas para materializar estos ideales. Es el momento de vaciar las intenciones en acuerdos políticos, para lo cual la consulta y el consenso son piezas claves.

De un debate en igualdad, multinacional, multiideológico, multicultural e integral es probable que salga una política de Derechos Humanos que vaya más allá de cualquier "destino manifiesto" de una ideología o bloque, para convertirse en el "Destino Manifiesto de la Humanidad", sin arrogancia, neocolonialismo ni intervención.

La desviación del idealismo puede caer en la "arrogancia" de un neoimperialismo. Para poner atajo a esta "tentación imperial" es mejor ampliar el círculo donde se debate el problema de los Derechos Humanos. No ayuda a los Derechos Humanos una actitud de condena, maniquea, de sanción o un paternalismo protectivo e intervencionista. Lo que ayuda es un diálogo entre todos los pueblos, ideologías y culturas, sean éstos capitalistas o no capitalistas, con el fin de buscar nuevas formas de convivencia en el planeta. Estos derechos deben permitir: a) La satisfacción de las necesidades básicas del hombre. b) Una protección y garantía contra las violaciones a la integridad física por parte de los gobiernos. c) Una garantía a la participación en la sociedad. d) Un seguro para crear un ambiente en el cual gobernante y gobernados puedan fijar sus esferas de influencia y sus deberes y

derechos. Estos tres niveles mínimos, suponen que los gobiernos autoritarios y democráticos abandonen la arrogancia y adopten una política de apoyo realista a los Derechos Humanos.

Para terminar y después de haber sostenido que existen limitaciones formales y estructurales de carácter nacional e internacional para la adopción de "una" política global de Derechos Humanos, hay que reconocer que algunas de estas políticas han sido exitosas y que, la crisis y toma de conciencia sobre estos Derechos es uno de los "signos más importantes de los tiempos", como declaró el Papa Juan Pablo II.[85] Todos los pueblos debieran unirse para descifrar y ayudar a educar sobre este "signo de los tiempos". Este "signo de los tiempos" debe ser un renacer del Idealismo y nunca una versión de la idea imperial. Ante esta disyuntiva, la promoción de los Derechos Humanos debe hacerse sin discriminación y con abandono de actitudes autocráticas. Esta es una tarea política, que trasciende a un país o ideología o a un líder, por carismático que quiera aparecer. Esta es una tarea planetaria y universal, cuyo debate debe hacerse con criterios pluralistas y tomando en cuenta las tradiciones de cada cultura en particular. En esta tarea, los jardineros con su paciencia y sabiduría pueden ser más útiles que los acróbatas y arquitectos. Labradores y jardineros conocen el ritmo natural de las cosas y desconocen el arte del engaño. Nada más erróneo que desprestigiar los Derechos Humanos por el deseo de deslumbrar con una cosmética de un "nuevo orden" dentro de un gran desorden y con prácticas que lleven a un cinismo nacional e internacional.

Sólo mediante un diálogo global, sobre un verdadero nuevo orden, interno e internacional, el debate de los Derechos Humanos en el mundo capitalista y no capitalista puede plasmarse en un verdadero "manifiesto de los pueblos en el futuro", capaz de transformar políticamente, el viejo "orden" mundial.

La crisis de las democracias en Occidente y América Latina creó la necesidad de un renacimiento de los Derechos Humanos. Más que intento de un país o líder este es un proceso por un nuevo orden ecuménico que supera las barreras geográficas e ideológicas. Por lo mismo, su éxito depende de un esfuerzo interno y multinacional para repudiar toda forma de "barbarismo" y recuperar al hombre con sus deberes y derechos.

[85] En su primera Encíclica S. S. Juan Paulo II exalta el valor del hombre y condena los abusos contra su dignidad. Esta línea de pensamiento también ha ido madurando en la Iglesia desde Medellín a Puebla y desde Pablo VI a Juan Pablo II. Sobre este tema y su importancia en la nueva diplomacia del Vaticano, ver mi artículo: "La Diplomacia del Vaticano: De Paulo VI a Juan Paulo II". **Diplomacia**, 1979.

8) PERMANENCIA O TRANSITORIEDAD EN LA ESTRATEGIA DE LA ADMINISTRACION CARTER: EVALUACION DE DOS AÑOS Y PERSPECTIVAS

Claudio Orrego Vicuña *

No resulta fácil, en la historia contemporánea, encontrar precedentes al "shock" político provocado por la irrupción del tema de los Derechos Humanos en el centro mismo de las complejas relaciones internacionales de nuestro tiempo. Nadie parecía estar preparado para ello. La sorpresa y la dificultad para reaccionar frente a ella resultaron manifiestas en las cancillerías de las naciones, en los grupos políticos y en los medios de comunicación de masas.

No es que el tema fuera nuevo. Tan sólo que parecía condenado a subsistir tan sólo en el nebuloso campo de la retórica humanitaria. Comprensible resultaba que el tópico fuera constantemente abordado por las Iglesias y algunas individualidades de especial sensibilidad espiritual; pero, ciertamente, no estaba en el orden de lo esperable que los Jefes de Estado lo hicieran suyo, y menos el Jefe de la principal potencia de Occidente, el Presidente de los Estados Unidos.

Esta mezcla de moralidad propia de los espíritus religiosos y de poder político abrumador, no resultaba fácil de digerir por nadie. Y ello se tradujo perfectamente en la forma en que la comunidad internacional reaccionó frente al asunto, no bien se convenció que era algo más que un mero enunciado electoral.

Transcurridos ya veintidós meses desde que el Presidente Jimmy Carter asumiera su alto cargo, es ya posible hacer algunas reflexiones que apunten a una evaluación crítica de los éxitos o fracasos de su política.

1. El primer elemento que resulta necesario explicitar dice relación con el papel que la lucha por la defensa y promoción de los Derechos Humanos tiene al interior de una concepción más amplia del ejercicio del poder político. Si esa relación no existiera, estaríamos en presencia de una forma de testimonialismo moral, difícil de pensar que hubiese encontrado algún eco en la pragmática política norteamericana.

* Sociólogo. Director Editorial Aconcagua.

De hecho existe. La lucha por los Derechos Humanos está incorporada a una visión renovada de la civilización contemporánea, cuya explicitación encontramos a lo largo de más de diez años de trabajo académico del Asesor de Seguridad Nacional de la Casa Blanca, Zbigniew Brzezinski.

La tesis central de ese diagnóstico original —que resulta imposible de abordar en los límites de esta relación— consiste en percibir al mundo actual en un proceso de superación de la civilización industrial hacia una era cuyos elementos dinamizadores serán la tecnología y la electrónica. La llamada era tecnotrónica. Es ésta una era en la cual la inteligencia, la educación y el desarrollo de las ciencias serán sus rasgos más distintivos y sus motores principales.

Entre otros rasgos fundamentales estarán la superación progresiva del Estado-Nación en razón de un proceso de intercomunicación e interdependencia creciente; la aspiración a la igualdad como sentimiento predominante en todo el mundo; la previsibilidad de conflictos y violencias producto de los diferentes ritmos de crecimiento entre la toma de conciencia de los problemas y la capacidad de resolverlos. Como consecuencia de esta realidad compleja y universal, no se puede pretender que los Estados Unidos mantengan un papel protagónico individual: no tienen capacidad para resolver por sí solos los problemas del mundo y necesitan, en consecuencia, de la estrecha cooperación de las demás naciones que se incorporan a esta era tecnotrónica.

Esta nueva realidad implica, por otra parte, una superación de las viejas ideologías del siglo XIX, sin por ello dejar de necesitar un meollo de valores en torno al cual construir un marco de referencias con que orientarse en la historia. Citando a Brzezinski podemos decir que "la ciencia acrecienta la pertinencia de los valores, en lugar de reducirla, pero exige que se enuncien en términos que trasciendan las ideologías más burdas de la era industrial". Así es como —continúa Brzezinski— "las ideologías imperativas dejan paso, por tanto, a ideas compulsivas, pero sin la escatología que caracterizó a otras eras históricas. A pesar de ello, la gente siente aún la necesidad de contar con una síntesis capaz de definir el significado y el empuje histórico de nuestro tiempo".

El hombre de la era tecnotrónica necesita de los valores tanto como sus antecesores de otras eras. Tan sólo que necesita de un cuerpo de ideas y valores que sea capaz de adaptarse a las exigencias de un tiempo de cambio institucionalizado, de explosión del conocimiento y de educación masiva. No le bastan ya las ideologías formalizadas y rígidas, siempre en pos de una ortodoxia. Necesita de ideologías abiertas, capaces de estar en permanente estado de concreción y de responder a situaciones cambiantes y profundamente diferentes, obteniendo inspiración de un mismo núcleo valórico esencial.

Esa es una exigencia de la nueva civilización. Agréguese a esto el hecho de que el profesor Brzezinski es un estudioso del régimen político soviético. De esta observación, percibe la ventaja que el factor ideológico representa para la política exterior soviética, frente al pragmatismo diplomático de las naciones occidentales.

Un análisis histórico le permite percibir hasta qué punto el mero pragmatismo político termina ahogado en el corto plazo, sin tener nunca la capacidad de diseñar objetivos de largo plazo. En cambio, las políticas ideológicas las percibe buscando siempre las tendencias profundas, diseñando objetivos que van más allá de la coyuntura y, lo que es más importante, que van más allá de las apariencias formales de la diplomacia y los tratados internacionales para preocuparse de las fuerzas políticas o sociales reales y sus motivaciones profundas.

En un cuadro de competencia ideológica, quien no dispone de ideas ni valores con que sustentar sus políticas sufre de una seria desventaja.

Así es como se percibe que "la ideología aporta a la política exterior soviética una aguda apreciación de la estrecha relación existente entre los problemas internacionales y los procesos internos. En oposición al concepto de que los problemas internacionales implican principalmente la interacción de diversos Estados-naciones que intentan promover sus intereses nacionales, la Unión Soviética concibe al mundo como una lucha permanente entre diversos intereses —domésticos, sociales, económicos, políticos, así como nacionales. La interacción de los Estados-naciones es simplemente un aspecto y a menudo meramente formal de los problemas internacionales".

En ese sentido, la confrontación ideológica no se da solamente entre los Estados; ella se entrecruza con las luchas que, simultáneamente, se desarrollan al interior de cada uno de ellos. Es ésta una competencia en dos planos, en la cual se entremezclan el derecho internacional, la diplomacia, los problemas de la seguridad, los aspectos económicos y, también, los valores, aspiraciones y luchas que las agrupaciones humanas desarrollan al interior de cada pueblo. Restringirse a la formalidad propia de un pragmatismo diplomático entre los Estados, significa dejar de lado la enorme influencia de las fuerzas sociales vivas de las naciones. Es condenarse a lo actual y abandonar la tarea de estimular las fuerzas potenciales que pueden perfilar el porvenir.

Así es como al plantearse el tema de los derechos humanos se está levantando un sistema de ideas y valores que tienen vigencia universal y que han demostrado un enorme atractivo histórico.

Por esa vía es posible superar todas las limitaciones propias de una diplomacia pragmática y, simultáneamente, proporcionar a la humanidad una dimensión moral y valórica de la política que responde me-

jor a las exigencias de la nueva civilización que la pesada ortodoxia comunista.

Adicionalmente, la valoración de los derechos humanos representa un elemento central de la tradición espiritual de los Estados Unidos. Tradición que constituye su vínculo más profundo con las demás naciones democráticas del Occidente, y una bandera espiritual a la cual adhieren importantes e influyentes grupos sociales en todos los rincones del mundo.

Articular, en torno a la defensa de los derechos humanos, el papel y el interés de los Estados Unidos en el umbral de una nueva civilización, muestra una consistencia mucho mayor que a lo que a simple vista pudo llegar a pensarse. De esa forma, se incorpora una dimensión valórica a su política internacional que le permite mirar el mundo con criterios de más largo plazo y en torno a objetivos más sustanciales. Lo hace en torno a valores que forman parte del credo espiritual y político de los Estados Unidos, lo que permite aspirar a un consenso nacional más profundo y estable. Contrarresta la influencia ideológica de la política soviética y encuentra la solidaridad activa de todos los hombres que en el mundo luchan contra la opresión, la injusticia y la miseria. Y, por último, le permite a los Estados Unidos tratar de recuperar un liderazgo moral y espiritual del Occidente, que con el tiempo había ido perdiendo a cambio de su predominancia militar y económica.

Sin duda, es posible que no todos los fundamentos teóricos de esta nueva percepción del mundo resulten correctos y tengan una consistencia profunda con el desarrollo histórico. Pero no puede negarse la profundidad de la visión que se propone, el vigor moral y espiritual de los principios que se invocan como banderas de lucha y la audacia creadora para encontrar respuestas nuevas a los desafíos de la política mundial. En suma, se trata de una proposición coherente y sólida que plantea variables y desafíos nuevos a los actores tradicionales de la política internacional. Ella debe ser considerada con mucho respeto y seriedad.

2. Un segundo nivel que debe analizarse, dice relación con la forma en que la preocupación por los derechos humanos ha sido explicitada en el discurso político de la Administración Carter. No puede negarse que la reiteración de este planteamiento se ha mantenido a lo largo de estos meses de su permanencia en el poder.

En su primer discurso a la OEA, el Presidente Carter hacía pública confirmación de la importancia de este núcleo valórico de su política. Afirmaba que "nuestro respeto por los derechos humanos, un respeto que es también parte esencial de las tradiciones de la región. Nuestros valores y los suyos nos exigen que combatamos los abusos contra la libertad individual, incluso aquellos causados por la injusticia política, social y económica". Y acto seguido notificaba a los

gobiernos de la región que este elemento central de la nueva política sería el metro con el cual medir la amistad o alejamiento de los Estados Unidos de los demás Estados. "Nuestro propio interés de estos valores —decía— influirá naturalmente en nuestras relaciones con los países de este hemisferio y de todo el mundo. Ustedes encontrarán que este país, los Estados Unidos, está dispuesto a acudir al llamado de aquellas naciones que respetan los Derechos Humanos y promuevan los ideales democráticos".

Un poco más tarde, el 22 de mayo de 1977, el Presidente Carter pronunció su discurso más medular sobre el tema, en la Universidad de Notre Dame.

En aquella ocasión aseguró que "no podemos separar ya más las cuestiones tradicionales de la guerra y la paz, de los nuevos problemas de la justicia, la equidad y los Derechos Humanos". "Es un mundo nuevo —agregaba—, pero Estados Unidos no debe temerle. Es un mundo nuevo y debemos ayudar a moldearlo. Es un mundo que exige una nueva política exterior norteamericana. Una política basada en la bondad constante de sus valores y en una actitud optimista en su visión histórica".

Y así, reafirmaba la creencia de que "la dignidad y la libertad son las necesidades fundamentales del hombre", razón por la cual la política de los EE. UU. "debe reflejar el compromiso básico de fomentar la causa de los derechos humanos".

Un año después, en junio de 1978, se dirigía a la Asamblea General de la OEA, reiterando que uno de los fines principales de su política exterior era "propiciar un ambiente internacional en que los Derechos Humanos y la dignidad sean respetados por todos, y poner fin a la represión y el terrorismo". Y agregaba, taxativamente, en dicha ocasión "los derechos y la dignidad de los seres humanos son preocupación de todos nosotros y deben ser defendidos y estimulados.

"Estoy convencido de que todos los pueblos de las Américas desean tener un mundo en el cual los ciudadanos estén libres de tortura, arresto abitrario y detención prolongada sin ser juzgados, o libres para hablar o pensar lo que deseen —libres para participar en la determinación de su propio destino".

Continuó el Presidente Carter reiterando la advertencia acerca de la importancia fundamental que su Gobierno otorgaba al respeto de los Derechos Humanos. "Mi Gobierno, decía, no será desviado de nuestra abierta y entusiasta política de promover los derechos humanos, incluyendo los derechos económicos y sociales, de cualquier manera que sea posible. Preferimos se tomen acciones que sean positivas, pero en aquellos países en que se persiste en cometer graves violaciones de los derechos humanos, continuaremos demostrando que resulta costoso actuar con flagrante omisión de las normas internacionales.

"Es evidente —agregaba— que la historia se encamina hacia la ex-

pansión de los Derechos Humanos. En lo que concierne a los derechos humanos todos nuestros gobiernos deben ser responsables, no sólo ante nuestros ciudadanos, sino también ante la conciencia del mundo".

De igual forma podríamos citar extensos discursos del Secretario de Estado, Cyrus Vance, sobre el tema. Todos ellos perfectamente consistentes y reiterativos con la proclamación de la lucha por los Derechos Humanos como un elemento central de la actual política exterior de los Estados Unidos.

Desde el discurso que el Secretario Vance pronunciara, en mayo de 1977, en la Universidad de Athens, Georgia, hasta su reciente discurso de octubre de 1978, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, la tónica se mantiene en su mismo vigor e intensidad.

Así reafirmaba en la ONU que "el propósito final de toda nuestra política es el realce de la dignidad humana. Los derechos a la alimentación, el albergue, a una educación decente, a una salud adecuada, son los derechos que inspiran nuestra actitud en las cuestiones económicas, todos los cuales son vacíos sin las libertades políticas y civiles. La libertad de la tortura y del mal trato gubernamental... Libertad de culto, de viajar y de hablar sin temor... Libertad de participar en los asuntos del gobierno de cada uno". Y sostenía que "en esta asamblea debemos decidir hacer la tortura ajena a la experiencia de todas las naciones, y concluir un acuerdo internacional para proscribirla. Debemos estar seguros de que hacemos todo lo posible para poner fin a las condiciones que equivalen al genocidio y debemos preguntarnos qué es lo que cada uno puede hacer, además, para asegurar la vitalidad de la declaración universal, disponer la amnistía de los presos de conciencia y fomentar la justicia social y la equidad para nuestros pueblos".

Por su parte, el Asesor de Seguridad Nacional, Brzezinski, justificaba las raíces profundas de esta política —que ya vimos en sus grandes rasgos— ante la reunión de la Comisión Trilateral reunida en Bonn, en noviembre de 1977. Ahí señaló que la nueva política buscaba revivir la confianza en los EE. UU. Y decía que "nos dimos cuenta que por demasiado tiempo los EE. UU. habían estado considerados —muchas veces con razón— como enemigos del cambio, dedicados principalmente a la estabilidad misma, preocupados con el equilibrio del poder para la preservación del privilegio. Y nos propusimos deliberadamente identificar a los EE. UU. con la noción de que el cambio es un fenómeno positivo; que creemos que el cambio se puede canalizar constructivamente y que el cambio internacional puede ser compatible con nuestros propios valores espirituales fundamentales". Y continuaba: "El énfasis que hemos puesto en los derechos humanos se deriva de esta perspectiva. Creemos que los derechos humanos son una idea para la cual ha llegado el momento histórico. En el mundo entero, a causa de la mejor educación, mejores comunicaciones y un sentido más

íntimo de interdependencia, la gente exige e impone sus derechos básicos... No hacemos de la aceptación de nuestro concepto de los derechos humanos condición previa para nuestras relaciones bilaterales específicas; ni deseamos prescribir nuestras formas específicas a otras sociedades. Pero creemos que esas dos palabras, "Derechos Humanos", resumen el progreso social de la humanidad, que representan la genuina inevitabilidad histórica de nuestro tiempo y que ni los Estados Unidos ni el Oeste deben avergonzarse de su devoción al progreso de los derechos humanos".

Pocos días antes, en una entrevista concedida al **Herald Tribune** de París, Brzezinski sostenía que "la inevitabilidad histórica de nuestros tiempos no es alguna revolución utópica, sino que la creciente autoafirmación de los hombres en sus propios derechos humanos. Esa es la inevitabilidad de nuestros tiempos y creo que es algo bueno para los Estados Unidos el asociarse con esa inevitabilidad".

Una enorme selección de discursos, artículos y posiciones oficiales, pronunciados ante las más diversas audiencias y en las más encumbradas tribunas, muestran que 22 meses después de haber asumido la Presidencia de los Estados Unidos, Jimmy Carter, mantiene coherentemente el énfasis sobre el papel central que la defensa y promoción de los derechos humanos tienen en su política internacional.

3. Una política de esta naturaleza no podía estar exenta de dificultades. Tanto al interior del complejo y contrabalanceado sistema de poder de los Estados Unidos, como de las diversas fuerzas que componen la realidad latinoamericana.

a) El primer aspecto que se debe señalar apunta a que esta nueva y polémica formulación política se pone en práctica en un momento en que la hegemonía de los Estados Unidos en este continente ha venido perdiendo terreno desde mediados de la década de los 60.

Esta visión, por lo demás, está explícitamente supuesta en el pensamiento que sustenta la política Carter hacia la América Latina. Así, Brzezinski escribía que "la idea de que existe una relación especial entre Estados Unidos y América Latina también está condenada a decaer... Por tanto sería sensato que EE. UU. renuncie expresamente a la Doctrina Monroe y admita que, en la nueva era global, la continuidad geográfica o hemisférica ya no tiene por qué ser decisiva en lo político. Lo más saludable para las relaciones panamericanas será que Estados Unidos las coloque en el mismo nivel que ocupan las relaciones con el resto del mundo y que se circunscriba a subrayar las afinidades político-culturales (como lo hace con Europa Occidental) y los compromisos económico-sociales (como lo hace con los países menos desarrollados)".

A la inversa de lo ocurrido con experiencias anteriores en las relaciones hemisféricas, tales como "El New Deal", "La Alianza para el Progreso", "El Diálogo Maduro", ésta es la primera vez que una po-

lítica implementada desde Washington se da en un nuevo marco. Desde un punto de vista político, económico y militar, la influencia de los EE. UU. en la América Latina, si bien todavía importante y crucial, está muy lejos de la hegemonía de que disponía a comienzos de la década del 60.

En este período, los gobiernos de América Latina han enfrentado a los Estados Unidos en numerosos temas de importancia, como es el derecho del mar, las zonas pesqueras, la proliferación nuclear, precios de materias primas, expropiaciones e indemnizaciones, proteccionismo, nuevo orden económico internacional e incluso materias políticas cruciales como el reconocimiento diplomático de Cuba, reanudación de relaciones diplomáticas con China y otros países socialistas. La participación activa de países latinoamericanos en la formación y desarrollo de grupos de defensa de las materias primas, como la OPEP y el CIPEC, son elementos cuya importancia no puede desconocerse.

Por otro lado, las relaciones económicas también han cambiado su curso. Las exportaciones de América Latina a los EE. UU. que en la década del '50 representaban el 50% del total, veinticinco años después bordeaban el 30%. Algo similar sucede con las importaciones provenientes de EE. UU. Igual cosa ocurre con las inversiones norteamericanas en A. L., que si bien siguen siendo importantes, no representan ya el porcentaje que ellas tenían hace veinticinco años. Incluso desde el punto de vista militar, entre 1968 y 1972, el 87% de las compras de armas de los países latinoamericanos no fueron hechas en los EE. UU.

En este contexto, los resultados de una política como la de defensa y promoción de los Derechos Humanos del Presidente Carter, no puede ser evaluada con los mismos criterios de éxito o fracaso que en el pasado. La pérdida de hegemonía norteamericana —por importante que sea aún su poder e influencia— representa un cuadro nuevo que no puede ser minimizado. Lamentablemente, pareciera ser que el conservadurismo tradicional del mundo político de la América Latina no hubiera asumido esta nueva realidad, al menos para no crear expectativas ni esperanzas desproporcionadas.

b) Una segunda variable destinada a tener influencia en el desarrollo e implementación de una política de esta naturaleza, dice relación con el cambio que el desarrollo tecnológico ha provocado en las dimensiones estratégicas de la política mundial. Y el cambio de alianzas y lealtades que ello presupone.

Si en el período de la Segunda Guerra Mundial se hablaba de América Latina como del patio trasero de los EE. UU., en el mundo intercomunicado e interdependiente del presente, esa afirmación resulta bastante menos responsable. Particularmente, finalizada la guerra fría, período en el cual cada una de las superpotencias defendían cada una

de sus piezas en el tablero de la política mundial y en que la victoria de una era la derrota de la otra.

El desarrollo de la moderna tecnología militar y el carácter de los sistemas de defensa y agresión de las superpotencias, han cambiado sustancialmente el papel estratégico de muchos países en el mundo. Entre ellos los de América Latina.

El anticomunismo fue la principal motivación de la posguerra. En una política maniquea, en la cual buenos y malos son claramente distinguibles y detectables, la línea divisoria de las alianzas y las enemistades resultaba particularmente clara. Bastaba estar contra Moscú para ser automáticamente "amigo" de los Estados Unidos y viceversa. Otros criterios políticos ideológicos o morales carecían de significación. La defensa del "mundo libre" no hacía ascos de los medios que llevaban al fin, no bien para ello se tuviera que pasar por medio de las más siniestras dictaduras y los más oprobiosos métodos de opresión de los pueblos.

Todo ello, sin embargo, ha cambiado. El mundo se ha hecho más complejo y más sofisticado. Aún más, para Brzezinski, ha llegado la hora de que estrechar la cooperación entre los Estados Unidos, la Europa Occidental y el Japón —la alianza trilateral— "debe convertirse en la prioridad central de la política de los Estados Unidos".

En esta nueva concepción, ya vimos, los Estados Unidos renuncian a ser el gendarme del mundo. Y un mundo sin un gendarme norteamericano que viva tratando, desesperadamente, de salvar el status quo de todas las naciones, tiene menos posibilidades de hacerse comunista, parece ser la moraleja de la nueva política Carter.

Por esta razón no cabe más la alianza automática entre los EE. UU. y cualquier nación que se declare anticomunista, y como contrapartida, tampoco la enemistad automática con cualquier régimen que se declare revolucionario.

En el complejo mundo de la política norteamericana no debe darse por sentado que todos los sectores acepten este predicamento. El sentimiento anticomunista está lo suficientemente arraigado como para ser influyente; aun en su expresión más conservadora. La reciente experiencia de Nicaragua así lo testimonia, en tanto para sectores influyentes más vale una dictadura de Somoza que una aventura izquierdista.

Nos referimos entonces al planteamiento de sólo aquellos sectores más evolucionados de la política norteamericana, que hoy día controlan la Casa Blanca y una muy decisiva cuota de poder en el Congreso, los medios de comunicación de masas y el mundo académico.

En un cuadro así, las consideraciones políticas predominan sobre las militares y las ideológicas en la definición de las alianzas. La seguridad de los Estados Unidos no depende ya de unas bases militares

más o unas bases menos, desparramadas por todo el mundo. Depende de la sofisticación de su capacidad bélica y de su poderío económico.

El día 1º de diciembre de 1977 el Embajador de EE. UU. ante las Naciones Unidas, Andrew Young, daba una demostración perfectamente clara de esta nueva concepción política, refiriéndose a la intervención soviética en Africa. Y así afirmaba: "No hay que asustarse por la presencia de los cubanos-prosoviéticos en Africa. Si 500.000 estadounidenses, bien equipados y bien entrenados no pudieron dominar la diminuta península de Vietnam, no hay forma de que 20.000 ó 50.000 cubanos dominen Angola, o Etiopía, o Egipto, o Somalías... Inevitablemente se están metiendo en un problema peor que el que tuvimos en Vietnam". *

Así, las Naciones de América Latina han ido perdiendo su importancia estratégica desde el punto de vista de la seguridad nacional de los Estados Unidos. Y si bien esa no puede ser una afirmación absoluta y sin matices, sí es lo suficientemente correcta como para entender la profunda desorientación que la política de la Administración Carter ha provocado en las Fuerzas Armadas que detentan el poder en un importante número de países de América Latina.

Formadas —con participación activa e influencia decisiva del Pentágono— en la ideología de la guerra fría, les ha resultado particularmente difícil comprender la lógica, difusa y sofisticada, del nuevo esquema. Ello ha provocado un sentimiento de frustración y encono muy fuerte en contra de los Estados Unidos en todo el continente. Igual cosa ha ocurrido con los grupos ligados al gran capital, aliados tradicionales e incondicionales de los Estados Unidos.

En algún sentido importante, esta situación está replanteando al cuadro tradicional de alianzas y amistades entre los Estados Unidos y los diversos grupos que componen las sociedades latinoamericanas. Las amistades y enemistades automáticas, están cediendo paso a un juego de intereses que pueden ser convergentes o divergentes, según las circunstancias. En ese sentido, el Gobierno de los Estados Unidos no engloba ni representa todas las amistades y enemistades bilaterales que existen entre sectores latinoamericanos y sectores de la sociedad norteamericana. Ello hace particularmente delicada la implementación práctica de una política de defensa y promoción de los derechos humanos.

La realidad omnipresente de los estados nacionales abre paso a nuevas formas de relación pueblo a pueblo y grupo a grupo que van construyendo la trama de un mundo intercomunicado e interdependiente. Al interior de los Estados Unidos y de las naciones latinoamericanas habrán grupos dispuestos a trabajar decididamente en la defensa de los derechos humanos; ellos constituirán un aliado dispuesto a sostener la política Carter. Pero también habrá quienes desligándose de toda consideración

* Cable de Agencia UPI reproducido por la prensa chilena.

moral o política buscarán imponer la lógica de los intereses concretos; esa será la alianza que trata de oponerse a la política Carter.

c) A pesar de esta realidad emergente que señalamos, no pueden negarse las realidades concretas y poderosas que representan aún los estados nacionales. Y ese punto se expresa en la teoría de la no intervención en los asuntos internos de otros estados. Esa es la línea defensiva tras la cual se colocan quienes aparecen como los principales inculpados de violación de los derechos humanos.

En su primer discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1977, el Presidente Carter afirmó que "todos los firmantes de la Carta de la ONU se han comprometido a cumplir y respetar los Derechos Humanos básicos. Por consiguiente, ningún miembro de las Naciones Unidas puede afirmar que el maltrato de sus ciudadanos es cuestión de su sola competencia. Igualmente, ningún miembro puede eludir su responsabilidad de revisar y hablar en casos de tortura o privación injusta de sus derechos en alguna parte del mundo".

En noviembre de 1977, el Vicepresidente Walter Mondale se refería, también, al tema dirigiéndose a la Comisión Nacional de la Liga contra la Difamación de B'Nai B'Tith, afirmaba: "Los derechos que afirmamos para todos los pueblos, incluso el nuestro, están incorporados en todos los acuerdos internacionales importantes que se han concertado sobre la materia en los últimos 30 años. Están inscritos en la Carta de las Naciones Unidas, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Acta Final de Helsinki. Tienen fuerza de ley internacional. Ninguno de los gobiernos que han firmado estos documentos pueden con justificación pretender que nuestros esfuerzos para que se cumplan sean una ingerencia en sus asuntos internos". Y agregaba que "donde quiera que podamos nos valdremos de nuestra asistencia y nuestra ayuda en apoyo de los valores democráticos. Nuestra ayuda al exterior no seguirá siendo un cheque en blanco que se podrá llenar sin consideración por el Estado de los derechos individuales".

El Secretario de Estado Vance, en su discurso ya citado, en la Universidad de Athens, retomaba la frase de Carter afirmando que "no es nuestro propósito intervenir en los asuntos internos de otros países, pero ningún miembro de las Naciones Unidas puede alegar que la violación de los derechos humanos protegidos internacionalmente es asunto solamente suyo".

Para la nueva administración de los Estados Unidos, el problema de si la defensa de los derechos humanos constituye o no intervención en los asuntos internos de otros estados es un elemento particularmente sensible. No debe olvidarse que, de alguna manera ella representa la reacción de la sociedad norteamericana contra las formas ilícitas de acción política: el Watergate, la guerra del Vietnam, la intervención en Chile, etc.

Por esta razón, la implementación de la política de defensa de los Derechos Humanos, cuenta —al menos teóricamente— con esta restricción adicional a las ya referidas.

La forma en que oficialmente se ha enfrentado el problema es profundamente diferente a las del pasado. Los Estados Unidos aparecen utilizando su enorme peso político y su cooperación económica y militar no como una fuerza coercitiva sino, como una ventaja formidable que está en manos de cada país tomar o dejar. Es a ese "costo" que se refiere el Presidente Carter en su último discurso a la OEA cuando advierte acerca de que no es impune la violación de las normas internacionales.

Quienes quieren de la amistad y la cooperación de los EE. UU., deben respetar los Derechos Humanos. De otra forma no la tendrán.

Sin duda que esta política sofisticada y moral carece de la inmediata efectividad que en el pasado demostraron los desembarcos de marines en las costas latinoamericanas, o los golpes de Estado dirigidos desde las Embajadas norteamericanas. Y de ahí que quienes violan los Derechos Humanos tengan hoy posibilidades mayores de resistir la presión norteamericana para mantener sus políticas opresivas. También, por eso, es fácil pronosticar un cierto desencanto con esta política de parte de todos quienes piensan que el cuadro de poder es similar hoy al de los tiempos del "americano feo".

Desde un punto de vista lógico, parece irreprochable sostener que condicionar la cooperación activa y la amistad política al respecto de ciertos valores morales no constituye una intervención en los asuntos de los otros. Al menos, ciertamente no en los términos en que ella se conoció en el pasado.

En ese sentido, las reglas del juego hoy son talvez más sanas que en el pasado, ya que la amistad con una potencia mundial deja de ser un hecho automático e impuesto y pasa a ser una responsabilidad política libre. Y, también, porque los términos de la controversia dejan de ser los intereses económicos, políticos o estratégicos de cada cual y versan sobre el respeto a principios morales que ambas partes se han comprometido solemnemente a respetar.

Lo que sí debe recalcarse es que esta nueva política carece de los medios de presión que fueron tradicionales en las relaciones de Estados Unidos con los países latinoamericanos. Y es bueno que así sea. La moralidad de los medios empleados en la defensa de los Derechos Humanos, resulta un aspecto tan vital como lo sustantivo de la tarea misma.

Por lo demás, no sólo por razones éticas, sino también de eficiencia, hay ciertas formas de presión que es bueno verlas desaparecer para siempre del escenario de las relaciones hemisféricas. En el campo de los derechos humanos todo dogmatismo, toda acción rígida que no

considere los efectos concretos de las medidas adoptadas, puede resultar agravando y no aliviando los problemas que se quieren resolver.

En este terreno, una actitud testimonialista que prescinda de la responsabilidad por los resultados que se obtengan, puede ser de la más alta gravedad. El realismo, la responsabilidad política y una objetiva evaluación de las situaciones resultan un elemento indispensable para evitar efectos no deseados como resultado final de una buena intención mal implementada. Más que la vistosidad o la gallardía de las políticas lo que importa en materia de derechos humanos es su resultado: la capacidad objetiva de alivianar el dolor y la opresión de las personas.

Parece inevitable, desgraciadamente, que tras este juicio de prudencia se esconderán todos quienes, en definitiva, tan sólo buscan el inmovilismo y la indeferencia ante lo que consideran un simple "moralismo" que perjudica los "intereses objetivos" de los Estados Unidos, o, incluso, pone en riesgo la seguridad misma de los que quiere defender.

Una respuesta autorizada a estas preocupaciones la da el Dr. Zakharov en entrevista concedida a la BBC de Londres, el 25 de marzo de 1977. Interrogado acerca de la política de Carter si no ha aumentado la represión en los países comunistas en vez de alivianarla, contesta: "Le respondo categóricamente: NO. La represión es nuestro pan cuotidiano. Con Nixon, con Ford, antes de Helsinki, después de Helsinki". Por el contrario, afirmaba que es deber de todos los sectores, parlamento, sindicatos, prensa, hombres de negocio, organizaciones científicas y culturales, el respaldar el planteamiento de Carter de manera de permitir que sus palabras sean seguidas de hechos concretos. De esa manera se defiende a los disidentes.

De estas breves consideraciones se puede concluir que, el cuadro político e histórico en que se desarrolla la política de los derechos humanos del Presidente Carter, representa importantes cambios en relación a las experiencias anteriores. En consecuencia una evaluación de ésta, tendrá que considerarlos para medir objetivamente sus éxitos o sus fracasos, como también para poder predecir acerca de su permanencia o transitoriedad.

4. Por último, detengámonos ante los hechos históricos ocurridos en América Latina desde que esta política fuera puesta en práctica a comienzos de 1977.

a) Uno de los primeros efectos que la política internacional de la Administración Carter ha tenido se refleja en la trascendencia adquirida por el tema de los derechos humanos. En el Lejano Oriente, en Africa, en América Latina, en la Unión Soviética y la Europa del Este, el tema de los derechos humanos se ha convertido en un elemento dinamizador de conciencias y movimientos.

El 5 de febrero de 1977, en carta dirigida al Premio Nobel soviético Andrei Zakharov, el Presidente Carter decía: "Los derechos hu-

manos constituyen la preocupación central de mi administración. En mi discurso inaugural sostuve: Nosotros que somos libres, no podemos desinteresarnos del destino de la libertad, donde quiera que sea. Usted puede estar seguro que el pueblo americano y nuestra administración cumplirán el firme compromiso de velar por el respeto de los derechos humanos tanto en el extranjero como en nuestro propio país".

Zakharov le contestaba el 17 de febrero, señalándole que para él "la defensa de los Derechos fundamentales de la persona humana no constituye una ingerencia en los asuntos internos de otros estados, sino que es uno de los asuntos internacionales más esenciales, inseparable de los problemas de la paz y del progreso".

En entrevista a France Soir, ese mismo año, es el mismo Zakharov quien resume perfectamente bien el asunto: "Cuando el Presidente de un gran país invoca el problema de los derechos humanos, el interés que ese problema suscita no puede sino aumentar, y es muy bueno que así sea".

El Vicepresidente Walter Mondale en el ya citado discurso ante el B'Nai B'Rith declaraba que "la defensa de los Derechos Humanos es ahora parte de la agenda moral de nuestro tiempo y los que traten de negarlos serán responsables de sus actos ante el tribunal de la opinión mundial. Por primera vez, los valientes que luchan por la libertad en muchas naciones por todo el mundo, saben bien que no están solos".

Y agregaba: "Este país no tiene el poder de detener la mano de cada verdugo, ni el de derribar los muros de la celda de cada disidente. Pero no hay Gobierno en la tierra que sea capaz de encerrar una idea y no hay fuerza más poderosa que la de una idea cuyo momento ha llegado".

Objetivamente, la realidad es que veintidós meses después de haber asumido el poder la Administración Carter, el clima mundial ha cambiado en relación a los derechos humanos. Lo que durante un tiempo fue el llamado angustioso y sin eco de las Iglesias, la lucha de un puñado de hombres rectos y el instrumento propagandístico del movimiento comunista en los casos que le resultaban conveniente, tiene hoy una dimensión universal.

En todos los países se celebra y se reivindica la Carta Universal de los Derechos del Hombre. El documento que cumple 30 años desde su promulgación ha adquirido un vigor inesperado y una vitalidad juvenil. En todos los rincones del mundo los disidentes de los regímenes dictatoriales o autoritarios sienten la reconfortante compañía del poder de la más importante nación de la tierra.

El tema ha adquirido carta de ciudadanía. Ya no es tan fácil jugar con él como un instrumento de propaganda interesada. Tampoco se le puede descalificar como la obsesión de "moralistas ingenuos". Desde Moscú hasta Santiago, los pueblos y los gobiernos han debido asu-

mir el tema con seriedad y comenzar a preocuparse por los efectos que las violaciones acarrean a los responsables.

Las condenaciones morales de la opinión pública internacional han sido reforzadas por el peso de medidas concretas que inciden más o menos significativamente en el campo político, económico y tecnológico.

No puede dejar de señalarse como una importante victoria política para la causa de los Derechos Humanos, el hecho de que Estados Unidos haya ratificado la Convención Interamericana de Derechos Humanos, conocida como el Pacto de San José de Costa Rica. Aprobada por las naciones americanas en noviembre de 1969, pasó prácticamente una década durmiendo entre las cancillerías y los parlamentos. Hoy, gracias a la activación provocada por el Gobierno de los Estados Unidos ha entrado en vigencia al haber sido ratificada por el número reglamentario de países. La importancia de este paso jurídico para la defensa de los Derechos Humanos en América Latina, es de gran trascendencia.

Igualmente, debe agregarse al haber de la política Carter en el hemisferio, el haber sostenido vigorosamente el fortalecimiento y la capacidad de acción de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

La trascendencia que el tema de los Derechos Humanos ha alcanzado en estos meses en América Latina, se ve reforzada por la puesta en vigor y el fortalecimiento de los instrumentos jurídicos recién señalados.

b) En 1977, se despertó un súbito interés en América Latina por el retorno a las democracias en aquellos países sometidos a régimen militar. Así, por ejemplo, hubo comicios en Ecuador, Perú, Bolivia y la República Dominicana en el curso de 1978.

No resulta legítimo atribuir todos estos fenómenos de liberalización política a los efectos de la política de la Administración Carter. Pero, tampoco, nadie puede ignorar la influencia que ello ha tenido ni dejar de sorprenderse ante la "casual" urgencia que se despertó simultáneamente en países tan diferentes.

También parece ser importante el papel jugado por el Gobierno de los Estados Unidos en crear las condiciones para que se respetaran los resultados de las urnas. En la República Dominicana no cabe ninguna duda de que fue así. En el Ecuador todo indica que la voluntad de fraude que demuestran las sucesivas modificaciones de las leyes electorales, ha sido mitigada por esta causa. Igualmente, esta influencia se hizo notar en Bolivia, país en el cual a pesar de las anómalas condiciones postelectorales el nuevo dictador convoca a elecciones para 1980.

Súbitamente en Chile, han ocurrido fenómenos parecidos. Como fue el inesperado anuncio de Chacarillas en 1977, su cancelación el día 4 de enero de 1978 y su posterior —y también inesperada— reactivación con plazos aún más breves que los originales. No se puede afir-

mar que esto sea obra exclusiva de la nueva situación internacional. Pero hay que asombrarse ante el hecho de que un régimen que proclama su total despreocupación por los plazos para el retorno democrático, súbitamente aparezca urgido por ellos y esforzándose por demostrar que las circunstancias no permiten un calendario más acelerado.

c) Igualmente, en el curso de este período se ha visto un notable mejoramiento de los Derechos Humanos de primer grado en los tres países del cono sur que presentaban el cuadro más serio: Argentina, Chile y Uruguay. Liberación de detenidos políticos, reducción de los términos del estado de emergencia, disminución sustancial de los casos de detención ilegal, tortura y desaparecimiento, mayor tolerancia hacia los sectores disidentes, son todos elementos que en los tres países se han venido produciendo paulatinamente en los últimos dieciocho meses.

El hecho de que el Gobierno de Chile haya elegido el día de llegada del Subsecretario Adjunto, Terence Todman, para disolver la DINA, marca un poco esa tónica. Aun cuando se haya dicho públicamente que la coincidencia de los hechos era tan sólo un azar.

Igualmente, no puede ignorarse la importancia que, para la defensa de los derechos humanos en todo el mundo, tiene el precedente creado por la aceptación de una comisión investigadora de la ONU que hizo el Gobierno de Chile. Indudablemente, es la primera vez que un Estado acepta un procedimiento de esta naturaleza, rompiendo así la rigidez absolutizante del principio de que los derechos humanos son asunto de soberanía nacional. Y el hecho de que el Gobierno de Camboya —país que ha estremecido al mundo por el carácter masivo de su violación de los Derechos Humanos— haya luego aceptado otra comisión en su territorio, habla bien del camino que se ha abierto. Como es de público conocimiento, la visita a Chile del grupo ad hoc de la ONU fue posible después de una mediación directa de la misión norteamericana ante dicho organismo.

Hasta donde las informaciones disponibles permiten asegurar, todos estos procesos de negociación han sido privados, por la vía diplomática y poniendo en práctica el principio de hacer escoger entre la amistad y la frialdad, entre la cooperación o la indiferencia.

d) El caso de Nicaragua merece un estudio aparte, porque tratándose de un caso límite, deja al descubierto las virtudes y debilidades de la política de derechos humanos.

No puede negarse que la dictadura de Somoza difícilmente hubiera esperado que algún día los Estados Unidos dejarán de ser su principal sostén y pasarán a convertirse en un enemigo abierto. Una dictadura familiar que contó siempre con el apoyo norteamericano y ahora lo pierde, es de por sí un signo alentador. Aparentemente pasaron aquellos tiempos en que Estados Unidos era sinónimo de sostenimien-

to de todos los regímenes de opresión, con tal que fueran claramente anticomunistas.

Sin embargo, ese solo hecho no es suficiente para poner fin a los regímenes de fuerza. Pero sí puede ser suficiente como para alentar falsas ilusiones en sus opositores, aún demasiado enfrascados en su visión tradicional de la política de Washington.

Históricamente, una demostración de oposición de Washington a Somoza, seguida de un alzamiento armado interno y de una amplia rebelión social, hubiera puesto en marcha todos los mecanismos de presión —CIA, Pentágono, Marines—, y a los pocos días el dictador habría sido derrocado. No ha ocurrido así en este caso.

La violación sistemática de los derechos humanos está ampliamente comprobada en Nicaragua. La amistad de los Estados Unidos se pierde junto con la asistencia militar y económica. El pueblo se esperanza y se alza. El dictador decide resistir a sangre y fuego y desata una masacre represiva. La sola presión diplomática y el clamor de la opinión pública resultan manifiestamente insuficientes para detener la acción represiva. En resumen, un deterioro adicional de los derechos humanos en Nicaragua sin que nadie pueda hacer algo positivo por evitarlo.

A esto debe agregarse la forma en que se trasluce desde los propios Estados Unidos el temor de algunos sectores oficiales de que una brusca caída de Somoza entronice un Gobierno de ultraizquierda en ese país. Ese riesgo parece primar en muchos por sobre el tema de los derechos humanos. En consecuencia, la salida del problema se hace confusa, costosa y poco gallarda.

La política de Derechos Humanos de la Administración Carter ha demostrado su consecuencia política y diplomática. Pero ha dejado al descubierto su debilidad operacional y táctica cuando se halla frente a quienes están dispuestos a violar los Derechos Humanos a cualquier precio. Es el mismo fenómeno que les ocurre con los disidentes soviéticos.

e) Por último, conviene hacer una referencia al tema de Cuba. La administración Carter inicia el proceso de retornar a relaciones normales entre ambos países. En ello va más lejos y en forma más gradual que lo que intentaron hacer sus antecesores.

Lo importante de reseñar es que el meollo de esta negociación es el tema de los Derechos Humanos. El totalitarismo castrista recubierto del manto de propaganda de la revolución debe silenciosamente comenzar a reconocer —al menos implícitamente— la forma en que viola los Derechos Humanos. Sin mayor estruendo, pero en forma sostenida, las cárceles cubanas comienzan a abrirse para liberar prisioneros que llevan más de una década detenidos. Y se anuncian nuevos progresos y mayores cantidades de liberaciones.

Interesante es recalcar que en el intertanto se han producido serias fricciones por la intervención cubana en Africa. Sin embargo, ello no es óbice para que la negociación en defensa de los derechos humanos se siga produciendo y se sigan cosechando pequeñas victorias.

REFLEXIONES FINALES

Ellas podemos resumirlas en algunos puntos muy globales:

1. En la medida en que los Derechos Humanos forman parte de un proceso de desarrollo moral de la humanidad, su defensa y su promoción es un elemento de permanencia en el devenir previsible de la humanidad.

2. Los éxitos obtenidos desde el punto de vista de consolidar en el mundo la conciencia de la importancia de los Derechos Humanos configura otro factor de permanencia. La conciencia moral de la humanidad es acumulativa: una vez que alcanza un determinado nivel no retrocede. En consecuencia, cualesquiera que sean las violaciones prácticas que los derechos humanos sufran en el futuro, existirá una clara conciencia de la inmoralidad y de su condición de crímenes contra la humanidad.

3. Una aplicación universal del principio de los Derechos Humanos —sin ningún tipo de unilateralismo ni cobardía— ha mostrado su poder como ideología capaz de interpretar sentimientos muy profundos de los pueblos. No cabe ninguna duda que el totalitarismo comunista, como el autoritarismo de derecha han sentido el impacto ideológico de estos valores y han debido colocarse a la defensiva.

4. No es posible pretender que la política exterior de un solo país, por poderoso que sea, pueda resolver todos los problemas del mundo. En ese sentido no se puede esperar que la política de Derechos Humanos, en veintidós meses de aplicación, haya puesto fin a todas las formas de violación que se conocen en el mundo. Sin embargo, en todos los países ha permitido la consolidación de ciertas mejorías que contribuyen a una mayor felicidad entre los hombres.

5. En la evaluación de la política de los Derechos Humanos resulta posible cuantificar el número de casos resueltos. Pero no resulta posible medir el número de casos que han sido evitados preventivamente, debido a las restricciones que automáticamente surgen del riesgo de un choque político diplomático con los Estados Unidos.

6. No cabe duda que esta política encontrará múltiples dificultades en su aplicación práctica y en la definición de una estrategia consistente. Ello puede llevar a muchos al desaliento ante un fracaso aparente.

7. La aplicación de esta política ha demostrado oposiciones importantes a su implementación, tanto dentro del Gobierno de los Es-

tados Unidos, como de otros sectores influyentes de la sociedad norteamericana y de los gobiernos y sociedades de la Europa Occidental. En consecuencia, un cambio de administración en los Estados Unidos no excluye la posibilidad de que esta política sea abandonada. Al menos, como un elemento central, aun cuando difícilmente los futuros gobiernos de los Estados Unidos puedan prescindir de los efectos que esta aplicación producirá en las demás naciones del mundo.

8. Puede pensarse que el eco que esta defensa de los Derechos Humanos ha suscitado es una señal de la sed de moral y espiritualidad de que sufre la humanidad contemporánea, cansada del pragmatismo de los intereses materialistas y del maquiavelismo de la ley de la selva, encubierta de una retórica hipócrita y vacía.

9) EVALUACION DE HELSINKI Y BELGRADO EN LA POLITICA INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Carlos Valenzuela M. *

En las relaciones multilaterales Este/Oeste, la Conferencia de Seguridad y de Cooperación en Europa constituye un ensayo de aproximación entre las naciones de ese continente, con el propósito de explorar un ensanche del espacio de la "distensión". El instrumento final, conocido como el Acta de Helsinki, fue firmado por los representantes de 35 estados, incluyendo en ellos tanto a los miembros de la OTAN como a los del Pacto de Varsovia.

La convergencia de opiniones de gobiernos para celebrar dicha conferencia fue resultado de un dilatado proceso de negociaciones políticas y diplomáticas que tomó casi un cuarto de siglo. La idea inicial la planteó la URSS, en los años de la guerra fría, en nota enviada a los gobiernos de los Estados Unidos, Reino Unido y Francia. La URSS perseguía obtener la legitimación de sus expansiones territoriales en el continente, el retiro de las fuerzas armadas nortamericanas y la neutralización permanente de Alemania. Esa oferta quedó archivada en el vasto epistolario intercambiado por los gobiernos de Moscú, Washington, Londres y París. Mucho tiempo después —una vez superada la prolongada lucha por el control del poder soviético, a raíz de la muerte de Stalin: Malenkov, Bulganin, Kruschev, dirección "colectiva", y Brezhnev—, fue posible volver a sugerir esa posibilidad de acción multilateral. A su vez, las condiciones generales cambiaron substancialmente de 1960 a 1970. La República Federal de Alemania, a partir de 1969, tomó iniciativa para suscribir tratados bilaterales con la URSS, Polonia y la República Democrática de Alemania, todos ellos vinculados a la solución pragmática del problema de las nuevas fronteras. A fines de ese mismo decenio empezaron las gestiones de distensión entre los Estados Unidos y la URSS. Dentro de ese marco de negociaciones bilaterales —ya producida la invasión de Checoslovaquia por la URSS—, los países de Europa Occidental se interesaron por una reunión multilateral que pudiese evitar o compensar riesgos, para su seguridad, derivados de acuerdos bilaterales más restringidos. En esas condiciones,

* Diplomático. Ex Embajador en Rumania. Asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores. Chile.

la URSS —presionada, además, por la ruptura con Pekín— aceptó las condiciones previas señaladas por las naciones occidentales: celebración de un nuevo acuerdo cuatripartito para suavizar el régimen de Berlín Occidental y extender la invitación para la Conferencia a los Estados Unidos y el Canadá por ser miembros de la OTAN. Una vez que la URSS cumplió con esas exigencias, se convocó la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa.

EL ACTA FINAL DE HELSINKI

La Conferencia se inició el 3 de julio de 1973; los trabajos se trasladaron de Helsinki a Ginebra, donde se desenvolvió un lento proceso negociador que comprendió el lapso que va desde el 18 de septiembre de ese año hasta el 21 de julio de 1975. Por último, la Conferencia se clausuró en Helsinki el 1º de agosto de 1975.

En el preámbulo de dicho documento se deja constancia de que existe una voluntad política común de los Estados participantes para mejorar sus relaciones, contribuir a la paz, la seguridad, la justicia y la cooperación en Europa y garantizar que los compromisos serán cumplidos. En la frase final de dicho preámbulo se dice textualmente: "...y de ese modo, ampliar, profundizar y hacer continuo y duradero el curso de la distensión".

El grupo inicial de acuerdos, titulado "Cuestiones relativas a la seguridad en Europa", contiene la "Declaración sobre los Principios que deben regir las Relaciones entre los Estados Participantes". En los "considerandos" se expresa el compromiso de hacerlos respetar y ponerlos en práctica "independientemente de sus sistemas políticos, económicos o sociales, así como de su tamaño, situación geográfica o nivel de desarrollo económico". Los primeros cinco principios se refieren a las nuevas fronteras:

1) "Igualdad soberana, respeto de los derechos inherentes a la soberanía".

2) "Abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza".

3) "Inviolabilidad de las fronteras" (este principio legitimó los reajustes territoriales impuestos por la URSS para sí, o para beneficio de otros países de Europa Oriental). Su texto dice: "Los Estados participantes consideran mutuamente como inviolables todas sus fronteras, así como las fronteras de todos los Estados en Europa y, en consecuencia, se abstendrán ahora y en el futuro de atacar dichas fronteras. En consecuencia, se abstendrán también de toda exigencia o de todo acto encaminado a apoderarse y usurpar todo o parte del territorio de cualquier Estado participante".

4) "Integridad territorial de los Estados".

5) "Arreglo de las controversias por medios pacíficos".

El principio 6 se refiere a la "No intervención en los asuntos internos", y en su texto habla de "asuntos internos o externos propios de la jurisdicción interna de otro Estado participante". En el párrafo segundo se dice que los estados se comprometen entre ellos a no usar de la coerción "militar, política, económica o de otro tipo".

En el principio 7, aparece la contrapartida occidental de las concesiones hechas a la URSS en asuntos territoriales. Dicho principio se titula: "Respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, incluida la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia".

El texto dice:

"Los Estados participantes respetarán los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, incluyendo la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia, sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión. Promoverán y fomentarán el ejercicio efectivo de los derechos y libertades civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y otros derechos y libertades, todos los cuales derivan de la dignidad inherente a la persona humana y son esenciales para su libre y pleno desarrollo.

"En este contexto, los estados participantes reconocerán y respetarán la libertad de la persona de profesar y practicar, individualmente o en comunidad con otros, su religión o creencia, actuando de acuerdo con los dictados de su propia conciencia."

El párrafo siguiente se refiere a los derechos de las minorías nacionales, situación que se presenta muy generalizada en la URSS y cuátro de los países de Europa Oriental.

Los párrafos siguientes establecen que los Estados participantes reconocen el "valor universal de los derechos humanos y de las libertades fundamentales", y que "en sus relaciones mutuas" los promoverán y respetarán, "conjuntamente y por separado, inclusive en cooperación con las Naciones Unidas". Luego, confirman el derecho de la persona a conocer y poner en práctica sus derechos y obligaciones en este terreno. Finalmente, se proclama que los Estados participantes actuarán de conformidad con los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cumpliendo también las obligaciones definidas en otros acuerdos y declaraciones internacionales sobre la materia, incluyendo los Pactos Internacionales de Derechos Humanos, y siempre que esos instrumentos los obliguen.

El principio 8 trata de la igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos. El número 9, en forma detallada, enuncia los diferentes campos de cooperación entre los Estados, y el 10 estatuye sobre el cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas según el Derecho Internacional.

A continuación de este Decálogo de Principios, se trata de las "Cuestiones relativas a la puesta en práctica de algunos de los principios arriba enunciados", la que no incluye a los derechos humanos y

libertades fundamentales. Enseguida se dispone respecto "de las medidas destinadas a fomentar la confianza y ciertos aspectos de la seguridad y el desarme"; el concepto de "confianza" está sólo vinculado a las actividades militares y las precauciones que debieran adoptarse, especialmente en el caso de maniobras. Lo anterior se ha llamado la Primera Canasta.

En los capítulos siguientes se fijan normas para la cooperación en materia de economía, ciencia y tecnología y el medio ambiente.

Las diversas secciones señalan los intercambios comerciales, facilidades y contactos de negocios, información económica y comercial, comercialización, cooperación industrial, proyectos de interés común, ciencia y tecnología, medio ambiente, transportes, turismo, formación profesional y mano de obra, etc. Enseguida hay una sección especial para la "seguridad y la cooperación en la región del Mediterráneo".

La suma de todos esos objetivos y normas es conocida como la Segunda Canasta.

Por último, figura una sección que se titula "Cooperación en el campo humanitario y en otros campos". La esencia de este grupo de declaraciones y promesas consiste en considerar que se contribuye al fortalecimiento de la paz y al enriquecimiento espiritual de la personalidad humana, mediante el incremento "de los intercambios culturales y educativos, la difusión más amplia de la información, los contactos entre las personas y la solución de problemas humanitarios".

Al término de los "considerandos" se dice que los Estados participantes "expresan su intención ahora de comenzar a aplicar lo que sigue":

— Examinar favorablemente las solicitudes de desplazamiento a fin de permitir que las personas entren o salgan de su territorio con carácter temporal y con regularidad, si se desea, para visitar a miembros de su familia;

— Los Estados tramitarán "en un espíritu positivo y humanitario las solicitudes de personas que deseen reunirse con miembros de su familia, prestando especial atención a las peticiones de carácter urgente, tales como las solicitudes presentadas por personas ancianas o enfermas".

— Los estados examinarán "con ánimo favorable" las solicitudes de permiso de entrada o de salida de las personas que hayan decidido contraer matrimonio con un ciudadano de otro Estado participante.

— Mayores facilidades para viajes motivados por razones personales, profesionales, etc.

Dentro de este mismo grupo de acuerdos en el "campo humanitario", figuran los relacionados con el mejoramiento de las informaciones, los intercambios culturales y la libre difusión de ideas, los intercambios educacionales, las concesiones de becas, etc.

Todo este sector de asuntos pertenecientes al campo humanitario y a otros conexos se conoce como la Tercera Canasta de los compromisos del Acta de Helsinki.

El documento en comentario termina con una sección llamada "Continuidad de la Conferencia". Los Estados declaran que tomarán debidamente en cuenta las disposiciones del Acta Final y que las aplicarán "unilateralmente" en los casos que proceda tal acción, "bilateralmente", mediante negociaciones con otros Estados participantes, y "multilateralmente" a través de reuniones de expertos, etc. Declaran, además, que están resueltos a continuar el proceso multilateral iniciado por la Conferencia:

a) Procediendo a un intercambio a fondo de opiniones sobre la aplicación de las disposiciones del Acta Final, y

b) Organizando, con este fin, reuniones entre sus representantes, empezando con una reunión a nivel de representantes designados por los Ministros de RR. EE. Se consultan otras reuniones similares, incluso la posibilidad de una nueva Conferencia.

Se indica que la primera reunión se efectuará en Belgrado en 1977, y que una de carácter preparatorio se programa en esa ciudad, a partir del 15 de junio de ese año.

EL FRACASO DE BELGRADO

Poco más de dos años separan a la Conferencia de Helsinki de las reuniones preparatorias de la Conferencia de Belgrado. En ese lapso no hubo dificultad respecto de los principios y declaraciones de intención en materia de reajustes territoriales e inviolabilidad de las fronteras en Europa. No acusaron mayores progresos los asuntos relativos a la reducción de efectivos y armamentos convencionales, estrechamente vinculados al curso de las negociaciones de Viena sobre ese particular. Tampoco pudo avanzarse en las propuestas de algunos gobiernos acerca de armamentos nucleares, debido a que ese tema se desenvuelve, en el marco de las conversaciones "bipolares" de la distensión, entre los Estados Unidos y la URSS. De todos modos, puede estimarse que los temas de la Primera Canasta están resueltos o canalizados en procedimientos paralelos al Acta de Helsinki. Los principios y declaraciones sobre temas económicos, comerciales, financieros, científicos y técnicos forman la Segunda Canasta. Una evaluación de las tendencias del comercio exterior en ese lapso, entre las dos Europas —en particular la orientación hacia el Este de un importante porcentaje de las exportaciones de la República Federal de Alemania—; un análisis detallado del alto nivel de endeudamiento externo, con los países de Occidente, de la URSS y de los países de Europa Oriental que ya ha subido de los cuarenta mil millones de dólares, y la proyección de las inversiones de Europa Occidental en el Este, configuran un resultado favorable, especialmente en un período de resolución económica. En este sector de las relaciones "intereuropeas" fue donde la URSS y Europa Oriental quisieron centrar los trabajos de la Conferencia de Belgrado

con vistas a proponer una serie de conferencias europeas de carácter técnico para facilitar nuevas inversiones y transferencias de tecnologías.

Por el contrario, no hubo progreso alguno respecto del principio número 7, sobre derechos humanos, y muy poco en el conjunto de declaraciones sobre "asuntos humanitarios". Sin embargo, hay que considerar que para los disidentes del bloque soviético la publicidad que se diera, en esos países, al texto del Acta de Helsinki fue un valioso aporte ya que conocieron lo que habían firmado sus gobiernos y pudieron citar los artículos del Acta que coincidían con sus peticiones. Algunos de esos disidentes lograron salir sin que ese hecho se difundiera por los medios de comunicación en su propio país. De agosto de 1975 a octubre de 1977, hubo "encuentros deportivos" intereuropeos, presentaciones artísticas y exposiciones pictóricas, en particular del patrimonio bizantino de íconos del medioevo. Para muy determinados acontecimientos, competencias gimnásticas o festivales de canciones, se conectaron las transmisiones de Eurovisión occidental e Intervisión URSS/Europa Oriental. En el plano de la información —con la excepción de Yugoslavia—, continuaron en la URSS y Europa Oriental las interferencias radiales, la prohibición de circulación de diarios, revistas y libros procedentes de Europa Occidental, la restricción de viajes al exterior, las dificultades para matrimonios con gente de Occidente, etc.

La confrontación sobre el mayor o menor respeto de los derechos humanos, a la luz del texto del principio número 7, provocó el fracaso de la reunión de Belgrado. Lo mismo, en relación con lo substantivo del capítulo de "asuntos humanitarios". Para el Este lo importante de los derechos humanos —tomando como referencia el texto de la Declaración de las Naciones Unidas acerca del particular—, son los relativos al pleno empleo, atención médica y desarrollo educacional, tal cual ellos los conciben. Los derechos políticos, y en parte los derechos civiles, no corresponden a la estructura de un régimen de Partido Unico, orientado al ejercicio de una dictadura ideológica con vistas a edificar una sociedad comunista. Puede que se observen algunos cambios, muy pequeños, en comparación con lo que fuera el régimen de los tiempos de Stalin, pero lo esencial del sistema queda tal cual siempre ha sido. Los propios eurocomunistas de Europa Occidental al distanciarse, parcialmente, del dogma de la dictadura del proletariado y del régimen de partido único reconocen que el respeto a los derechos en cuestión sólo es posible en una sociedad "pluralista". Algunos países de Europa Occidental, sin ceder en nada respecto del valor e importancia de los derechos humanos, han considerado que la "confrontación por la confrontación" no permite avances entre el Este y el Oeste y que, por el contrario, compromete o perjudica el cumplimiento de otros acuerdos de naturaleza humanitaria. A modo de ejemplo se señala el caso de un país de Europa Occidental que acaba de suscribir un convenio con un país de Europa Oriental para obtener

autorizaciones de emigración de algunas decenas de miles de habitantes de su origen nacional, en forma escalonada, en un período de cinco años.

A lo anterior se agrega el convencimiento de parte de los países De Europa Occidental, e incluso de personeros norteamericanos, de que los cambios profundos en favor de un mayor respeto masivo de los derechos humanos dentro del bloque soviético suponen transformaciones radicales en sus propias comunidades nacionales, en la naturaleza misma de la sociedad que pretenden "edificar". Ese proceso de cambios, según ellos, tomará plazos muy largos e indeterminables, salvo que se produjeran fenómenos políticos semejantes a los que se han vivido en Yugoslavia. Dentro de ese nuevo enfoque se ha convocado a la próxima Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea para 1980, en Madrid.

La experiencia Helsinki/Belgrado deja otra lección internacional. Dentro de la mayor vocación en favor de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, hay que reconocer que la "confrontación por la confrontación" no puede convertirse en una determinante de política exterior. Las situaciones y circunstancias son muy diferentes. El encuentro contemporáneo de civilizaciones y culturas diferentes indica que no hay una norma común al respecto, con excepción del objetivo moral contenido en la Declaración de los Derechos Humanos. Si la fragilidad de la "distensión" aconseja a las superpotencias dosificar sus recíprocas recriminaciones, y si las inestables relaciones intereuropeas Este-Oeste imponen la búsqueda de otros contactos de carácter humanitario, mantener ese tema como factor de política exterior europea a terceros países, bajo sanciones y anatemas, significa establecer un régimen de doble estándar, una discriminación; en suma, una limitada válvula de desahogo frente a algunas frustraciones externas o de compensación para necesidades políticas de orden interno.

10) MECANISMOS JURIDICOS PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EUROPA OCCIDENTAL

Willy Otten Ph. *

La mayoría de los países de Europa Occidental dispone en su conjunto de algunos mecanismos jurídicos institucionalizados para la protección de los derechos humanos. Son mecanismos de control y de fiscalización internacional únicos en el mundo de hoy, y también, sin precedente en toda nuestra historia. Yo me atrevo a cualificarlos como una verdadera conquista histórica. Los países europeos se están esforzando para que esta conquista sea —entre ellos— una realidad permanente.

Cuando el 5 de mayo de 1949 fue creado el Consejo Europeo, como primer organismo político europeo, la idea central de sus estados miembros consistía en buscar una creciente unidad europea sobre todo para fomentar y garantizar en toda Europa Occidental los ideales y los derechos básicos alcanzados a lo largo de la Historia del Viejo Continente. Los Estados Signatarios del Estatuto del Consejo Europeo creyeron —con toda razón— que esta meta era alcanzable, en primer lugar, a través de mecanismos que explícitamente obligaban a los países miembros a respetar los derechos básicos del hombre y los derechos fundamentales de su libertad. Por eso, en el Artículo 3 de los del Estatuto, el Consejo Europeo establece que pueden ser miembros del Consejo Europeo solamente aquellos países que viven bajo un régimen de parlamentario, en el cual el Derecho prevalece; el Derecho democrático como función principal garantizar al hombre el pleno respeto de todos sus derechos fundamentales.

De ahí que la elaboración de una Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos fue una de las primeras tareas del Consejo. Esa Convención fue firmada en Roma el 4 de noviembre de 1950, apenas dos años después de la Declaración de los Derechos Humanos por parte de las Naciones Unidas, que servía como guía para la Convención Europea. Tal Convención entró en vigencia el 3 de septiembre de 1953 y, existe, entonces, desde hace exactamente 25 años. Los países europeos han mostrado —a lo largo de esos años—

* Abogado. Representante de la Fundación Konrad Adenauer en Santiago. Chile.

que están en condiciones de cumplir con lo convenido en la Convención.

Mi país, la República Federal de Alemania, nacida sobre las ruinas de un régimen totalitario, fue uno de los primeros en ratificar la Convención. Hoy día, la Convención está ratificada por 18 de los 20 países miembros del Consejo Europeo. Sus dos miembros más jóvenes, España y Portugal, ya la firmaron cuando, hace poco tiempo atrás, entraron al Consejo comprometiéndose a ratificarla en sus respectivos parlamentos oportunamente.

La Convención Europea de los Derechos Humanos que tiene, entonces, plena vigencia jurídico-constitucional en 18 de los 20 países miembros del Consejo Europeo, obliga a todos los países del Consejo a una permanente acción común en pro de los derechos básicos del hombre. La Segunda Guerra Mundial y el no respeto de los derechos humanos por los regímenes totalitarios había evidenciado en la forma más elocuente la insuficiencia de la protección de los derechos básicos por algunos Estados. Por eso los países democráticos de Europa Occidental acordaron establecer mecanismos y normas de control internacional para garantizar en el futuro una protección amplia e institucionalizada de los derechos humanos y aceptaron, al mismo tiempo, someterse voluntariamente a una jurisdicción internacional, acordada por ellos mismos. Crearon para eso, junto con la Convención Europea, la Corte Europea para los Derechos Humanos y la Comisión Europea de Derechos Humanos, ambos con sede en Estrasburgo. Estos instrumentos de control efectivo e internacional son —hasta hoy día— únicos en el mundo y, por su importancia, han adquirido carácter de modelo.

La Convención Europea de Derechos Humanos se insertó, fundamentalmente, en el marco de la anhelada unidad político-jurídica de los países democráticos de Europa Occidental. Es por eso que, en primer lugar, se refiere a los derechos principales que deben caracterizar el fundamento estructural de una sociedad democrática y de derecho: los derechos civiles y los derechos políticos, más su amplia garantía y su protección jurídico-institucional. Y todo eso a nivel europeo, como ya dije, con garantía y control internacional.

Forman parte de los derechos civiles sobre todo los derechos sociales, culturales y económicos. Para protegerlos a nivel europeo, el Consejo elaboró la "Carta Social". Entró en vigencia en el año 1965 y hasta la fecha fue ratificada por 10 de los 20 miembros del Consejo, entre ellos, la República Federal de Alemania. Como derechos irrenunciables la "Carta Social" menciona el derecho al trabajo, el derecho a organizarse, el derecho a la negociación colectiva, el derecho al seguro social, el derecho a protección médica, el derecho de la familia a protección social, jurídica y económica y, en cuanto a los trabajadores extranjeros en los países miembros del Consejo, el derecho a protección y ayuda especial. Todos esos derechos todavía no son, a

nivel europeo, jurídicamente apelables. Pero los miembros del Consejo están obligados a informar cada dos años al Secretario General del Consejo sobre el cumplimiento de sus obligaciones en relación con la protección de todos estos derechos. Ya la obligación de informar periódicamente significa para aquellos estados sometidos a este mecanismo el deber moral y la obligación política de garantizar y respetar los derechos mencionados.

El sistema de protección jurídica de los Derechos Fundamentales elaborado en la Convención Europea prevé tres mecanismos. Voy a intentar describirlos brevemente:

1) La "petición individual", vale decir, el recurso de una persona, de una asociación de personas, o de un organismo no estatal ante la Comisión Europea de Derechos Humanos para que se haga cargo de averiguar una supuesta violación de los derechos humanos por parte de uno de los Estados miembros del Consejo.

2) La "petición estatal", vale decir, la apelación de un Estado miembro ante la Comisión de Derechos Humanos, para investigar una supuesta violación de la Convención de Derechos Humanos por parte de otro Estado miembro.

3) La facultad del Secretario General del Consejo Europeo de exigir en cualquier momento de parte de una o de todos los Estados miembros del Consejo toda la información necesaria para probar que el derecho interno de cada uno de los Estados garantice, en forma irrestricta, todas las normas de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos. Como la Convención Europea es derecho interno de cada Estado miembro, su derecho nacional no puede y no debe contradecir ninguna norma de la Convención Europea.

De los tres mecanismos de control mencionados, la "petición individual", sin duda alguna, es el instrumento más importante.

En sus veinticinco años de existencia, la Comisión Europea de Derechos Humanos recibió un total de más de 8.000 peticiones individuales, lo que da un promedio de unas 400 peticiones cada año. En el año 1977 fueron solamente 373. Pero en sólo unos 200 de los 8.000 casos presentados, la Comisión dio lugar a la petición, rechazándola en los demás casos por ser obviamente injustificada.

La Comisión se compone de un Delegado de cada país miembro del Consejo Europeo, y trabaja con todas las atribuciones de una Corte Jurídica. Puede citar a testigos y hacer todas las diligencias que estime convenientes para aclarar el caso denunciado. Cierra, por su parte, el caso normalmente con un informe para el Comité de Ministros del Consejo Europeo, para que éste, a su vez, tome una decisión final. Pero también puede mandar su informe a la Corte Europea de Derechos Humanos, para que ella asuma el caso. También el Estado acusado puede mandar el informe de la Comisión a la Corte Europea. No pueden dirigirse directamente a la Corte Europea una persona indi-

vidual, una asociación de personas ni organismos no estatales. Pero sí pueden ser ellos escuchados por la Corte como testigos, lo que es la regla general. La Corte decide si hubo o no violación de los Derechos Humanos por parte del Estado acusado. El juicio de la Corte es definitivo y obligatorio para el país involucrado en el caso. La Corte puede condenar al Estado "culpable" a pagar una indemnización cuyo monto se fija en la sentencia.

Hasta ahora hubo solamente 15 "peticiones estatales". Es decir, en muy pocas oportunidades un Estado Europeo se ha dirigido a la Comisión Europea de Derechos Humanos para que investigue un supuesto caso de violación de la Convención Europea de Derechos Humanos por parte de otro Estado. Eso es más que significativo. Prueba en forma ejemplar la conducta generalizada de todos los Estados miembros del Consejo Europeo en el sentido de someterse a un respeto irrestricto de los Derechos Humanos irrenunciables y fundamentales.

El Secretario General del Consejo Europeo, hasta hoy sólo en 3 ocasiones hizo uso de su facultad de exigir un informe de un país miembro del Consejo sobre la homogeneidad del Derecho interno del Estado citado con la Convención Europea de Derechos Humanos.

Sometidos así voluntariamente a mecanismos internacionales de control permanente y eficiente de la protección de los Derechos Humanos, los países miembros del Consejo Europeo ponen de manifiesto lo que me permito calificar de magnitudes constantes de su política:

1) Su voluntad de asegurar la plena vigencia de los derechos humanos en cada uno de los países y en su comunidad.

2) Su disponibilidad a una fiscalización internacional a nivel europeo, creando así, al mismo tiempo, un marco más amplio y cuasi global para permitir, dentro de un sistema de múltiples mecanismos de control jurídico, una muy amplia protección de los Derechos Humanos, no sólo verbalmente, sino con una política de hechos y de mutua cooperación. Esa cooperación en pro de los Derechos Humanos que reparte, en definitiva, beneficios para todos, prospera sobre la base de un orden sustentado por todos los Estados del Consejo Europeo, porque todos ellos lo consideran justo y porque todos ellos contribuyen por interés propio a su configuración y su mantención.

3) Los países de Europa Occidental, guiados por esa nueva mentalidad y convencidos de su interdependencia, no ven en esos mecanismos internacionales de control una indebida intromisión en sus asuntos internos; tampoco creen que la fiscalización a nivel europeo —entre 18 estados soberanos— va en contra del Art. 2, párrafo 7 de la "Carta de las Naciones Unidas". Al contrario, con su sistema jurídico de defensa y de control de los Derechos Humanos, los países democráticos de Europa Occidental tratan de convencer a todos los países del mundo que —sobre todo en casos de graves o institucionalizadas violaciones de los Derechos Humanos— ningún Estado puede esconderse

detrás de su soberanía y, así, bajo la protección del Art. 2 de la "Carta de las Naciones Unidas", rechazar, como intromisión prohibida, la preocupación por la suerte de los Derechos Humanos en su país. Es cierto que los esfuerzos de los países europeos en este sentido hasta hoy día no han tenido un mayor éxito a nivel mundial. No obstante, los países europeos están convencidos de que los Derechos Humanos, su defensa a nivel mundial y la elaboración de instrumentos de control a nivel multinacional, siguen siendo elementos fundamentales y, cada día más importantes, para las Relaciones Internacionales. Por eso, el Ministro de Relaciones Exteriores de la República Federal de Alemania propuso, en el año 1976, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Creación de una Corte de las Naciones Unidas para la Defensa de los Derechos Humanos.

Hasta fines de la Segunda Guerra Mundial, los Derechos Humanos eran casi exclusivamente un asunto interno de los Estados. Su internacionalización, declamada por las Naciones Unidas hasta hace 30 años atrás, encontró buen eco en Europa, sobre todo por la convicción de que la protección de los Derechos Humanos a nivel nacional no era adecuadamente eficiente, y que con mecanismos de control y de protección internacional se introducía, al mismo tiempo, un elemento fundamental en la orientación general de las Relaciones Internacionales, que deben caracterizarse por una creciente colaboración entre los Estados para salvaguardar la paz como fundamento y, al mismo tiempo, como meta principal de los Derechos del Hombre. De tal convencimiento nació en la Europa Occidental de la posguerra una nueva conciencia internacional definida, sí, por el respeto de la independencia y la igualdad de derechos de todos los países y de sus ciudadanos, pero también, por la creciente colaboración y la actuación corresponsable de todos por garantizar en la forma más amplia los Derechos Humanos, enfrentando así, en común, una tarea realmente ambiciosa y gigantesca. La decisión de marchar mancomunados en la defensa de los Derechos Humanos en la región occidental de Europa constituyó, en definitiva, una decisión política de gran proyección y significaba un cambio decisivo en el viejo concepto de la soberanía, limitándola por el bien común de la comunidad. Aunque ningún otro mecanismo internacional de control elaborado después de la Segunda Guerra Mundial alcanzó una importancia tan profunda como la Convención Europea de los Derechos Humanos, se ha visto que la idea de una internacionalización de los derechos humanos se está implantando. Dan prueba de este fenómeno las Convenciones de las Naciones Unidas y los esfuerzos de la Organización de Estados Americanos. Las Naciones Unidas celebrarán en este año el 30º Aniversario de la Declaración General de Derechos Humanos. Todos estamos conscientes de lo lejos que todavía nos hallamos de la conversión en realidad de dicha Declaración en todo el mundo. Millones de personas pasan

hambre, millones son oprimidas a causa de su raza, de su sexo o de su fe. Miles y miles de presos políticos sufren cautiverio en cárceles y campos de concentración.

Ello no obstante, la historia evoluciona con fuerza. El proceso de progresivo perfeccionamiento de mecanismos internacionales para la defensa de los derechos del hombre sigue avanzando. Nadie puede hacer retroceder la rueda de la historia, por muy fuerte y poderoso que sea. Desde la proclamación de los Derechos Humanos, la exigencia de los seres humanos en orden a la realización de sus derechos se ha extendido por todo el mundo. Los Derechos Humanos están hoy día reconocidos por las Constituciones de la mayoría de los países. Pero de hecho, en muchos de ellos todavía se da una disconformidad manifiesta entre la Constitución y la realidad constitucional.

Las Naciones Unidas han creado una serie de instituciones y sistemas para la Defensa de los Derechos Humanos. Merced a la "Carta de las Naciones Unidas", la "Declaración de los Derechos Humanos", los pactos de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y toda una serie de otros compromisos entre los que figura también el Acta Final de Helsinki, los Derechos Humanos se han, de hecho, convertido en parte integrante de la política exterior. Son, actualmente, uno de los temas que ocupan el primer plano de la política mundial y, son así, factor importante de las Relaciones Internacionales.

Con estos mecanismos, las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos han creado los fundamentos políticos y jurídicos para una internacionalización más amplia de los Derechos Humanos.

Una vez ratificados los respectivos convenios, estos mecanismos tienen vigencia no solamente en el ámbito multinacional de las organizaciones internacionales, sino, también, en cuanto a las relaciones bilaterales entre los Estados. Es por eso que los países de Europa Occidental abogan por una utilización más eficaz de esos instrumentos, así como por su mejora, su perfeccionamiento y ampliación. No basta solamente firmar esos convenios internacionales, sino que, además, hay que poner de manifiesto ante la opinión mundial y ante los propios ciudadanos de cada país, la voluntad de cumplir con lo convenido.

Para los países del Consejo Europeo, la dignidad del hombre y la obligación del Estado de garantizar y proteger los Derechos Humanos son elementos centrales del orden constitucional. Este, a su vez, incluye también la política exterior, que es una política de paz. Para los países europeos, no solamente el orden nacional, sino también la paz internacional son condiciones "sine qua non" para darle plena vigencia a los Derechos del Hombre.

Con la creciente importancia que los países democráticos de Occidente le dieron a la internacionalización de los Derechos Humanos se generó, en los años de posguerra, una controversia entre esa interna-

cionalización, por una párte, y lá prohibición de entrometerse en los asuntos internos de otros países, por otra parte.

Los países socialistas, con el apoyo de un gran número de países del Tercer Mundo, lograron, lamentablemente, que las Naciones Unidas, en sus resoluciones, le dieran, en definitiva, más peso a la prohibición de intromisión.

Eso ha significado que algunos países acusados de violar los Derechos Humanos se defiendan, en primer lugar, haciendo valer su soberanía y rechazando, con esa argumentación, toda intervención en pro de los Derechos Humanos, y, curiosamente muchos de aquellos países que rechazan una internacionalización de los Derechos Humanos, se esfuerzan —sin autoridad moral y en forma propagandística— en atacar a otros por el no cumplimiento de los Derechos Humanos.

A pesar de estas dificultades, hay posibilidad de mejorar la situación de los Derechos Humanos en aquellos países que todavía rechazan toda intervención internacional directa. Eso se ha visto, en alguna medida, frente a los países socialistas de Europa Oriental. La Política de Distensión ha dado algunos frutos, aunque hasta hoy día pocos. La experiencia muestra que, en nuestros días, sobre todo la "diplomacia tranquila" puede alcanzar algo en pro de los Derechos Humanos. Y todo el mundo es testigo de que la opinión pública —cada vez más sensibilizada— en los países donde se respetan los Derechos Humanos y donde los ciudadanos pueden concurrir a tribunales independientes en defensa de sus derechos, no se tranquiliza mientras en otras partes del mundo subsistan violaciones de los derechos básicos del hombre y donde no hayan mecanismos jurídicos suficientes para su protección.

Los países de Europa Occidental están conscientes de que logros espectaculares en este proceso de relativo progreso de internacionalización no serán posibles. Pero están decididos a seguir el camino que, con algún éxito notable, han practicado entre sí. Por su idiosincrasia, para ellos no hay alternativa. Sus relaciones bilaterales e internacionales se basan en una política general orientada en el pleno respeto por los Derechos Humanos. No deben, por eso, temer ninguna comparación con otros países del mundo en el campo de la garantía de los Derechos Humanos y del control internacional efectivo de su cumplimiento. Los rasgos inconfundibles de las vinculaciones entre los países de Europa Occidental son: la democracia, la libertad, el bien común y, en definitiva, los Derechos Humanos. La estrecha unión de la Europa libre y sus vinculaciones con Estados Unidos y Canadá constituyen, en primer lugar, un factor de estabilidad política mundial y, en segundo término, la esperanza de todos aquellos que tienen la mirada puesta en la libertad y no en la opresión. Nosotros, los europeos, estamos seguros de que el futuro será de quienes piensen y actúen así. La Europa que estamos construyendo y defendiendo, está dispuesta a convertir en realidad la gran idea de la dignidad y de los derechos del

hombre. Y queremos, con nuestra actitud, darle un ejemplo valioso al mundo entero. Europa no quiere ser, y no es, una comunidad introvertida, sino se propone proyectar también hacia el exterior sus esfuerzos a favor de la paz, del bienestar para todos y de los Derechos Humanos en todas partes del mundo. En este sentido, los instrumentos jurídicos previstos en la Convención Europea de Derechos Humanos son un ejemplo digno de ser considerado en el mundo entero. Europa se esfuerza con prudencia y realismo para reducir los limitantes que aún existen en gran parte del mundo al reconocimiento, a la realización y a la protección de los Derechos Humanos. Con su ejemplo, Europa Occidental da un testimonio de su conciencia moral y aspira, al mismo tiempo, a que se establezcan, al nivel internacional cada vez más amplio, cláusulas normativas en pro de los Derechos Humanos, para que "el hombre pueda ser hombre", como lo dijo ayer el profesor Jorge Millas. El ejemplo de Europa sirve para invocar la necesidad que los Derechos Humanos sean respetados en todo el mundo.

IV. EL PERFECCIONAMIENTO DE LA PROTECCION INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

11) THE IMPROVEMENT OF THE UNITED NATIONS MACHINERY ON HUMAN RIGHTS

Louis B. Sohn

Bemis Professor of International Law
Harvard Law School *

One third of the century has elapsed since the Charter of the United Nations made the promotion of universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms one of the basic objectives of the new world order.[1] It is thirty years since the United Nations General Assembly proclaimed the Universal Declaration of Human Rights as a common standard of achievement for all peoples and all nations and defined the rights and freedoms to which everyone is entitled.[2] It is also thirty years since the Ninth International Conference of the American States approved the American Declaration of the Rights and Duties of Man which not only affirmed the essential human rights but also recognized that rights and duties are interrelated and that the "fulfillment of duty by each individual is a prerequisite to the rights of all".[3]

It seems appropriate, therefore, to review what has been accomplished during this crucial period, and to consider what improvements might be suggested in the United Nations system for the protection of human rights. That system is composed, at present, of two main elements: the International Bill of Human Rights and the procedures for promoting the observance of human rights. A complex United Nations machinery has evolved for the purpose of developing international human rights standards and implementing them.

* Doctor en Ciencia Política. Profesor Escuela de Derecho Universidad de Harvard. Bemis Profesor of International Law. Harvard University.

[1] United Nations Charter, 26 june 1945, Articles 1 and 55.

[2] Approved by Resolution 217A (III) of the General Assembly, 10 december 1948. 3(1) GAOR, Resolutions (A/810), pp. 71-77.

[3] Approved by Resolution XXX of the Ninth International Conference of American States, 30 march - 2 may 1948. Pan American Union, Final Act of the Ninth Conference of American States (1948), pp. 38-45. The quotations is from the preamble to the Declaration.

1. The International Bill of Rights: The United Nations Legislative Machinery

a. The Development of the International Bill of Rights and of the UN Legislative Machinery

i. The International Bill of Rights

The International Bill of Human Rights in the narrow sense embraces the Universal Declaration of Human Rights and the Covenants on Civil and Political Rights and on Economic, Social and Cultural Rights which were approved by the General Assembly in 1966[4] and came into force ten years later. In a broader sense, the International Bill of Human Rights includes also the many declarations and conventions on human rights adopted by the General Assembly or by several specialized agencies of the United Nations; a recent publication of the United Nations contains 47 such documents in addition to the Universal Declaration and the Covenants.[5]

The first question one needs to ask is why is it necessary to have four levels of international obligations in this general area: the Universal Declaration, the Covenants, the other declarations and the conventions. One reason for this multiplicity was the original lack of clarity about the status of the Universal Declaration in international law. Was it merely a statement of goals or of guidelines for future behavior, or did it create some binding obligations? Unquestionably, when Declaration was adopted, there was some doubt whether it could be considered as binding. While some delegates claimed that the Declaration merely set up a common standard which the peoples of the world should strive to achieve, others expressed the view that the Declaration stated explicitly what human rights Member States already pledged themselves in the Charter to observe, and that any violation of the Declaration was a violation of the principles of the Charter.[6] As the Declaration

[4] Adopted by Resolution 2200 (XXI) of the General Assembly, 16 December 1966. 21 GAOR, Suppl. 16 (A/6316), pp. 49-58 (1966).

[5] United Nations, **Human Rights A Compilation of International Instruments,** UN Doc. ST/HR/Rev. 1; UN Publ. E.78.XIV.2 (1978), 132 pp. (Hereinafter cited as **Human Rights: A Compilation.**)

[6] 3(1) GAOR, Third Committee (89th, 91st-93d and 108th mtgs.), pp. 32, 35, 51, 61, 64, 199-200 (1948); **id.**, Plenary (180th-183d mtgs.), pp. 860, 862, 866, 880, 887, 910, 923-34 (1948). See Sohn, "A Short History of United Nations Documents on Human Rights", in Commission to Study the Organization of Peace, **The United Nations and Human Rights** (1968), pp. 59-72; Sohn, "The Shaping of International Law", 8 **Georgia Journal of International Law** (1978), p. 1, at 18-21. In that article other similar cases are also considered.

was adopted unanimously (with eight abstentions), it constituted an authoritative interpretation of the Charter; and various organs of the United Nations did not hesitate to contend that by failing to observe a provision of the Declaration a Member had violated Articles 55 and 56 of the Charter. The Declaration deprived any Member accused of a violation of a human right specified in the Declaration of the defense plea that it did not know that this particular right was embraced by the Charter obligation to observe human rights.

The practice of the United Nations confirms this conclusion.[7] Even States which originally expressed doubts about the legal force of the Declaration have not hesitated to invoke it and to accuse other States of having violated their obligations under the Declaration. The United States for instance, invoked the Declaration in the so-called **Russian Wives Case** even before the ink on the Declaration was dry.[8] The General Assembly adopted a resolution on the subject, in which it declared that the Soviet measures preventing Russian wives from leaving the Soviet Union with their foreign husbands were "not in conformity with the Charter"; it cited Articles 13 and 16 of the Declaration in support of this conclusion.[9]

The Soviet Union, on the other hand, has voted for most of the resolutions relating to southern Africa in which the Declaration was invoked by the General Assembly or the Securiy Council. To this group belong several resolutions relating to the treatment of people of Indian and Pakistani origin in South Africa,[10] the administration of South West Africa,[11] and the policies of **apartheid** in South Africa.[12] The Security Council requested South Africa "to cease forthwith its continued imposition of discriminatory and repressive measures which are contrary to the principles and purposes of the Charter and which are

[7] See, generally, United Nations, **United Nations Action in the Field of Human Rights,** UN Doc. ST/HR/2, UN Publ. E.74.XIV.2, pp. 9-19 (1974) (hereinafter cited as **United Nations Action**); van Asbeck, "Universal Declaration of Human Rights and Its Implementation in International Organizations", in van Panhuys and van Leeuwen Boomkamp, eds., **International Society in Search of a Transnational Legal Order** (1976), pp. 554-75.

[8] 3(1) GAOR, Sixth Committee (137th mtg.), pp. 735-39 (1948).

[9] General Assembly, Resolution 285 (III), 25 April 1949. 3(2) GAOR, Resolution (A/900), pp. 34-35.

[10] See, e. g., Resolution 395 (V) of the General Assembly. 5 GAOR, Suppl. 20 (A/1775), p. 24 (1950).

[11] See, e. g., Resolution 1142-B (XII) of the General Assembly, 25 October 1957. 12 GAOR, Suppl. 18 (A/3805), p. 25 (1957).

[12] See, e. g. Resolution 1598 (XV) of the General Assembly, 13 April 1961. 15 GAOR, Suppl. 16A (A/4684/Add. 1), p. 5 (1961).

in violation of its obligations as a Member of the United Nations and of the provisions of the Universal Declaration of Human Rights".[13]

The duty of all Members, and indeed of all States, whether Members or not, to comply with the Universal Declaration was confirmed by two later Declarations which were also adopted unanimously (the firts one with nine abstentions, the second one with one Member not participating in the vote). Thus the 1960 Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples proclaimed that all States "shall observe faithfully and strictly the provisions of the Charter of the United Nations, the Universal Declaration of Human Rights" and the new Declaration.[14] Similarly, the 1963 Declaration on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination contained a provision that every State "shall fully and faithfully observe... the Universal Declaration of Human Rights" and the two other Declarations.[15]

Taking these developments into account, the unofficial Assembly for Human Rights, which met in Montreal in march 1968, stated that the "Universal Declaration of Human Rights constitutes an authoritative interpretation of the Charter of the highest order, and has over the years become a part of customary international law".[16] In the Declaration of Teheran, the official International Conference on Human Rights, which met at Teheran in april-may 1968, reached a similar conclusion and proclaimed that the "Universal Declaration of Human Rights states a common understanding of the peoples of the world concerning the inalienable and inviolable rights of all members of the human family and constitutes an obligation for the members of the international community".[17] The General Assembly of the United Nations in december 1968 endorsed the Proclamation of Teheran "as an important and timely reaffirmation of the principles embodied in the Universal Declaration of Human Rights".[18]

[13] Security Council, Resolution 182, 3 december 1963. 18 SCOR, Resolutions (S/INF./18/Rev. 1), pp. 8-10 (1966).

[14] General Assembly, Resolution 1514 (XV), 14 December 1960, para. 7. 15 GAOR, Suppl. 16 (A/4684), pp. 66-67 (1961).

[15] Article 11 of the Declaration, approved by Resolution 1904 (XVIII) of the General Assembly, 20 November 1963. 18 GAOR, Suppl. 15 (A/5515), pp. 35-37 (1964).

[16] "Montreal Statement of the Assembly for Human Rights", March 1968. 9 **Journal of the International Commission of Jurists**, Nº 1, p. 94, at 95 (June 1968).

[17] **Final Act of the International Conference on Human Rights**, 1968. UN Doc. A/CONF. 32/41; UN Publ. E.68.XIV.2, p. 3, at 4, para. 2 (1968).

[18] General Assembly, Resolution 2442 (XXIII), 19 December 1968. 23 GAOR, Suppl. 18 (A/7218), p. 49 (1969). See, also, the statement by the Secretary-General emphasizing the proclamation by the Teheran Conference that the Universal Declaration constitutes "an obligation for the members of the international community". **Introduction to the Annual**

As one of the chief framers of the Declaration, Charles Malik (Lebanon), pointed out on its twenty-fifth anniversary, many "United Nations resolutions —maybe hundreds of them— based their arguments jointly on the Charter and the Declaration, and mention the two in the same breath". He also noted that "when people anywhere search for any authoritative listing of human rights and fundamental freedoms that will serve as a 'standard of achievement' for themselves and their cultures, they can find nothing of the depth, the authoritativeness and comprehensiveness of the Universal Declaration".[19]

The doubts raised in 1948 have thus been dispelled by now and one could argue that the additional documents are no longer necessary. On the other hand, it can be pointed out that the Universal Declaration is couched in broad general language and it might be difficult to apply it in some concrete situations. In addition, it, is obviously desirable to spell out in more detail the various limitations and modalities which in practice need to circumscribe the application of any right defined in

Report of the Secretary-General on the work of the Organization, September 1968. 23 GAOR, Suppl. 1A (A/7201/Add. 1), p. 13 (1968).

[19] Conference of Non-Governmental Organizations in Observance of the 25th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights, **Report [of the] Human Rights Committee,** p. 10 (1973). When the Secretariat of the United Nations was requested by the Commission on Human Rights in 1962 to give an opinion regarding the difference between a "declaration" and a "recommendation" as far as the legal implications were concerned, it replied as follows [E/CN. 4/L.610; 34 ESCOR, Suppl. 8 (E/3616/Rev. 1), p. 15 (1962)]:

> In United Nations practice, a "declaration" is a formal and solemn instrument, suitable for rare occasions when principles of great and lasting importance are being enunciated, such as the Declaration of Human Rights. A recommendation is less formal.
>
> Apart from the distinction just indicated, there is probably no difference between a "recommendation" and a "declaration" in United Nations practice as far as strict legal principle is concerned. A "declaration" or a "recommendation" is adopted by resolution of a United Nations organ. As such it cannot be made binding upon Member States, in the sense that a treaty or convention is binding upon the parties to it, purely by the device of terming it a "declaration" rather than a "recommendation". However, in view of the greater solemnity and significance of a "declaration", it may be considered to impart, on behalf of the organ adopting it, a strong expectation that Members of the international community will abide by it. Consequently, in so far as the expectation is gradually justified by State practice, a "declaration" may by custom become recognized as laying down rules binding upon States.
>
> In conclusion, it may be said that in United Nations practice, a "declaration" is a solemn instrument resorted to only in very rare cases relating to matters of major and lasting importance where maximum compliance is expected.

too abstract terms. For instance, is the right to life proclaimed in Article 3 of the Universal Declaration an absolute right, or can a State impose a death penalty in certain specified cases?[20] The purpose of the Covenants was to spell out more clearly both the scope of each right and the conditions under which certain rights can be restricted in order to protect the rights of others or of the community. The drafting of the Covenants took, however, a long time and even when they were finally approved by the General Assembly, most observers of the international scene were rather pessimistic about their entry into force. Consequently, it was felt necessary to proceed step-by-step, to draft additional international instruments with respect to subjects which were of such interest to a large segment of the international community that one could hope that they will more quickley enter into force. There was also a justified feeling that even the Covenants were written in too broad language, and that more specificity might be desirable in several important cases. As it was done in relation to the original International Bill of Human Rights, on several occasions it was thought desirable to adopt a two-step approach, reaching an agreement first on a declaration, and following it up with a more concrete convention. For instance, the Declaration on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, adopted in 1963, was followed in 1965 by a convention on that subject.[21] Many of these conventions have been ratified by large numbers of States, and the network of obligations contracted through them in thus much broader than of the Covenants which two years after coming into force are binding only on about one-third of United Nations members.[22]

ii. The United Nations Legislative Machinery

When it became clear at the San Francisco United Nations Conference on International Organization in 1945 that there was no time to draft an International Bill of Rights, it was agreed that one of the firts jobs of the new organization will be to prepare that document, and that for this purpose the Economic and Social Council should establish a

[20] Compare Article 3 of the Universal Declaration with Article 6 of the Covenant on Civil and Political Rights.

[21] The declaration was aproved by Resolution 1904 (XVIII) of the General Assembly, 20 November 1963. 18 GAOR, Suppl. 15 (A/5515), pp. 35-37 (1964). The convention was approved by Resolution 2106A (XX) of the General Assembly, 21 December 1965. 20 GAOR, Suppl. 14 (A/6014), pp. 47-51 (1966).

[22] According to UN Doc. A/33/143 (17 August 1978), by 30 June 1978 the Covenant on Political and Civil Rights has been accepted by 50 States, and the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights has been accepted by 51 States.

commission for the promotion of human rights.[23] Consequently, on proposal of the Preparatory Commission of the United Nations, the first General Assembly recommended the establishment of such a commisssion, and four days later the Economic and Social Council actually established it.[24] By 1948, the Commission completed the text of a Draft Declaration; and by 1954 it finished drafting the Covenants.[25] In both cases, the substance of these documents was not discussed by the Economic and Social Council, but the Council intervened on the issue whether there should be one or two Covenants and recommended the reversal of a prior decision that the Covenants be combined into one.[26] On the other hand, the Third Committee of the General Assembly considered both the Declaration and the Covenants article by article and made in them numerous changes; the General Assembly itself approved the texts by unanimous decisions, without any further changes[27]

While several other instruments on human rights were also drafted by the Commission on Human Rights (e. g., the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination and the Convention on the Non-Applicability of Statutory Limitations to War Crimes and Crimes against Humanity), many of the declarations and conventions were drafted by other means. Some of them were prepared by the Commission on the Status of Women, some by special committees or conferences, and several were prepared by the specialized agencies (especially the International Labor Organization and UNESCO).[28] Unless

[23] 6 **Documents of the United Nations Conference on International Organisation** (1945), pp. 296, 423, 456, 705; 10 **id.** pp. 151-52. See also the statement by U.S. Secretary of State, E. R. Stettinius, Jr., 12 **U.S. Department of State Bulletin** (1945), pp. 928-29.

[24] **Report of the Preparatory Commission of the United Nations** (1946), pp. 28, 35. General Assembly, Resolution 7 (I), 12 February 1946; 1 (1) GAOR, Resolutions (A/64), p. 12. Economic and Social Council, Resolution 5 (I), 16 February 1946; ESCOR, First Year, First Session (1946), p. 163.

[25] Commission on Human Rights, **Report of the Third Session**, 7 ESCOR, Suppl. 2 (E/800), pp. 4-5, 8-12 (1948); **id., Report of the Tenth Session**, 18 ESCOR, Suppl. 7 (E/2573), pp. 62-72 (1954).

[26] Economic and Social Council, Resolution 384 (XIII), 29 August 1951; 13 ESCOR, Suppl. 1 (E/2152), pp. 35-36 (1951). The General Assembly accepted this recommendation and agreed to two separate covenants to be submitted to it simultaneously. General Assembly, Resolution 543 (VI), 5 February 1952; 6 GAOR, Suppl. 20 (A/2119), p. 36.

[27] See footnotes 2 and 4, **supra.** With respect to the Declaration there were 8 abstentions, while there were no abstentions concerning the Covenants though some States were absent at the time. The Declaration was adopted by 48 votes, the Covenants by 105.

[28] For a survey of methods of preparing human rights instruments, see **United Nations Action, supra** note 7, pp. 164-166. With respect to methods used for the preparation of international labor conventions, see

they were adopted by a plenipotentiary conference or by a conference of a specialized agency, most instruments were submitted to the General Assembly, and frequently the Third Committee of the Assembly, sometimes with the assistance of the Sixth Committee, considered them article by article, and revised them in the light of the discussion. The process is rather haphazard; there is no standard procedure for the preparation of human rights documents; and some of them have languished in one committee or commission or another, not being able to progress to the final stage of acceptance or rejection.

b. Needed Improvements

In the light of these developments, several issues need to be considered at this time in order to improve the developments of the United Nations legislative process: should the legislative process be continued or should it be halted? If additional instruments are deemed desirable, what procedure would be best for expediting their drafting? What is the relationship between the various instruments, is there a hierarchy among them or is there other method for resolving conflicts in a concrete situation?

i. Continuance of the United Nations Legislative Process

There is still a need for implementing the general principles of the Universal Declaration and the broad obligations embodied in the Covenants by conventions spelling out in detailed provisions the specific obligations for which there is no room in the Declaration and the Covenants. Several such conventions and declarations are already in preparation. To this group belong, among others, a convention on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment;[29] a convention on elimination of discrimination against women;[30] a declaration on the elimination of all forms of religious intolerance and of

International Labor Office, **International Labor Standards** (1978), pp. 11-43.

[29] A declaration on this subject was adopted by the General Assembly in 1975. General Assembly, Resolution 3452 (XXX), 9 December 1975; 30 GAOR, Suppl. 34 (A/10034), pp. 91-92 (1976). Two years later the General Assembly requested that the Commission on Human Rights prepare also a convention on the subject. General Assembly, Resolution 32/62, 8 December 1977; 30 GAOR, Suppl. 45 (A/32/45), p. 137. For steps taken to prepare this convention and several related documents, see UN Doc. A/33/100 (1978), pp. 178-181. A draft has been prepared by the International Association of Penal Law in 1977. 48 **Revue internationale de droit pénal** (1977), N.os 3-4, pp. 267-73.

[30] For a draft prepared by the Commission on the Status of Women in 1976, see 62 ESCOR, Suppl. 3 (E/5909; E/CN.6/608), pp. 2-12 (1977).

discrimination based on religion or belief;[31] a declaration on freedom of information;[32] a convention on the rights of the child;[33] a convention on the protection of journalists engaged in dangerous professional missions in areas of armed conflict;[33a] and a declaration on the rights of the minorities.[34]

In addition, there is likely to be more pressure to adopt conventions relating not so much to civil and political rights but to economic, social and cultural rights. Now that a new system of reports on these rights has been started,[35] the gaps in this area are likely to become more obvious and one can anticipate pressure for the implementation of those rights either through the United Nations or the competent specialized

[31] The Commission on Human Rights has been working on this declaration since 1962, and more intensively since 1974, but the progress has been slow. See, e.g., the discussion at the 1978 session of the Commission, ESCOR, 1978, Suppl. 4 (E/1978/34; E/CN.4/1292), pp. 56-65 (1978).

[32] After an unsuccessful effort to prepare a draft convention on freedom of information, the Economic and Social Council transmitted to the General Assembly a declaration on the subject in 1960. 29 ESCOR, Suppl. 1 (E/3373), p. 6 (1960). But the General Assembly since its 15th session has not been able to consider it. See UN Doc. A/33/100 (1978), pp. 194-195.

[33] For a draft prepared by Poland and transmitted by the Commission on Human Rights to States for comments, see ESCOR, 1978, Suppl. 4 (E/1978/34; E/CN.4/1292), pp. 122-27 (1978).

[33a] Annex to Resolution 6 (XXVIII) of the Commission on Human Rights, 31 March 1972. 52 ESCOR, Suppl. 7 (E/5113; E/CN.4/1097), pp. 55-59 (1972).

[34] For a discussion in the Commission on Human Rights based on a draft by Yugoslavia, see **id.**, pp. 70-73.

[35] See text at notes 56-60, **infra.** Already in 1967, under the old system of reporting revised in 1965 (see text preceding note 50, infra), the Commission on Human Rights noted that the reports on economic, social and cultural rights revealed: "the constructive efforts in law and practice in States with varying systems of government and at different stages of development to promote the right to education, including the interest shown in the question of adult education, the right to social security, the rights of the child and the family, including the provision of special care and assistance for motherhood and childhood, the right to work and the right to an adequate standard of living"; and "the attempts by various States to overcome difficulties with respect to the implementation of economic, social and cultural rights, and, notably, the concern to make available remedies for the violation of these rights". Commission on Human Rights, Resolution 16 (XXIII), 22 March 1967. 42 ESCOR, Suppl. 6 (E/4322), p. 181. For an in-depth study of "The Realization of Economic, Social and Cultural Rights: Problems, Policies, Progress" by M. Ganji, a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, see UN Doc. E/CN.4/1108/Rev. 1 and E/CN.4/1131/Rev. 1; UN Publ. E.75.XIV.2, 326 pp. (1975). It should be also noted that in 1977 the Commission on Human Rights, which until then has concerned itself mainly with violations of civil and political rigths, deci-

agency. There might be also a connection between human rights and the New International Economic Order[36] and some conventions might be elaborated to strengthen that link, as well as to ensure that the economic rights of States and peoples are not violated by individuals or corporations by boycots or other unfriendly activities.

Consequently, one can expect that the United Nations legislative process in the field of human rights cannot be easily halted, and that it will be, therefore, necessary to consider how this process can be improved.

ii. Possible Improvement of the United Nations Legislative Process

It is quite clear that the Commission on Human Rights cannot engage at the same time in legislative drafting and in its many other activities. Its agenda is overcrowded and at each session it can only devote a limited amount of time to some of the topics on that agenda, and many other subjects are continuously postponed from session to session. Sooner or later, it will be necessary to make a drastic change in the functions of the Commission; they might be restricted to the drafting of new international instruments, and its functions with respect to special situations, communications and general studies might be transferred to some other body. The Commission might thus become, in the field of human rights, the functional equivalent of the International Law Commission, to be engaged in codifying and developing the international law of human rights.

Alternatively, the Commission might continue to exercise its non-drafting function, and another commission might be created to be the main draftsman of international instruments on human rights.

In either case, it is not likely that any such body with limited membership will be allowed to prepare documents of a universal scope. The product of its work will have to be submitted for final scrutiny to the General Assembly, thus allowing all the Members to take part in the discussion of the document and, when necessary, its revision and impro-

ded to study also violations of economic, social and cultural rights. 62 ESCOR, Suppl. 6 (E/5927; E/CN.4/1257), pp. 10-12, 1974-76 (1977). See also General Assembly, Resolution 32/130, 16 December 1977. 32 GAOR, Suppl. 45 (A/32/45), pp. 150-51 (1978).

[36] See, e.g., the Declaration and the Program of Action on the Establishment of a New International Economic Order, adopted by Resolutions 3201 and 3202 (S-VI) of the General Assembly, 1 May 1974. S-VI GAOR, Suppl. 1 (A/9559), pp. 3, 5 (1974). See also the Charter of Economic Rights and Duties of States adopted by General Assembly Resolution 3281 (XXIX), 12 December 1974. 29 GAOR, Suppl. 31 (A/9631), pp. 50-55 (1975).

vement. Of course, the General Assembly in plenary session cannot engage in an article by article discussion, and the matter will have to be relegated for such discussion to the Third Committee of the General Assembly. Unfortunately, that Committee's agenda is even more crowded than that of the Commission on Human Rights, as it has to deal not only with human rights but also with other social, humanitarian and cultural issues. To do the job properly, a special committee of the whole is necessary which could devote a considerable amount of time to perfecting the documents presented to it by the Commission.

There are several possible options. The present Third Committee might become a Committee on Human Rights, and its other functions may be transferred to the Second Committee in view of the increasing link between economic and social problems.[37] Or one might split the Third Committee into two committees as was done with respect to the Firts Committee when Special Political Committee was established to take the load off the First Committee. This metamorphosis was culminated recently when the Firts Committee became exclusively a Committee on Disarmament and all the other matters were referred to the Special Political Committee.[38] Similarly, the present Third Committee might become a Committee on Human Rights, and a new Special Social, Humanitarian and Cultural Committee might be established, taking over all non-human-rights functions of the present Third Committee.

A third possibility migth be to follow the disarmament analogy in another direction. The Tenth Special Session of the General Assembly revived the Disarmament Commission and assigned to it, **inter alia**, the role of a committee of the whole functioning between the sessions of the General Assembly.[39] Similarly one could consider a committee of the whole on human rights functioning between sessions of the General Assembly and preparing subjects for the Assembly's agenda. This Committee on Human Rights could meet whenever the Commission on Human Rights should complete the text of a new human rights instrument. The Committee would give the instrument a second reading, analyzing it from the point of view of the whole United Nations membership. The result could be submitted directly to the General Assembly for a plenary discussion, thus avoiding the Third Committee bottleneck. This solution would leave the Third Committee intact and would make the creation of an addtional sessional committee unnecessary. Thus the difficulties caused to smaller delegations by having two

[37] Sohn, "United Nations Machinery for Implementing Human Rights", 62 **American Journal of International Law** (1968), p. 909, at 910.

[38] General Assembly, Resolution S-10/2, 30 June 1978; UN Doc. A/RES/S-10/2, p. 23, para. 117.

[39] **Id.**, pp. 23-24, para. 118.

Third Committees would be avoided, waile at the same time the burden being carried by the Third Committee would be considerably diminished.

If it should be thought that this new legislative machinery may overwhelm the Assembly itself, one might consider the possibility of special sessions of the General Assembly exclusively devoted to human rights. The United Nations has already had periodic special sessions on economic issues; and it has now started a cycle of special sessions on disarmament. A special session on human rights deserves similar consideration. One could envisage a three —year cycle— economic questions in the first year of the cycle, disarmament in the second year, and human rights in the third year. Such an interval would permit the Commission on Human Rights and the new Committee on Human Rights enough time to prepare several important documents to which the special session of the General Assembly could give the final approval, at a gathering of presidents, prime ministers or foreign ministers. As happened at the Tenth Special Session, where disarmament was discussed, such a meeting wholly devoted to one subject permits the concentration of both governmental attention and of public opinion on an important topic, giving it high visibility. This would be quite different from an ordinary session, where human rights have to compete wich more than a hundred other agenda items.

Finally, one could consider something even more ambitious. The 1968 Montreal Assembly for Human Rights considered an interesting "proposal that at some future time the peoples of the United Nations should be directly represented in a permanent world forum, an Assembly on Human Rights, in which they might be able to discuss human rights problems of a general nature and advise the General Assembly on matters of policy in the human rights field".[40] While the Montreal Assembly left the possible basis of representation in such a world forum and its exact powers to future studies, one could consider an arrangement similar to bodies such as the Consultative Assembly of the Council of Europe or to the Conference of the Inter-Parliamentary Union. In such bodies national parliaments are represented in accordance with various equitable formulas, the number of representatives from each country being to some extent related to that country's population, subject to some maximum and minimum limitations. The purpose of such a Human Rights Assembly would be to provide a sounding board for new human rights instruments, to enable members of national parliament to participate more actively in the international legislative process, and to ensure that once the document is approved it would find a favorable reception in national parliaments,

[40] Montreal Statement of the Assembly for Human Rigths", March 1968, 9 **Journal of the International Commission of Jurists**, Nº 1, p. 94, at 106 (June 1968).

on whom the implementation of international agreements on human rights ultimately depends. While such an Assembly will be only consultative and the final decision would depend on government representatives in the United Nations General Assembly, such a body could bring international promotion and protection of human rights one step closer to the peoples of the world.

Not all the steps suggested here can be taken in the inmediate future. Nevertheless, keeping these larger goals in mind, some of the steps suggested here can be taken easily. Non of them requires an amendment of the Charter of the United Nations, avoiding thus the difficulties connected with various proposals for Charter revision.

iii. Hierarchy of Human Rights Instruments

The proliferation of human rights instruments has caused some fears that conflicts might arise between two or more of them, and that in a particular case a decision-maker might run into the difficulty of determining which instrument prevails over another. There is, of course, a hierarchy of international instruments.[41] The Charter of the United Nations expressly provides that in the event of a conflict between obligations under the Charter and those under some other international agreement, the obligations under the Charter shall prevail.[42] The Universal Declaration is generally considered as an authentic interpretation of Charter obligations; as such it has acquired the same status as the Charter and should also prevail over other international instruments. The Covenants while one step further removed from the Charter, are designed to implement the Charter and the Universal Declaration and constitute, therefore, the third element of the basic constitutional triad.

The real problem arises with respect to the multitude of the specialized instruments of universal scope, which have been adopted by the United Nations and the specialized agencies in the last thirty years. They are intended to add more precision to the obligations existing under the Charter, the Universal Declaration and the Covenants; they are not supposed to diminish these obligations. But one could argue that in defining an obligation more exactly, and in particular in spelling out exceptions or limitations, a more specific instrument narrows down the obligation contained in a more general instrument. The reply to this contention might be that such exceptions and limitations are

[41] For a discussion of this hierarchy, see Sohn, "The Human Rights Law of the Charter", 12 **Texas International Law Journal** (1977), p. 129, at 136-38; Commission to Study the Organization of Peace, **The United Nations and Human Rights** (1968), pp. 23-25.

[42] United Nations Charter, Article 103.

implied in the general text, and that in the practice of national courts similar general provisions of constitutions have been circumscribed by various exceptions and limitations.

Where the conflict cannot be interpreted away, and an irreconcilable difference remains, the better rule seems to be that the basic instrument must prevail over the specific one. At the same time, it is generally accepted that the general instruments should not be used to deprive an individual of a right conferred by a specific instrument. In particular, the Covenants provide expressly that no restriction upon or derogation from any of the fundamental human rights recognized or existing in any country in virtue of a convention shall be admitted on the pretext that the Covenants do not recognize such rights or that they recognize them to a lesser extent.[43] One might call this the "most-favorable-to-the-individual clause", as the individual is entitled to benefit from the instrument which gives him better protection against interference with his rights.

Consequently, if the more precise international instrument puts certain limits on the exercise of a particular right, and if in a specific situation such a limitation deprives an individual of protection under that instrument, the individual can resort to a more general instrument which does not embody that limitation. Of course, the more general provisions of the latter instrument may not provide the same amount of protection as might have been available under the more detailed instrument if it were applicable, but they may provide at least some protection in a case in which the limitations embodied in the more detailed instrument have cut down the protection available thereunder.

While the rules outlined above are part of customary international law, it might be desirable in the future to make their status clear. Perhaps the Commission on Human Rights could prepare an interpretative instrument on the subject which the General Assembly could adopt in the form of a general declaration of universal applicability.

2. PROCEDURES FOR PROMOTING THE OBSERVANCE OF HUMAN RIGHTS

Three main procedures have been developed for the promotion of the "universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms".[44] They are: a system of periodic reports, procedures for dealing with complaints by one State against another State, and procedures for the consideration of private communications, by individuals or organizations.

[43] Article 5 (2) of both Covenants.
[44] United Nations Charter, Article 55.

a. Periodic Reporting Systems

i. The Existing Systems

Article 64 of the Charter provides that the Economic and Social Council may make arrangements with the Members of the United Nations "to obtain reports on the steps taken to give effect to its own recommendations and to recommendations on matters falling within its competence made by the General Assembly". On 31 October 1947, the General Assembly called upon all Member States "to carry out all recommendations of the General Assembly passed on economic and social matters"; and recommended that "in fulfilment of Article 64 of the Charter of the United Nations the Secretary-General report annually to the Economic and Social Council and that the latter report to the General Assembly on steps taken by the Member Governments to give effect to the recommendations of the Economic and Social Council as well as to the recommendations made by the General Assembly on matters falling within the Council's competence".[45] Various steps were taken by the Economic and Social Council to implement this resolution, but the general biennial reporting procedure was discontinued in 1952 and the Council decided instead "to include in the future, wherever practicable, in its resolutions specific indications of the timing of the report expected from governments in implementation of the resolutions concerned".[46]

In 1953 the United States suggested that taking into consideration the obligations under Articles 55 and 56 of the Charter, "each Member (should) transmit each year to the Secretary-General a report on developments and achievements in the field of human rights in its country".[47] After considerable discussion, the Commission on Human Rights decided in 1956 to recommend to the Economic and Social Council that it request "each State Member of the United Nations and of the specialized agencies to transmit annually to the Secretary-General a report describing developments and progress achieved in the field of human rights and measures taken to safeguard human liberty" in its territories, such reports to deal with the rights enumerated in the Universal Declaration and with the right of peoples to self-determination.[48] The Council approved this recommendation, but decided that

[45] General Assembly, Resolution 119 (II), 31 October 1947; General Assembly, Official Records, Second Session, Resolutions (A/519), pp. 24-25.

[46] United Nations, **Repertory of Practice of United Nations Organs**, Vol. III (1955), pp. 388-91; Economic and Social Council, Official Records, Fourteenth Session, Suppl. 1 (E/2332), pp. 48-49.

[47] UN Doc. E/CN.4/L.266 (1953).

[48] 22 ESCOR, Suppl. 3 (E/2844), p. 4 (1956).

annual reports would impose too great a burden upon the Governments and the Secretariat of the United Nations and that, therefore, they should be transmitted "every three years", describing developments and the progress achieved during the preceding three years.[49] In 1965 the Council approved a staggered three year system of reporting, requesting States to report in the first year of each cycle on civil and political rights, in the second year on economic and social rights, and in the third year on freedom of information.[50] In 1971, the length of the cycle was increased to six years, the three reports being submitted at two year intervals rather than annually.[51]

In its consideration of the periodic reports, the Commission on Human Rights had to proceed slowly, as some States considered that the reporting procedure violated the Charter and others simply did not present any reports. It has tried a variety of procedures and has limited its conclusions to general statements. Nevertheless, the Commission and its Ad Hoc Committee on Periodic Reports over the years have developed considerable expertise in this field and have found what are the positive functions and the limits of this process.[52]

In addition to these general reports, various United Nations resolutions provide for reports on special subjects. For instance, the 1965 Recommendation of the General Assambly on Consent to Marriage, Minimum Age for Marriage and Registration of Marriages asked Member States to report to the Commission on the Status of Women at the end of three years, and thereafter at intervals of five years, on their law and practice with regard to the matters dealt with in the recommendation; in particular they were to report on "the extent to which effect has been given or is proposed to be given to the provisions of the recommendation and such modifications as have been found or may be found necessary in adapting or applying it."[53]

Reporting requirements are also contained in several conventions on human rights. For instance, the 1956 Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade, and Institutions and Practices Similar to Slavery obliges the Parties to the Convention "to

[49] Economic and Social Council, Resolution 624B (XXII), 1 August 1956. 22 ESCOR, Suppl. 1 (E/2929), p. 12 (1956).

[50] Economic and Social Council, Resolution 1074 (XXXIX), 28 July 1965; 39 ESCOR, Suppl. 1 (E/4117), p. 24, para. 6 (1965).

[51] Economic and Social Council, Resolution 1596 (L), 21 May 1971; 50 ESCOR, Suppl. 1 (E/5044), p. 20.

[52] For a summary of the work of the Commission in this area, see Sohn, "A Short History of UN Documents on Human Rights", in Commission to Study the Organization of Peace, **The United Nations and Human Rights** (1968), p. 39, at 74-94; **United Nations Action, supra** note 7, pp. 169-71.

[53] General Assembly, Resolution 2018 (XX), 1 November 1965. 20 GAOR, Suppl. 14 (A/6014), pp. 36-37.

communicate to the Secretary-General of the United Nations copies of any laws, regulations and administrative measures enacted or put into effect to implement the provisions of this Convention"; and this documentation is to be used by the Economic and Social Council as a basis for further recommendations on this subject.[54]

The 1965 International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination provides a more elaborate system of reporting. The States Parties undertake to submit to the Secretary-General for consideration by a special Committee on the Elimination of Racial Discrimination "a report on the legislative, judicial, administrative, or other measures that they have adopted and that give effect to the provisions of this Convention: (a) within one year after the entry into force of the Convention for the State concerned; and (b) thereafter every two years and whenever the Committee so requests". The convention provides further that the Committee "may make suggestions and general recomendations based on the examination of the reports and information received from the States Parties"; and that these "suggestions and general recommendations shall be reported to the General Assembly together with comments, if any, from States Parties".[55]

Detailed provisions on reporting are also contained in the two Covenants. Under the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the States Parties undertake to submit to the Economic and Social Council "reports on the measures which they have adopted and the progress made in achieving the observance of the rights recognized" in this Covenant. These reports "may indicate factors and difficulties affecting the degree of fulfilment of obligations" under the Covenant.[56] When the Covenant entered into force, the Economic and Social Council established a System of biennal reports for various parts of the Covenant, and decided to establish a sessional working group of the Council to assist it in the consideration of the reports.[57] The Council also decided that the States Parties to this Covenant need not submit any more reports on similar questions under the 1965 reporting system.[58]

[54] Article 8 of the Convention. 266 UN Treaty Series, p. 3, at 43-44 (1957); **Human Rights: A Compilation, supra** note 5, p. 52, at 53 (1978).

[55] Article 9 of the Convention. 20 GAOR, Suppl. 14 (A/6014), p. 47, at 49 (1966); **Human Rights: A Compilation, supra** note 5, p. 24, at 27.

[56] Articles 16 and 17 of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. **Human Rights: A Compilation, supra** note 5, p. 3, at 6.

[57] Economic and Social Council, Resolution 1988 (LX), 11 May 1976; 60 ESCOR, Suppl. 1 (E/5850), p. 11 (1976). Economic and Social Council, Decision 1978/10, 3 May 1978; UN Doc. E/DEC/1978/6-40, p. 5 (1978); 33 GAOR, Suppl. 3 (A/33/3), pp. 34-36 (1978).

[58] Economic and Social Council, Resolution 1988 (LX), **supra** note 57, para. 7.

A different system exists under the Covenant on Civil and Political Rights. The States Parties to that Covenant undertake to submit "reports on the measures they have adopted which give effect to the rights recognized (therein) and on the progress made in the enjoyment of those rights". These reports are to indicate the factors and difficulties, if any, affecting the implementation of this Covenant. They are considered by a special Human Rights Committee, which can make general comments thereon to the States Parties and can transmit them also to the Economic and Social Council.[59] Once this system of reporting came into effect, the Economic and Social Council decided to exempt States Parties to this Covenant from submitting reports on similar questions under the 1965 reporting system.[60]

ii. Needed Improvements

As a result of the decisions taken by the Economic and Social Council in 1976 and 1978, there are now three basic reporting systems: two different systems under the Covenants and the system established in the 1950's which still applies to the nearly one hundred Member States which are not parties to the Covenants.[61] In addition there are various reporting systems relating to particular conventions or declarations.

It would seem desirable to simplify these reporting systems and to consolidate them into one two overall systems. Until the Covenants can be amended, it will be difficult to get rid of the two parallel, but slightly different, reporting systems under the Covenants. It might be more feasible to consolidate all the reporting in the economic, social and cultural field in the new sessional working group of the Economic and Social Council. As the reporting system for non-parties to the Covenant on these subjects is the creature of the Council, and as the Council has already changed that system several times, it could authorize the sessional working group under the Covenant to consider also reports from non-parties. In this way several improvements might be accomplished: the Commission on Human Rights would be freed of the ardous task of dealing with a large mass of reports; the Economic and Social Council would have its own sphere of action in the human rights field, encompassing all the economic, social and cultural rights, and would be able to bring into this area the perspective gained from its work on other aspects of economic, social and cultural

[59] Article 40 of the Covenant on Civil and Political Rights. **Human Rights: A Compilation, supra** note 5, p. 8, at 13.

[60] Economic and Social Council, Resolution 1978/20, 5 May 1978. UN Doc. E/RES/1978/235, p. 37 (1978); 33 GAOR, Suppl. 3 (A/33/3), pp. 65-66, 68 (1978).

[61] See text at note 50, **supra.**

problems; and all the economic social and human rights reports would be given a uniform treatment, regardless of the fact whether or not the reporting State is a party or not to the Covenant. To enable the sessional working group to accomplish this enlarged task, it may be necessary to provide for pre-sessional meetings of that group or even for intersessional meetings of sufficient duration.

It might be more difficult to provide a more streamlined system for civil and political rights as the Human Rights Committee under the relevant Covenant is an autonomous body established by the States Parties to this Covenant. But its expenses are paid by the United Nations and its staff is provided by the Secretariat of the United Nations. Consequently, it might be possible for the Economic and Social Council to propose to the States Parties to this Covenant that they authorize the Committee to consider also reports under the 1965 procedure. The rules of the Committee already provide that a representative of a State Party may be present at the meetings of the Committee at which the reports of that State are being examined.[62] The Committee could be encourage to revise its rules to enable States non-parties to participate in the meetings on the same terms as those provided for States Parties, i. e. when their reports are being examined. While theoretically the substance of these reports under the Covenant may differ from that of the reports under the Universal Declaration, in fact these differences can be easily removed, as the Covenants merely more specificity to the obligations flowing from the Charter and the Universal Declaration.

As far as other United Nations declarations are concerned it should be easy for the Economic and Social Council to transfer the reporting functions to its sessional working group on the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, or to encourage their consideration by the Human Rights Committee, if they pertain to civil and political rights. Again the situation is more difficult with respect to the reporting systems under various human rights conventions. Nevertheless, is should be possible for the Economic and Social Council to recomed to the parties to these conventions to transfer the consideration of the reports under these conventions to the two principal bodies mentioned above. In some cases the parties may be willing to do it by an informal decision; in other cases a protocol to a particular convention may be necessary. By using an analogy to Article 37 of the Statute of the International Court of Justice, one might even envisage the possibility of drafting a general protocol to the effect that whenever a convention provides for a system of reporting on human rights, the reports under that convention shall be submitted to the appropriate system of reporting established under the Covenants.

[62] Rule 68. 32 GAOR, Suppl. 44 (A/32/44), p. 48, at 60 (1977).

A step of a similar character has been taken in the 1973 International Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid, which provides for reports on the legislative, judicial, administrative or other measures that the parties to the Convention have adopted and that give effect to its provisions. These reports are to be submitted to a group of three members of the Commission on Human Rights to be appointed by the Chairman of that Commission from among those members of the Commission who are representatives of States Parties to this Convention. [63]

Apart from these general questions relating to the various systems of human rights reports, many special questions have arisen in the application of existing systems. It would be desirable to prepare a repertory of practice in this area, listing systematically the problems which have been raised and the solutions for them which have been found. At present this information is scattered in many documents and summary records of the Economic and Social Council and of various commissions and committees. To have this information easily available would be very helpful to members of the committees and working groups operating under the Covenants, as well as to representatives of States and other persons having an interest in the work of these bodies. [64]

b. Procedures for Dealing with Inter-State Complaints

i. The Existing Procedures

a) Reference to International Court of Justice

A few conventions on human rights provide for the submission of disputes between the parties to them to the International Court of Justice. For instance, according to the 1948 Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide disputes between the Contracting Parties relating to the interpretation, application or fulfilment of that Convention "shall be submitted to the International Court of Justice at the request of any of the parties to the dispute". [65]

[63] Article 9 of the Convention. **Human Rights: A Compilation, supra** note 5, p. 30, at 32. This article provides also for other appointments if there are not enough representatives of States Parties on the Commission on Human Rights.

[64] Such a repertory should take into account also the practice of the specialized agencies with respect to reporting procedures developed to monitor the implementation of human rights conventions concluded under their auspices. Such procedures are especially well developed in the International Labor Organization. For their description, see e.g. Landy, **The Effectiveness of International Supervisión: Thirty Years of ILO Experence** (1967), pp. 15-211.

[65] Article 9 of the Convention. **Human Rights: A Compilation, supra** note 5, p. 45. Similar provisions are contained in: Article 22 of the 1949 Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the

Les clearly some conventions provide that any such dispute "which is not settled by negotiations shall be referred to the International Court of Justice for decision unless the Contracting Parties agree to another mode of settlement".[66] It is probably understood, however, that also in this case, the dispute can be submitted to the International Court of Justice at the request of any of the parties. On the other hand, the consent of all the parties to the dispute seems to be required, when a convention provides that any dispute concerning its interpretation or application "shall, at the request of all the parties to the dispute, be referred to the International Court of Justice for decision, unless the parties agree to another mode of settlement".[67]

A more elaborate procedure for dealing with inter-State complaints operate within the framework of the International Labor Organization. Its Constitution, as revised in 1946, gives each Member the right to file a complaint that another Member is not effectively observing an international labor convention which both Members have ratified. The Governing Body of the ILO may refer the complaint to a Commission of Enquiry, which prepares a report embodying its findings on questions of fact as well as its recommendations on the steps to be taken to meet the complaint. A Member which does not accept the report may refer the matter to the International Court of Justice which may affirm, vary or reverse any of the findings or recommendations of the Commission of Enquiry. If a State fails to carry out the recommendations of the Commission or of the Court, the Governing Body may recommed to the Conference "such action as it may deem wise and expedient to secure compliance therewith". In addition the ILO Constitution provides that any question or dispute relating to its interpretation of any convention concluded in pursuance to the provisions of the Constitution shall be referred for decision to the Inter-

Exploitation of the Prostitution of Others, **id.**, p. 60, at 63; Article 38 of the 1951 Convention relating to the Status of Stateless Persons, **id.**, p. 80, at 84; Article 10 of the 1956 Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade, and Institutions and Practices Similar to Slavery, **id.**, p. 52. at 53; Article 10 of the 1957 Convention on the Nationality of Married Woman, **id.**, p. 75, at 76; Article 8 of the 1960 Convention of Stateless Persons, **id.**, p. 80, at 84; Article 10 of the 1956 Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade, and Institutions and Practices Similar to Slavery, **id.**, p. 52, at 53; Article 10 of the 1957 Convention on the Nationality of Married Women, **id.**, p. 75, at 76; Article 8 of the 1960 Convention against Discrimination in Education, **id.**, p. 35, at 36; Article 14 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness, **id.**, p. 76, at 79; Article 4 of the 1966 Protocol relating to the Status of Refugees, **id.**, p. 93.

[66] Article 5 of the 1952 Convention on the International Right of correction, **id.**, p. 98, at 99. A similar provision can be found in Article 9 of the 1952 Convention on the Political Rights of Women, **id.**, p. 110.

[67] Article 8 of the 1962 Convention on Consent to Marriage, Minimum Age for Marriage and Registration of Marriages, **id.**, p. 112, at 113.

national Court of Justice.[68] While several cases have been submitted to Commissions of Enquiry, no case has been referred to the International Court of Justice.[69]

b) Fact-Finding and Conciliation

The 1960 UNESCO Convention against Discrimination in Education provides for reference of inter-State disputes about its interpretation or application to the International Court of Justice, "failing other means of settling the dispute".[70] In 1962 the General Conference of UNESCO decided to supplement this provision by a protocol instituting an eleven-member Conciliation and Good Offices Commission, which was to be responsible for seeking an amicable settlement of disputes relating to the application or interpretation of the Convention against Discrimination in Education. If a State Party considers that another State Party is not giving effect to a provision of the Convention, and the matter cannot be adjusted by bilateral negotiations, either State shall have the right to refer the matter to the Commission. The Commission will ascertain the facts and make available its good offices to the States concerned. The Commission may recommend that the Executive Board (or in some circumstances the General Conference) of UNESCO request the International Court of Justice to give and advisory on any legal question connected with a matter laid before the Commission. If an amicable solution of the matter is not reached "on the basis of respect for the Convention", the Commission shall draw up a report on the facts and indicate the recommendations which it made a view to conciliation.[71]

The 1965 Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination allows a State Party to this Convention which considers that another State Party is not giving effect thereto to bring the matter to the attention of the eighteen-member Committee on the Elimination of Racial Discrimination established under this Convention. After certain preliminary proceedings, the Chairman of the Committee shall, with the unanimous consent of the parties to the dispute, appoint an **ad hoc** Conciliation Commission of five persons (who may or may not be members of the Committee); or if the parties fail to agree on the composition of that Commission, its members will be

[68] Articles 25-33 and 37 of the revised Constitution. 15 UN **Treaty Series**, p. 35, at 84-94, 100 (1948); 9 Hudson, **International Legislation** (1950), p. 749, at 765-67, 769-70.

[69] See, e.g., the reports on the complaints filed by Ghana against Portugal and by Portugal against Liberia, **ILO Official Bulletin**, 1962, Nº 2, Suppl. II, and 1963, Nº 2, Suppl. II.

[70] Article 8 of the Convention. **Human Rights: A Compilation**, **supra** note 5, p. 35, at 36.

[71] For the text of the Protocol, see **id.**, pp. 37-41.

elected by secret ballot by a two-thirds majority vote of the Committee from among its own members. The ad hoc Conciliation Commission shall prepare a report embodying its findings on all questions of fact and containing recommendations for the amicable solution of the dispute. The declarations of the parties to the dispute whether or not they accept the recommendations contained in the report are communicated by the Chairman of the Committee to all the States Parties to the Convention.[72]

While the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights contains no provisions concerning complaints, the Covenant on Civil and Political Rights contains an optional provision enabling a State Party to declare that it recognizes the competence of the eighteen-member Human Rights Committee established by this Covenant to receive and consider communications to the effect that this State Party is not fulfilling its obligations under this Covenant. But no such communication shall be accepted by the Committee if it has been made by a State Party which has not made a similar declaration recognizing in regard to itself the competence of the Committee. In each case submitted to it, the Committee shall make available its good offices to the parties to the dispute with a view to a friendly solution of the matter "on basis of respect for human rights and fundamental freedoms as recognized in the present Covenant". If no solution is reached the Committee shall prepare a report limited to a brief statement of facts and the text of the written and oral submissions of the parties. The Covenant provides further that, with the consent of the parties, a matter which has not been thus resolved by the Committee may be referred to an ad hoc Conciliation Commission similar to the one envisaged by the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (discussed in the preceding paragraph). Unlike the very limited report of the Human Rights Committee, the report of the Commission in a case in which no solution is reached, shall embody not only its findings on questions of fact but also its views on the possibilities of an amicable solution of the matter.[73] All this elaborate machinery is not yet in force, as only six of the necessary ten declarations have been made (as of 30 June 1978).[74]

ii. Needed Improvements

From the point of view of the new international law of human rights it would be extremely important to have some agreed methods for dealing with inter-State human rights complaints. As a minimum there should be provisions for fact-finding and conciliation of the kind

[72] Articles 11-13 of the Convention. Id., p. 24, at 27-28.
[73] Articles 41-42 of the Covenant. Id., p. 8, at 13-15.
[74] UN Doc. A/33/143 (1978).

embodied in the widely ratifield Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination.[75] The General Assembly might adopt a protocol applicable to all existing human rights instruments which do not contain a more effective system for the settlement of inter-State disputes. It would provide for the establishment of a fact-finding and conciliation commission, with powers similar to the **ad hoc** Conciliation Commission under the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. In ratifying such a protocol, a State might accept the Commission's jurisdiction for disputes relating to the interpretation or application of all human rights instruments or might accept it only for some of them, or for all of them with the exception of certain ones.

It might be more difficult to broaden in a similar fashion the acceptance of the jurisdiction of the International Court of Justice for the settlement of all disputes relating to the interpretation or application of human rights instruments. It is encouraging, however, that quite a few such instruments provide for the reference of disputes concerning them to the Court. It must be noted, however, that several States in ratifying these instruments have made explicit reservation to these dispute-settlement provisions.[76]

Nevertheless, the general protocol on the settlement of disputes relating to human rights instruments, suggested above, should contain also an optional clause, modeled on the one in the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, prodiving that "any dispute between two or more Members of the United Nations with respect to the interpretation or application of a human rights instrument applicable to them, which is not settled by negotiation or by the procedures expressly provided in the instrument in question, shall, at the request of any of the parties to the dispute, be referred to the International Court of Justice for decision, unless the disputants agree to another mode of settlement". If both parties to a dispute have made the necessary declarations under the optional clause, and if these declarations have not excepted the instrument in dispute, then the Court will have jurisdiction to decide the issue.

Finally, one could envisage a United Nations Court of Human Rights,[76a] with a jurisdiction similar to that of the European Court

[75] That convention has been ratified or acceded to by 100 States (as of 30 June 1978).

[76] For instance, for reservations on this subject with respect to the Genocide Convention, see United Nations, **Multilateral Treaties in respect of which the Secretary-General Performs Depositary Functions,** UN Doc. ST/LEG/SER. D/11, UN Publ. E. 78. V. 6 (1978), pp. 82-87; and with respect to the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, see **id.,** pp. 91-97.

[76a] For instance, the Federal Republic of Germany proposed in 1976 the establishment of an "international court for human rights" in order

of Human Rights[77] or the Inter-American Court of Human Rights.[78] It is not premature to start drafting a convention for such a court, and the General Assembly might request the Commission on Human Rights or some other appropriate body to prepare a draft. As long as the jurisdiction of such a court is optional, this convention cannot be considered as unjustified intervention in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any State. While it may take some time before such a convention will be ratified by a sufficient number of States, the recent experiences with the Covenants and the American Convention on Human Rights show that the pessimists are likely to be wrong and that even most far-reaching documents have a chance of becoming a part of the growing international system for the protection of human rights.

c. Procedures for the Consideration of Private Communications

i. Existing Procedures

While the European and inter-American human rights systems, as well as the International Labor Organization, include effective procedures for dealing with private complaints, by individuals concerned or by national or international non-governmental organizations (NGOs),[79] the record of the United Nations in this field is rather spotty.

The Charter of the United Nations provided only in one case for dealing with individual complaints. The General Assembly and the Trusteeship Council were authorized to accept "petitions" relating to trust territories and to "examine them in consultation with the ad-

"to guarantee the application of human rights throughout the world by means of an institution which would prevent the question of human rights from being abused for political porposes". What the United Nations needs is 'an independent, international authority making objective judgements in order to ensure that human rights are safeguarded in all parts of the world. Such an authority would not be directed against anybody; it would be there for somebody, namely, the individual human being and his rights". 31 GAOR, Plenary (7th mtg.), p. 78, at 82 (1976).

[77] Articles 38-56 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 4 November 1950, Sohn and Buergenthal, **Basic Documents on International Protection of Human Rights** (1973), p. 125, at 134-37.

[78] Articles 52-73 of the American Convention on Human Rights, 22 November 1969. **Id.**, p. 209, at 227-32.

[79] See Sohn and Buergenthal, **International Protection of Human Rights** (1973), pp. 1011-50, 1340-56. Concerning the ILO's system, see ILO, **The Impact of International Labor Conventions and Recommendations** (1976), pp. 65-75; Wolf, "Aspects judiciaires de la protection internationale des droits de l'homme par l'OIT", 4 **Revue des droits de l'homme** (1971), p. 781, at 796-97.

ministering authority".[80] Under this provision large numbers of petitions have been considered by the Council, and in many cases the Council has made recommendations with respect to them to the administering anthorities. Petitions have been also recieved and petitioners have been heard by the Fourth Committee of the General Assembly and in some cases recommendations have been made by the General Assembly to the administering authorities.[81] After considerable controversy, the Fourth Committee of the General Assembly opened its doors in 1961 to petitioners from non-self-governing territories other than trust territories.[82] In the same year the General Assembly established a Special Committee on Territories under Portuguese Administration and authorized it to receive petitions and hear petitioners.[83] The United Nations Special Committee of Seventeen (later Twenty-Four) on decolonization, over the objections of some administering powers, agreer in 1962 to receive written petitions and to hear petitioners;[84] and in the following years it has considered more than a thousand petitions.[85] It may be also noted that the Committee on the Elimination of Racial Discrimination has been authorized to consider petitions from non-self-governing territories transmitted to it by other United Nations bodies and to make recomendations with respect to them.[86]

[80] Article 87 of the UN Charter.

[81] United Nations, **Repertory of Practice of United Nations Organs**, UN Publ. 1955. V. 2, vol. IV, pp. 340-361 (1955); Suppl. 1, UN Publ. 1957. V. 4, vol. II, pp. 279-82 (1957); Suppl. 2, UN Publ. 1963. V. 7, vol. III, pp. 336-41 (1963); Suppl. 3, UN Publ. E.72.V.3, vol III, pp. 208-10, 226-29 (1972). See also Murray, **The United Nations Trusteeship System** (1957), pp. 150-74; Thullen, **Problems of the Trusteeship System** (1964), pp. 7581; Zonouzi, **L'évolution du régime international de tutelle** (1967), pp. 147-53.

[82] 16 GAOR, Fouth Committee (1208th mtg.), pp. 322-26 (1961).

[83] General Assembly, Resolution 1699 (XVI), 19 December 1961. 16 GAOR, Suppl. 17 (A/5100), p. 38.

[84] **Report of the Special Committee on the Situation with regard to the Implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples**, 8 october 1962. UN Doc. A/5238 (1962); 17 GAOR, Annexes, Addentum to Agenda Item 25, p. 18 (1962). For comments on this decisión, see **id.**, pp. 6-17. Concerning the right of petition from non-self-governing territories, see also United Nations, **Repertory of Practice of United Nations Organs**, Suppl. 3, United Nations Publ. E. 72. V. 3, vol. III, pp. 62-65 (1972).

[85] For instance, with respect to petitions 1264 and 1265 (from the New Hebrides), see 31 GAOR, Suppl. 23 (A/31/23/Rev. 1), vol. III, p. 13 (1977).

[86] Article 15 of the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. **Human Rights: A Compilation, supra** note 5, p. 24, at 29. See also Article 7 of the Optional Protocol to the Covenant on Civil and Political Rights. **Id.**, p. 16, at 17.

At the same time, since 1947 the Economic and Social Council has held the view that the Commission on Human Rights and the Commission on the Status of Women have "no power to take any action in regard to any complaints" concerning, respectively, human rights or the status of women.[87] Despite many attempts to revise that rule, it is still in force today.[88] But when in 1965 the Special Committee on decolonization drew the attention of the Commission on Human Rights to evidence submitted by petitions respecting violations of human rights in southern Africa,[89] the Economic and Social Council asked the Commission on Human Rights "to consider as a matter of importance and urgency the question of the violation of human rights and fundamental freedoms, including policies of racial discrimination and segregation and of **apartheid** in all countries, with particular reference to colonial and other dependent countries and territories"[90] Later the Council authorized the Commission to examine information relevant to "gross violations of human rights and fundamental freedoms" (as exemplified by the policy of **apartheid** as practiced in southern Africa), contained in communications received by the Commission, and after thorough study of "situations which reveal a consistent pattern of violations of human rights" to report, with recommendations thereon, to the Council.[91] The procedural proposals for dealing with this new assignment, which were prepared by the Commission on Human Rights and its Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, were codified by the Economic and Social Council in Resolution 1503 (XLVIII), which authorized a multistep procedure, starting in a working group of the Sub-Commission to the Commission, and proceeding through the Sub-Commission to the Commission, whenever the communications appear to reveal "a consistent pattern of gross and reliably attested violations of human rights". The Commission can consider the situation itself or, with the express consent of the State concerned, it may refer it to an **ad hoc** Committee for an investigation and to endeavor to achieve a friendly

[87] Economic and Social Council, Resolutions 75 (V) and 76 (V), 5 August 1947. 5 ESCOR, Resolutions (E/573), pp. 20, 21. This decision was confirmed by the Economic and Social Council in Resolution 728F (XXVIII), 30 July 1959. 28 ESCOR, Suppl. 1 (E/3290), p. 19 (1959).

[88] For a short history of these attempts, see **United Nations Action, supra** note 7, pp. 177-81. See also Sohn and Buergenthal, **supra** note 79, pp. 746-856.

[89] UN Doc. A/6000/Rev. 1 (1965). 20 GAOR, Annexes, Addendum to Agenda Item 23, pp. 58-59 (1965).

[90] Economic and Social Council, Resolution 1102 (XL), 4 March 1966. 40 ESCOR, Suppl. 1 (E/4176), p. 6 (1966).

[91] Economic and Social Council, Resolution 1235 (XLII), 6 June 1967. 42 ESCOR, Suppl. 1 (E/4393), pp. 17-18 (1967).

solution.[92] After considering over 20.000 individual communications in some years, the working group drew some of them to the attention of the Sub-Commission.[93] As all the bodies concerned are under an injunction to keep all actions confidential until the Commission decides to make recommendations to the Council, no information on the subject has been forthcoming for several years. Finally, in 1978 the Commission announced that it had taken decisions in private session concerning Bolivia, Equatorial Guinea, Malawi, the Republic of Korea, Uganda, Ethiopia, Indonesia, Paraguay and Uruguay, but the content of these decisions was not revealed.[94]

While the great expectations with respect to the procedure under Resolution 1503 (XLVIII) have not yet been futfilled, the Commission on Human Rights has been dealing with several cases of gross violations of human rights without subjecting them to this complex procedure. For instance, already in 1967, following an urgent request by the General Assembly's Special Committee on the Policies of Apartheid, the Commission on Human Rights established an Ad Hoc Working Grop of Experts to investigate the charges of torture and ill-treatment of prisioners, detainees or persons in police custody in South Africa; and the Commission authorized the group to receive communications, to hear witnesses and to recommend action to be taken in concrete cases.[95] The only authirity cited for this decision was Resolution 9 (II) of the Economic and Social Council which authorized the Commission "to call in ad hoc working groups of non-governmental legal experts in specialized fields", with the approval of the President of the Economic and Social Council and the Secretary-General.[96] The Economic and Social Council welcomed this decision and extended the terms of reference of the Working Group to deal also with allegations regarding infringements of trade union rights in South Africa.[97] Later, the Economic and Social Council extended these terms of reference further, covering also violations of trade union rights in Namibia and Sauthern Rhodesia.[98]

[92] Economic and Social Council, Resolution 1503 (XLVIII), 27 May 1970. 48 ESCOR, Suppl. 1A (E/4832/Add. I), pp. 8-9.

[93] UN Doc. E/CN. 4/1101 and E/CN. 4/Sub. 2/332, p. 25 (1972).

[94] ESCOR, 1978, Suppl. 4 (E/1978/; E/CN. 4/1292), p. 47. For a comment on this decision, see 20 **Review of the International Commission of Jurists** (June 1978), pp. 33-35.

[95] Commission on Human Rights, Resolutions 2 (XXIII), 6 March 1967. 42 ESCOR, Suppl. 6 (E/4322; E/CN. 4/940), pp. 76-78.

[96] Economic and Social Council, Resolutions 9 (II), 21 June 1946, para. 3. ESCOR, Firts Year, Second Session, p. 400, at 401 (1946).

[97] Economic and Social Council, Resolutions 1216 (XLII) and 1236 (XLII), 1 and 6 June 1967. 42 ESCOR, Suppl. 1 (E/4393), pp. 12, 18 (1967).

[98] Economic and Social Council, Resolution 1302 (XLIV), 28 May

Similar action was taken by the Commission on Human Rights in 1969 with respect to questions of human rights in the territories occupied as a result of the 1967 hostilities in the Middle East. The Commission established a Special Working Group of Experts "to investigate allegations concerning Israel's violations of the Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War of 12 August 1949, in the territories occupied by Israel as a result of hostilities in the Middle East", and authorized the Working Group to "receive communications, to hear witnesses, and to use such modalities of procedure as it may deem necessary".[99] The Working Group seems to have been discontinued after the General Assembly established a Special Committee to Investigate Israeli Practices Affecting the Human Rights of the Population of the Occupied Territories[100] and after that Committee presented its first report.[101]

During the 1969 discussion in the Commission on Human Rights of the situation in Israeli-occupied territories a reference was made to the death sentences carried out in Iraq against a number of persons charged with spying for Israel. In reply is was stated that "the question was a purely domestic one, coming within the exclusive jurisdiction of a sovereign State", and that the Commission had no right to deal with it.[102] In 1970, the attention of the Commission was drawn to several situations which, in the opinion of the speakers, might constitute situations revealing a consistent pattern of violations of human rights. Among them were: the situations of the Tibetans, of Soviet Jews wishing to emigrate to Israel, of citizens of Jewish faith living

1968. 44 ESCOR, Suppl. 1 (E/4548), p. 11 (1968). Concerning the reports of the Working Group, and the actions of the General Assembly based on its recommendations, see **United Nations Action, supra** note 7, pp. 45-46, 208-10.

[99] Commission on Human Rights, Resolution 6 (XXV), 4 March 1969. 46 ESCOR, **Commission on Human Rights, Report on the Twenty-Fifth Session,** UN Doc. E/4621 and E/CN. 4/1007, pp. 183-84 (1969). For Israel's refusal to co-operate with the Working Group, see **id.**, p. 76. During its first year of operation the Working Group heard 103 witnesses. 48 ESCOR, Suppl. 5 (E/4816; E/CN. 4/1039), p. 48 (1970). See also Commission on Human Rights, Resolutions 10 (XXVI), 23 March 1970; **id.**, pp.. 79-82.

[100] General Assembly, Resolution 2443 (XXIII), 19 December 1968. 23 GAOR, Suppl. 18 (A/7218), p. 50 (1969).

[101] UN Doc. A/8089 (1970). For the Commission's consideration of the question in 1971, see 50 ESCOR, Suppl. 4 (E/4949; E/CN. 4/1068), pp. 33-39, 79-82 (1971). The question continued to be discussed by the Commission in later years. In 1977 its title was changed to "Question of the violation of human rights in the occupied Arab Territories, including Palestine". 62 ESCOR, Suppl. 6 (E/5927; E/CN. 4/1257), p. 9 (1977).

[102] 46 ESCOR, **Commission on Human Rights, Report on the Twenty-Fifth Session,** UN Doc. E/4621 and E/CN. 4/1007), p. 73 (1969).

in some Arab countries, of Iranians resident in Iraq; of non-Russian nationalities in the Soviet Union, of political prisoners in Cuba, and of persons of African and Jewish origin living, in the United States. Again the issue was raised whether Article 2 (7) of the Charter precludes the Commission's consideration of these situations.[103]

Some consideration was given in 1973 to the situations in Greece and in the South-Asian sub-continent (India, Pakistan and Bangladesh);[104] in 1974 to the situation in Chile;[105] and in 1975 to the situations in Cyprus and Chile.[106] In the latter case, the Commission had before it information supplied by several non-governmental organizations, as well as by the International Labor Office, UNESCO and the Organization of American States.[107] It appointed an Ad Hoc Working Group "to inquire into the present situation of human rights in Chile", and to prepare a report on the basis "of a visit to Chile and of oral and written evidence to be gathered from all relevant sources".[108] The reports of the Working Group were discussed not only in the Commission but also in the General Assembly, and led to resolutions condemning "constant [and] flagrant violations of human rights" in Chile.[109] It may be noted that in 1977 the observer

[103] 48 ESCOR, Suppl 5 (E/4816; E/CN.4/1039), p. 45 (1970). Later reports of the Commission, while they refer to situations in some countries which were alleged to reveal a consistent pattern of violations of human rights, do not mention these countries by name. See, for example, 50 ESCOR, Suppl. 4 (E/4949; E/CN.4/1068), pp. 51-52 (1971); 52 ESCOR, Suppl. 7 (E/5113; E/CN.4/1097), pp. 40-41 (1972). Similar general statements are contained in later reports. But, in most cases, the names of the countries concerned are mentioned in the summary records of the Commission.

[104] 54 ESCOR, Suppl. 6 (E/5265; E/CN.4/1127), p. 46 (1973).

[105] 56 ESCOR, Suppl. 5 (E/5464; E/CN.4/1154), pp. 30-31 (1974). For the telegram sent by the Commission to Chile, see **id.**, pp. 56-57.

[106] 58 ESCOR, Suppl. 4 (E/5635; E/CN.4/1179), pp. 18-19, 23-26 (1975). Concerning Cyprus, see also Commission on Human Rights, Resolutions 4 (XXXII), 27 February 1976, 60 ESCOR, Suppl. 3 (E/5768; E/CN.4/1213), pp. 59-60 (1976); and Resolution 17 (XXXIV), 7 March 1978, ESCOR, 1978, Suppl. 4 (E/1978/34; E/CN.4/1292), pp. 120-21 (1978).

[107] UN Docs. E/CN.4/1166 and Add. 1-15 (1974-75). For comments by Chile, see UN Docs. E/CN.4/1158, E/CN.4/1174 and E/CN.4/1174/Add. 1 (1974-75).

[108] Commission on Human Rights, Resolution 8 (XXXI), 27 February 1975. 58 ESCOR, Suppl. 4 (E/5635; E/CN.4/1179), pp. 66-67 (1975). The Working Group was not permitted to enter Chile in 1975. UN Doc. A/10285, pp. 21-28 (1975).

[109] General Assembly, Resolutions 3448 (XXX), 9 December 1975. 30 GAOR, Suppl. 34 (A/10034), pp. 89-90 (1976). Commission on Human Rights, Resolution 3 (XXXII), 19 February 1976. 60 ESCOR, Suppl. 3 (E/5768; E/CN.4/1213), pp. 57-59 (1976). Similar decisions were adop-

for Chile had stated in the Commission that "his Government agreed that the Commission had authority to deal with all violations of human rights and had, therefore, never raised an objection based on the argument of interference in domestic affairs"; his objections were limited to the objectivity of the Working Group's report and the fairness of its procedure.[110] But a year later the observer for Chile strongly objected to a study by the United Nations of the impact on human rights in Chile of foreign economic aid, which constituted "an unwarranted interference in the internal affairs of his country", and considered the United Nations resolutions and the inquiry of the Ad Hoc Working Group an infringement of his country's sovereignty.[111] Nevertheless, after prolonged negotiation, the Working Group was allowed to visit Chile in july 1978.[111a]

While no action was taken in 1977 on proposals relating to the human rights situation in Uganda,[112] the Commission decided in 1978 at least to transmit to the Government of Democratic Kampuchea for comment a set documents and the Commission's summary records relating to the human rights situation in that country.[113] As noted before the Commission also disclosed in 1978 the names of nine countries the situations in which were under consideration by the Commission.[114]

In 1976 the situation concerning communications became further complicated by the coming into force of the Optional Protocol to the Covenant on Civil and Political Rights.[115] By the end of 1978 that Protocol was ratified by twenty States;[116] and the Human Rights Committee established under this Covenant is competent to deal with communications from individuals who are subject to the jurisdiction of a State Party to the Protocol and claim to be victims of a violation by that State of any of the rights set forth in this Covenant.[117] After

ted in later years. See, e.g., General Assembly, Resolution 31/124, 16 December 1976. 31 GAOR, Suppl. 39 (A/31/39), pp. 104-5 (1977).

[110] 62 ESCOR, Suppl. 6 (E/5927; E/CN.4/1257), p. 35 (1977).

[111] ESCOR, 1978, Suppl. 4 (E/1978/34; E/CN.4/1292), p. 15 (1978).

[111a] UN Doc. A/33/331, pp. 5-13 (1978).

[112] 62 ESCOR, Suppl. 6 (E/5927; E/CN.4/1257), pp. 17-18 (1977).

[113] Human Rights Commission, Decision 9 (XXXIV), 8 March 1978. ESCOR, 1978, Suppl. 4 (E/1978/34; E/CN.4/1292), pp. 48, 137 (1978).

[114] See text preceding note 94, **Supra.**

[115] For the text of the Protocol, see **Human Rights: A Compilation, supra** note 5, pp. 16-17

[116] As of 15 December 1978, the following States were parties to the Protocol: Barbados, Canadá, Colombia, Costa Rica, Denmarck, Dominican Republic, Ecuador, Finland, Italy, Jamaica, Madagascar, Mauritania, Norway, Panama, Senegal, Surinam, Sweden, Uruguay, Venezuela and Zaire. UN Doc. A Doc. A/33/143 (1978).

[117] Article 1 of the Protocol.

considering the communication in closed meetings, the Committee shall forward its views to the State concerned and to the complaining individual.[118] The only additional publicity to ist endeavors is given by the inclusion in the annual report of the Committee of a summary of its activities under the Protocol.[119] In 1977 the Human Rights Committee decided to establish a Working Group to consider the communications in the light of all written information made available to it by the individual and by the State Party concerned and to make recommendation to the Committee regarding the fulfilment of the conditions of admissibility laid down in the Protocol.[120] During 1977 and 1978 the Committee considered forty communications. Seven of these were declared admissible, and another seven were declared inadmissible, while one was withdrawn by the author. The decision on admissibility was pending at the end of 1978 with respect to the remaining communications. Some of them were referred to the States concerned with a request for information and observations relevant to the question of admissibility; in some others the authors were asked to submit additional information.[121]

ii. Needed Improvements

As soon as the Optional Protocol to the Covenant on Civil and Political Rights entered into force, the need to examine the relationship between the various procedures was recognized, and suggestions were made for adopting a unified method for dealing with communications.[122] It was also noted, in another connection, that procedural difficulties have arisen as a result of the coexistence of public and confidential procedures for examining allegations of violations of human rights.[123]

It is too early to comment on the system established by the Optional Protocol to the Covenant on Civil and Political Rights, and perhaps some of its obvious limitations might be avoided in practice. It is clear, however, that the system established by the Economic and Social Council's Resolutions 1235 (XLII) and 1503 (XLVIII) is not working satisfactorily. After more than ten years, this system has not produced any reports or decisions for public scrutiny. At the same time, in several important instances the system has been bypassed by the Commission on Human Rights; and the General Assembly itself

[118] Article 5 of the Protocol.
[119] Article 6 of the Protocol.
[120] Rules 89 and 94. 32 GAOR, Suppl. 44 (A/32/44), pp. 5, 64-65 (1978).
[121] 33 GAOR, Suppl. 40 (A/33/40), p. 98.
[122] 62 ESCOR, Suppl. 6 (E/5927; E/CN.4/1257), pp. 15-16.
[123] Id., p. 18.

has stepped into some of these cases with far-ranging recommendations.

One has to distinguish between those gross violations of human rights which contravene the Charter itself and the important, but more technical, violations of specific international instruments on human rights. The first ones can be considered effectively only in the glare of publicity, allowing public opinion to put pressure on the offending State. The present procedure of the Commission on Human Rights is completely unsuitable for this purpose, and should be replaced by the procedure utilized by the General Assembly and the Commission on Human Rights in those cases which escaped the pitfalls of the procedure under Resolution 1503 (XLVIII). There is no provision in the Charter prohibiting the General Assembly, the Economic and Social Council or the Commission on Human Rights to consider the communications received from individuals or organization as a basis for public discussion and recommendations. The only thing that is required is to have a request by a State or a group of States that a particular case be considered in the light of the communications received and of other information which may become available. When the Council of the League of Nations was faced with a similar problem in connection with petitions by members of minorities under the various treaties for the protection of minorities, it decided to appoint in each case a Committee of Three for the purpose of inquiring whether there had been a violation of a treaty. The rapporteur of each Committee presented the case to the Council, without involving the responsibility of his Government, and some rapporteurs became specialists on certain areas or subjets.[124] Following this example, and building also on the recent practice of the Commission on Human Rights and of the General Assembly, the Commission on Human Rights might be authorized to appoint annually one or more pre-sessional Working Groups, composed either of experts acting in their private capacity or of representatives of five Member States, one from each main region, to consider whether any communications submitted to it relate to gross violations of human rights.[125] If the reply is positive, the rapporteur of the Working Group would, **ex officio,** be authorized to submit the case to the parent body for discussion. Each member of the Working Group might be assigned either a group of countries (in his region or some other region) or certain topics (e.

[124] See the report of the Committee of Three of 6 June 1929. League of Nations Official Journal, Special Suppl. 73, pp. 42-64 (1929), reprinted in Sohn and Buergenthal, **supra** note 79, pp. 213-50.

[125] Alternatively, that function might be conferred upon the Bureau of the Commission on Human Rights. See ESCOR, 1978, Suppl. 4 (E/1978/34; E/CN.4/1292), pp. 40, 42 (1978).

g., racial discrimination, treatment of prisoners or equality of women) and would, after a while, become a specialist on the subject. The Working Group might be also authorized to submit to the parent body a draft recommendation for further action. The report of the Working Group and its recommendations would then be discussed in public and the pressure of public opinion could be mobilized to support the proposed action. Once this possibility is at the disposal of the Worging Group, the State concerned might be more willing to discuss with the Working Group ways and means of settling the matter and thus avoid exposure to public scrutiny. In such a case the Working Group would merely report that case has been settled in conformity with the relevant international human rights instruments.

The procedure under the Covenant on Civil and Political Rights and its Optional Protocol is less likely to involve gross violations of human rights, and is probably destined to deal primarily with the difficulties caused by imperfect introduction of international human rights provisions into domestic legal system. As the European countries have discovered, no legal system is flawless and the right to complain to an international institution helps to remove the blemishes. The changes which may be required by an international decisión in such a case are not likely to interfere drastically with the domestic legal system and the decision can be easily, if sometimes reluctantly, obeyed.

Once it is shown that is the case, one can hope that the Protocol will be widely ratified and that it will not be necessary to devise some substitute system for States which are not bound by the Protocol. Should that, however, prove desirable it would not be too difficult for the General Assembly to come up with an adequate system. Alternatively, another optional protocol might be prepared allowing a State to accept the jurisdiction of the Human Rights Committee (or of another appropriate body) with respect to other international instruments to which it is a party and which do not themselves provide for a system of handling communications relating to their violations.

3. Conclusions

The preceding survey shows that important progress took place in the last thirty years with respect to the protection of human rights, both as far as international legislation is concerned and in the more difficult field of implementation.

While great strides have been made in relation to the development and putting into force of international legislative instruments, the task is not completed and there are many areas in which new instruments are in preparation or need to be prepared. The machinery for the purpose is creaky and needs repairing. In particular, the Commission on Human Rights and the Third Committee of the General

Assembly are grossly overworked and, in consequence, several human rights instruments are languishing in them, without a chance of completion.

To remedy this, it is suggested that the functions of both the Commission and the Committee be split and assigned to separate bodies. The Commission on Human Rights might become the equivalent in the human rights field of the International Law Commission and would devote itself solely to the codification and development of the international law of human rights. Another Commission would take over the non-drafting functions of the present Commission: the discussion of special situations and of communications, the preparation and evaluation of special studies, and the supervision of various other United Nations activities in the human rights field. Similarly, the Third Committee might become exclusively a Committee on Human Rights, while a Special Social, Humanitarian and Cultural Committee, analogous to the Special Political Committee might be established. Alternatively, the Third Committee might continue to exercise its many functions, with the exception of its human rights tasks, which could be transferred to an intersessional Committee on Human Rights, similar to the newly revived Disarmament Commission. Finally, to increase the international visibility of United Nations efforts in the field of human rights, a periodic special session of the General Assembly might be inserted into the current cycle of sessions on economic matters and disarmament, thus creating a staggered three-year system of special sessions. In due course, a separate consultative Assembly on Human Rights might be established, which could play an invigorating role in the human rights field as important as that of the Consultative Assembly of the Council of Europe.

As the multiplicity of international human rights instruments of universal character has created a possibility of conflicts between them (in addition to likely conflicts with regional instruments), it is suggested that the General Assembly should adopt an interpretative instrument, embodying a "most-favorable-to-the-individual" clause, which would make it clear that in any particular case, an individual is entitled to benefit from that one of the conflicting instruments which gives him better protection against interference with his rights.

The United Nations has developed three principal procedures for implementing its human rights instruments: periodic reports, inter-State complaints and communications by individuals or private non-governmental organizations (NGO's).

The reporting system is the most comprehensive one, and by now there are several, to some extent overlapping, procedures. Most Members of the United Nations present reports on various aspects of human rights to the Commission on Human Rights pursuant to a system instituted by the Economic and Social Council in the 1950's.

Large numbers of States report under various declarations and conventions, especially the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. With the coming into force of the two Covenants on Human Rights a system of reports to a new Human Rights Committee and to the Economic and Social Council was superimposed on the old systems.

It is suggested that all the reporting on economic, social and cultural rights be consolidated under the supervision of the new sessional working group of the Economic and Social Council, and that the Human Rights Committee should be authorized to deal with all reports on civil and political rights, whether or not they come from parties to the Covenant on those rights. It is also envisaged that a general protocol might be drafted, analogous to Article 37 of the Statute of the International Court of Justice, which might provide that provide that whenever a convention provides for a system of reporting on human rights, the report under that convention shall be submitted to the appropriate system of reporting established under the Covenants.

While a few international instruments on human rights provide for the submission to the International Court of Justice of disputes between two States relating to the interpretation or application of these instruments, several recent documents provide instead for the reference of such disputes to fact-finding and conciliation commissions. It is suggested that this procedure might be applied to other human rights instruments which do not provide any means for settling inter-State disputes. For this purpose, the General Assembly might adopt an optional protocol establishing a United Nations Human Rights Fact-Finding and Conciliation Commission, similar to the one established by the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. A State, in ratifying this protocol, might accept the Commission's jurisdiction for disputes relating to the interpretation or application of all human rights conventions or may restrict its acceptance to only some of them. Another optional clause could provide that, as between two States which have made the necessary declarations, any dispute "with respect to the interpretation or application of a human rights instrument applicable to them, which is not settled by negotiation or by the procedures expressly provided in the instrument in question, shall, at the request of any of the parties to the dispute, be referred to the International Court of Justice for decision, unless the disputants agree to another mode of settlement". Finally, it is proposed that the General Assembly authorize the preparation of a statute of a United Nations Court of Human Rights, with a jurisdiction similar to that of the European and Inter-American Courts of Human Rights. Some States might prefer to opt for such a special court rather than the International Court of Justice.

There are several United Nations systems for dealing with communications and in some of them thousands of petitions have been considered. Nevertheless, most communications sent to the United Nations land in some dusty files, and no action is taken with respect to them. A system devised in the late 1960's for the consideration by the Commission on Human Rights and its subsidiary bodies of communications which appear to reveal "a consistent pattern of gross and reliably attested violations of human rights" has not yet produced any results. Several important cases have been considered, however, by the Commission (and sometimes even the General Assembly) without the benefit of this complex and secret procedure.

It is suggested that the General Assembly itself, or under its authority the Economic and Social Council or the Commission on Human Rights, can broaden its consideration of gross violations of human rights and that the existing ineffective procedure might be replaced by a more open one. After a preliminary screening by a smaller working group of five persons, one from each region, the authorized body can deal with the matter in public, utilizing the glare of publicity to achieve compliance. The mere existence of such public procedure might encourage States to be more willing to settle the dispute in public and to accept quiet mediation or conciliation. The members of the working group might become rapporteurs for particular sets of problems (by region or by issues) and thus might become experts on dealing in a sensitive manner with these problems.

If this step should appear to be too drastic, one could try an optional protocol through which States would accept the jurisdiction of a designated body of the United Nations to deal with gross violations of human rights in a more effective manner.

The momentum achieved through the coming into force of the Covenants and of the American Convention on Human Rights should not be lost. There are many imaginative steps which the United Nations can take to improve the means available to it to promote and protect human rights. Where the desired results cannot be achieved by imaginative decisions of the General Assembly or of its subsidiary bodies, a variety of instruments and optional protocols might be preferred. The pessimists might again be confounded and these new instruments might come into force sooner than expected and might bring the peoples of the world several steps further toward an effective system of an international human rights law.

12) LAS BASES POLITICAS QUE CONDICIONAN LA EFICACIA DEL SISTEMA INTERAMERICANO

Alejandro Magnet

Si "eficacia" es —como dice el Diccionario de la Lengua— la "virtud, actividad, fuerza y poder para obrar", la eficacia se mide en función del logro de los fines que con la actividad y poder para obrar se persiguen.

¿Cuáles son los fines del Sistema Interamericano? O, antes aún ¿qué es el Sistema Interamericano?

Los países del que se suele llamar Hemisferio Americano forman parte de un área geográfica muy claramente delimitada por los dos grandes océanos de la tierra y todos ellos, salvo Canadá y algunos países menores recientemente independizados, son miembros de una organización regional altamente institucionalizada como consecuencia de un proceso que comenzó en el siglo XIX. Así como existe una separación geográfica de los países miembros del Sistema Interamericano con respecto a los del resto del mundo, existe también una cierta delimitación histórica. Casi todos ellos —y, en todo caso, los que forman su cuerpo histórico-político— son Estados nacidos a la vida independiente en el medio siglo transcurrido entre 1776 y 1826, separándose del Viejo Mundo europeo, entonces monárquico y absolutista. América desde su nacimiento a la independencia, y siguiendo en esto los países hispanoamericanos a los Estados Unidos de Norteamérica, aspiró a ser un mundo distinto del europeo, un mundo de paz y libertad, donde no tuvieran cabida las luchas dinásticas de las monarquías más o menos absolutas y la política del equilibrio de poderes que habían caracterizado a Europa.

Por su formación cultural y, específicamente, política, Estados Unidos y los países latinoamericanos eran entidades heterogéneas. Sin embargo, afluyeron hacia la formación de un sistema regional americano por dos caminos convergentes. Los norteamericanos por el de la política aislacionista que buscaba la formación de un "hemisferio americano" del cual el poder y, de ser posible, hasta la influencia europeos debían quedar excluidos como factores amenazantes para la seguridad de Estados Unidos. Los países latinoamericanos convergieron por su aspiración a formar una asociación internacional como sucedáneo de su antigua unidad, capaz de mantener la paz entre ellas, organizar colectivamente su seguridad y promover una convivencia más estrecha,

derivada de su común origen histórico-cultural e impuesta por la defensa de sus intereses actuales frente a un mundo exterior percibido como potencialmente hostil.

NO MAS "RELACION ESPECIAL"

Dos momentos históricos coetáneos marcan esta doble formación del sistema regional: el mensaje de Monroe en 1823 y el Congreso de Panamá, tres años más tarde. Pero mientras la declaración de Monroe es la formulación de una política coherente y realista, sostenida después por más de un siglo, el Congreso de Panamá resulta un proyecto sin porvenir. Así, el año 1890, con la celebración de la I Conferencia Panamericana señala la confluencia de las dos corrientes y el principio de la institucionalización del Sistema Interamericano. Pero en esa conferencia se reúnen los Estados Unidos del Norte a punto de convertirse en potencia mundial, dentro de su propio "espléndido aislamiento", y los Estados Desunidos del Sur, que han fracasado en la tarea de organizar su comunidad internacional natural y hasta en la de organizar Estados que garanticen la libertad y el progreso de sus ciudadanos. Como era inevitable en tales circunstancias, el Sistema Interamericano se comienza a organizar, de hecho, bajo la hegemonía de los Estados Unidos. Precisamente para eso tomaron los Estados Unidos la iniciativa, lo que no significa, por cierto, que el incipiente sistema fuese una creación artificial.

Tanto era así que, más de medio siglo más tarde, cuando se trataba en San Francisco de redactar la Carta de las Naciones Unidas para dar forma a una organización mundial, fueron los delegados latinoamericanos los que tuvieron que convencer a los norteamericanos de la necesidad de introducir un capítulo (el VIII) que permitiera el mantenimiento de las organizaciones regionales y su inserción, con sus derechos específicos, dentro de la mundial.

Unos meses antes de la Conferencia de San Francisco se había celebrado la de Chapultepec, en la capital de México, precisamente para sentar las bases de una organización regional, ante la inminencia de la constitución de una mundial. El Sistema Interamericano, en cuanto conjunto de estados-naciones unidos por relaciones especiales, o sea, distintas a las que vinculaban a sus miembros con el resto del mundo, preexistía, por cierto, a la organización regional que vino a institucionarlo globalmente. Pero, paradójicamente, la institucionalización del sistema se produce en el momento en el que una de sus partes, la potencia hegemónica, abandona su posición aislacionista —que se había hecho insostenible ya en 1920— y asume plenamente su responsabilidad de potencia mundial.

Ese hecho no fue reconocido de inmediato, al menos por los Estados latinoamericanos, cuyos gobiernos se obstinaron en mantener que

el Sistema de acuerdo con su naturaleza y ahora a través de las normas y mecanismos de la organización regional, implicaba una relación especial entre Estados Unidos y la América Latina. Este punto de vista podía invocar el hecho de que, apenas un año antes de suscribirse la Carta de la OEA en Bogotá, 1948, los firmantes habían acordado en Río de Janeiro el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, entonces el único pacto de seguridad colectiva del que Estados Unidos fuese miembro y el primero que ese país hubiera concertado en toda su historia. Mas, como se sabe, al TIAR habrían de seguirlo muchos otros acuerdos multilaterales y bilaterales de asistencia recíproca promovidos por Estados Unidos para defender sus intereses de potencia mundial en su conflicto con la Unión Soviética.

Sobre la base, pues, de la "relación especial" interamericana, los delegados latinoamericanos a la conferencia de Bogotá (la IX del Sistema), insistieron en que su consecuencia debía ser un Plan Marshall para América Latina. El Secretario de Estado explicó las razones por las cuales eso resultaba imposible y mantuvo su negativa, mientras, por otro lado, su gobierno firmó el Convenio Económico de Bogotá, en cuyo primer considerando se mencionan precisamente "las relaciones especiales" que unen a los miembros del Sistema, los cuales, conforme al Art. 1º "tienen el deber de cooperar para la solución de sus problemas económicos". La delegación norteamericana firmó este tratado con reservas y más tarde su Gobierno no lo ratificó. En el hecho, hasta la firma del Acta de Bogotá, en 1960, preludio de la Alianza para el Progreso, la política latinoamericana de Estados Unidos consistió fundamentalmente en una acción dilatoria o elusiva de todo compromiso para materializar la "relación especial" con América Latina en el terreno de la cooperación económica. De la ayuda norteamericana al exterior durante el primer decenio subsiguiente al término de la guerra, ascendente (en números redondos) a 51.000 millones de dólares, apenas el 2,35% correspondió a los otros veinte países miembros del Sistema Interamericano, que todavía se sentían ligados a Estados Unidos por una "relación especial".

Sólo en 1959 el acuerdo para crear el Banco Interamericano de Desarrollo, que entró en funciones a fines del año siguiente, vino a significar el establecimiento de un órgano para la cooperación económica interamericana. Pero tanto la creación del Banco como, tres años después, la Carta de Punta del Este, acuerdo constitutivo de la Alianza para el Progreso, y el ulterior y frustrado desarrollo de la Alianza no importan un cambio del hecho fundamental: el de que, a partir de 1945, el Sistema Interamericano deja de ser el cuadro de una "relación especial" entre Estados Unidos y América Latina y se convierte, como una de varias alianzas regionales, en sólo un instrumento más de la política global de los Estados Unidos.

La reforma de la Carta de la OEA, estatuida por el Protocolo de Buenos Aires en 1967, en la medida en que intentó dar forma contractual a los principios de la Alianza para el Progreso, fue un último y frustrado intento para restaurar esa relación especial. El intento había quedado enterrado ya en las negociaciones llevadas a cabo en la Comisión Especial de Panamá, un año antes. En cambio, la conferencia de Buenos Aires estuvo a punto de convertirse en la ocasión para institucionalizar la Junta Interamericana de Defensa como uno de los órganos principales del Sistema, lo que hubiera dado a éste una connotación militar peligrosa para sus finalidades políticas originales y habría reforzado su carácter de instrumento de Estados Unidos en el conflicto de la guerra fría.

Talvez convenga aclarar aquí que la iniciativa para institucionalizar como órgano permanente del Sistema a la Junta Interamericana de Defensa y, prácticamente, crear una Fuerza Interamericana de Paz interventora, como la que había operado en República Dominicana, no fue, en apariencia al menos, iniciativa de Estados Unidos, sino del gobierno militar argentino con el respaldo de otros similares de América Latina. Pero Estados Unidos no desalentó esa iniciativa y, llegado el momento, le dio su voto.

La política de "low profile" adoptada por el Presidente Nixon con respecto a América Latina fue una manera oblicua de formular tácitamente las relaciones interamericanas conforme a una realidad que se iba haciendo cada día más inocultable. Por primera vez desde que F. D. Rooselvelt formulara la política de la Buena Vecindad, un presidente norteamericano, al llegar a la Casa Blanca, no anunciaba una política para América Latina sino declaraba que esperaría a que los propios latinoamericanos propusieran esa política. La respuesta fue el Consenso de Viña del Mar, adoptado por los países miembros de la CECLA, en mayo de 1969. * Aunque parezca increíble, era la primera vez que los países latinoamericanos se reunían para acordar una posición común con respecto a Estados Unidos. Fue esa reunión de la CECLA la que lógicamente llevó, dos años más tarde, a la constitución, dentro del marco del Consejo Interamericano Económico y Social, de la CECON, Comisión Especial de Consulta y Negociación. Con ella, por primera vez dentro de la OEA, se estableció un organismo en el que los países latinoamericanos actuaban —o debían actuar— por una sola cuerda para negociar con Estados Unidos. También, por la fuerza de las cosas, esas negociaciones resultaron frustrantes.

* Aunque no estuviese formalmente institucionalizada, la Comisión Especial de Conseulta Latinoamericana (CECLA) era entonces la única organización de los países de esta región que podía actuar para los efectos de convocar a una consulta de todos ellos sin incluir a Estados Unidos.

En marzo de 1973, el señor William D. Rogers, que había sido Coordinador Adjunto de la Alianza para el Progreso bajo el Gobierno de Johnson y sería poco después Secretario Adjunto para América Latina, hizo a la revista "Visión" declaraciones de gran franqueza, como hasta entonces no se había atrevido a hacerlas ninguna personalidad norteamericana destacada por su participación en las relaciones interamericanas. "Las Américas —dijo el señor Rogers— están profundamente divididas y la diversidad se intensifica cada vez más... Es difícil sostener hoy en Washington que hay un mayor grado de intereses comunes que vinculen a Estados Unidos con la América Latina más íntimamente que con Europa o Asia, o una razón especial de mayor importancia para la participación norteamericana, ahora, en un sistema político regional".

En abril de 1977, el Presidente Carter se dirigió por primera vez al Consejo Permanente de la OEA con ocasión del Día de las Américas y expresó que la organización regional no era foro apropiado para llegar a acuerdo sobre problemas económicos porque éstos, conforme a su naturaleza, requieren acuerdos globales, a escala mundial.

Era el desahucio definitivo del Sistema Interamericano como marco para la cooperación económica conforme a una relación especial entre Estados Unidos y América Latina.

¿Qué queda así del Sistema con sus acuerdos, tratados, instituciones y prácticas como marco organizado y específico de las relaciones interamericanas? Como organizaciones del Sistema funcionan:

Los órganos y mecanismos de seguridad colectiva establecidos por el TIAR y la Carta de la OEA. De éstos forma parte la Junta Interamericana de Defensa, creada por la III Reunión de Consulta en 1942 para coordinar las medidas de seguridad hemisférica y que, por tanto, no tiene competencia ejecutiva sino facultad para recomendar medidas a los gobiernos. Elaborados los planes para coordinar la defensa frente a una posible agresión extracontinental, la Junta ha orientado preferentemente su trabajo a la coordinación de la acción para hacer frente a la subversión interna, lo que conlleva recomendaciones de carácter mucho más político que militar.

Independientemente de la Junta pero tomando en cuenta los trabajos de ésta, se celebran periódicamente y por una práctica consuetudinaria, las reuniones de los comandantes en jefe de las tres ramas de las fuerzas armadas americanas, que no tienen ningún estatuto legal ni formulan, oficialmente, recomendaciones.

Sigue funcionando, igualmente, el Banco Interamericano de Desarrollo, como órgano de financiamiento del desarrollo de los países latinoamericanos, con participación de una docena de países que no son miembros de la OEA. Esta participación no regional ha ampliado en forma considerable la capacidad financiera del Banco y lo ha adaptado a la realidad de la situación del Sistema.

Finalmente, sigue funcionando la Organización de los Estados Americanos y los organismos especializados que de ella dependen. La OEA es sólo un órgano del Sistema, pero, sin duda, el más importante y el central de su organización y realización políticas. Es sobre todo a través de su acción que se pueden evaluar la eficiencia del Sistema Interamericano y los hechos políticos que la condicionan.

PRINCIPIOS Y FINES DE LA OEA

Los fines del Sistema están enunciados en su documento básico, que es la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), cuyo capítulo I, Art. 2, los enumera. La OEA tiene por objeto el afianzamiento de la paz y seguridad continentales mediante una acción solidaria; la prevención y solución de los conflictos de toda clase entre los Estados miembros, y la cooperación de éstos para su desarrollo en todos los aspectos.

Para realizar esos objetivos, los miembros de la OEA aceptan ("reafirman" dice la Carta) un conjunto de principios, enumerados en forma bastante detallada, mucho más de lo que lo hace la Carta de Naciones Unidas en su artículo 2, lo que revela, dentro de la organización regional un mayor grado de consenso internacional. Esos principios son los que dan su sentido a los fines, los que justifican moral, jurídica y políticamente a la OEA y al Sistema. O, dicho de otra manera, no podrían conseguirse los objetivos si no se respetan los principios.

Es interesante comparar los principios aceptados por los miembros de la OEA como obligatorios para su conducta con los que establece la Carta de Naciones Unidas porque son los principios diferenciales los que dan su especificidad al Sistema Interamericano como organismo regional. Esos principios son los enunciados en la siguiente forma por el Art. 3º:

d) La solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa.

e) Los Estados americanos condenan la guerra de agresión: la victoria no da derechos.

f) La agresión a un Estado americano constituye una agresión a todos los demás Estados americanos.

h) La justicia y la seguridad sociales son bases de una paz duradera.

i) La cooperación económica es esencial para el bienestar y la prosperidad comunes de los pueblos del continente.

l) La educación de los pueblos debe orientarse hacia la justicia, la libertad y la paz.

Algunos de esos principios se hallan enunciados también en los

artículos 1 y 2 de la Carta de Naciones Unidas, como los indicados por las letras e) f) e i), pero en términos menos enfáticos o específicos. Es así que el sistema americano de seguridad colectiva tiene su propio órgano y mecanismos y, en lo relativo a la cooperación económica, se señala en la Carta de la OEA que ella es "esencial" para el logro de un bienestar y prosperidad "comunes" a los miembros de la Organización.

Pero además de los "propósitos esenciales" y "principios" de los capítulos I y II, y sin necesidad ya de establecer comparaciones con disposiciones similares de la Carta de Naciones Unidas, la de la OEA contiene en sus capítulos IV (Derechos y deberes fundamentales de los Estados), VII (Normas económicas), VIII (Normas sociales) y IX (Normas sobre Educación, Ciencia y Cultura), un conjunto de disposiciones normativas que configuran muy claramente el carácter y sentido políticos de la organización regional americana y de todo el Sistema. Este se halla integrado por un grupo de Estados democráticos, dedicados al progreso social y político de todos sus ciudadanos, conforme a una inspiración humanista y deseosos de promover la integración de los que se hallan en vías de desarrollo, esto es, de los de América Latina.

De más está decir que falta mucho para la consecución de esos objetivos y que los principios normativos del Sistema, tanto los específicos como los comunes con los de las Naciones Unidas, han sido y son, en buena parte, olvidados y hasta sistemáticamente violados.

El Sistema Interamericano no ha sido suficientemente eficaz para afianzar la paz y seguridad continentales, para respetar y hacer respetar el principio del ejercicio efectivo de la democracia representativa y los derechos fundamentales de la persona humana, ni el respeto a la soberanía e independencia de los Estados, ni la cooperación económica esencial para el bienestar y la prosperidad comunes de los pueblos del continente.

Se podría sostener, por cierto, que en todos esos campos la situación sería aun menos alentadora si el Sistema Interamericano no existiera y que, por tanto, su eficacia real habría que medirla en función de aquella situación. Si bien la hipótesis es admisible, resulta obvio que la evaluación del Sistema como tal debe hacerse sobre la base de los hechos tal como se han producido.

¿Qué hechos dan base a la afirmación de que el Sistema Interamericano no ha cumplido sus objetivos ni, por tanto, las expectativas cifradas en su mantenimiento y desarrollo?

Por lo que se refiere al ejercicio efectivo de la democracia representativa, requisito de la solidaridad americana, los hechos saltan a la vista. Cuando la Carta de la OEA se firmó, en 1948, había en América Latina o estaban a punto de establecerse, gobiernos constitucionalmente elegidos y relativamente democráticos en todos los países de América

del Sur, salvo en la Argentina, donde el general Perón encabezaba un gobierno de métodos dictatoriales, pero libremente elegido y que gozaba de amplia popularidad. En México existía un régimen constitucional y en Centroamérica y el Caribe, Guatemala, Costa Rica, Panamá y Cuba tenían también gobiernos de origen constitucional. Aunque varios de esos gobiernos, señaladamente los de Perú y Venezuela, serían muy pronto derribados por golpes militares, la gran mayoría de los latinoamericanos estaba en situación de elegir a sus gobernantes y vivían bajo Estados de derecho. Hacía tres años que el fascismo y el militarismo europeo y japonés habían sido derrotados, el prestigio de la democracia era grande y era razonable suponer que, a pesar de todos los obstáculos tradicionales, podría llevarse a cabo un gran proceso político y social en la América Latina.

Al cabo de treinta años de vigencia del Sistema Interamericano, se cuentan con los dedos de una mano los países de este continente que no están regidos por gobiernos militares o controlados de hecho por las fuerzas armadas: México, Costa Rica, República Dominicana, Colombia y Venezuela, aparte de los miembros de la región del Caribe incorporados en los últimos años y formados en la tradición política británica. La OEA no ha sabido o no ha podido elaborar normas y mecanismos para promover el ejercicio efectivo de la democracia representativa y sólo tardíamente, como veremos, se ha enfrentado al problema de la protección internacional de los derechos humanos.

Exito más apreciable ha tenido la organización regional en asegurar el respeto a la soberanía e independencia de los Estados, que es una de las bases esenciales para el mantenimiento de la paz. La organización pudo, precisamente, constituirse desde que, hace 40 años, Estados Unidos aceptó como norma de su conducta internacional, el principio de no intervención, el cual ha quedado establecido de manera inequívoca en la Carta. Cuando se dice que el Sistema Interamericano se formó porque los países latinoamericanos tenían que defenderse de Estados Unidos, se aludía, precisamente, a su necesidad de comprometer a Estados Unidos en el respeto de ese derecho, sistemáticamente desconocido por la diplomacia norteamericana en este continente hasta el término del primer tercio de este siglo. Sin embargo, como lo prueban sus flagrantes intervenciones en Guatemala (1954), Cuba (1961) y República Dominicana (1965), aparte de alguna o algunas más subrepticias, no ha sido la Carta de la OEA la que le ha impedido a Estados Unidos intervenir cuando ha estimado su gobierno (republicano o demócrata) que los intereses del país estaban amenazados. En eso hay que reconocer que la política norteamericana ha sido ampliamente bipartidista. Y realizadas las intervenciones, tampoco han sido capaces los demás miembros de la organización de rechazarlas o condenarlas. La de Santo Domingo, incluso, fue cohonestada expresamente. La OEA, en cambio, ha tenido éxito en hacer respetar la

soberanía e independencia de los Estados cuando ella ha sido amenazada por uno de sus miembros latinoamericanos más pequeños.

También ha habido casos felices, especialmente los producidos en Centroamérica y el Caribe, en los que la acción de la OEA ha servido eficazmente para afianzar la paz y la seguridad, atajando el desarrollo de conflictos armados entre países de la región. Pero por otro lado, todo el sistema de prevención y solución de conflictos y las solemnes disposiciones del TIAR que establecen la solidaridad contra la agresión, no parecen inspirar demasiada confianza a los Estados miembros del Sistema. Si así no fuera resultaría difícil explicar el hecho de que, actualmente en América Latina haya 1.150.000 hombres, a lo menos, sobre las armas y que los gastos de defensa nacional presupuestados para este año (1978) (según cálculo del Instituto de Estudios Estratégicos de Londres) alcancen a 6.363 millones de dólares, sin incluir los de cinco países relativamente más pequeños ni los provocados por acontecimientos recientes en el Cono Sur. Esas cifras significan que con Sistema Interamericano y todo, los países de América Latina tienen fuerzas armadas equivalentes (en número, se entiende) al 55% de las de Estados Unidos y apenas inferiores a las que en conjunto tienen países como Noruega, Dinamarca, Alemania Federal, Holanda, Bélgica y Francia, miembros de la OTAN, a las puertas mismas de la Unión Soviética.

Esos ejércitos no sólo se han desarrollado —y talvez ni tanto— en función de la defensa nacional contra un enemigo externo, sino de la seguridad nacional y complementariamente al desaparecimiento de los regímenes democrático-representativos. Es así que, si se elimina del cuadro a México, Colombia y Venezuela, tres países donde hay un consenso político mínimo como respaldo del régimen democrático, resulta que los demás países de América Latina tienen una proporción de soldados con relación a la población civil muy superior, por ejemplo, a la de grandes países subdesarrollados como la India, pero exactamente igual a la que mantiene un Estado totalitario como la República Popular China, o sea, un soldado por cada 240 habitantes. El caso más típico es, sin duda, el de Uruguay, donde en los últimos años la proporción ha pasado de un soldado por cada 600 habitantes a uno por cada 115.

Y menos mal que conforme al Art. 3º, letra l) de la Carta, "la educación de los pueblos debe orientarse hacia la justicia, la libertad y la paz..."

LA AMBIGÜEDAD ETICO-POLITICA DEL SISTEMA

En la historia de los pueblos latinoamericanos, más quizá que en la de otros, se ha dado como hecho normal una distancia excesiva entre la norma proclamada legalmente y la práctica social. Ya en los tiem-

pos de la Colonia, ante una disposición emanada de la Corona, las autoridades locales solían decir: "Se acata pero no se cumple". Después, con la independencia, florecieron las Constituciones políticas más "liberales" del mundo. Hacia 1836 un diplomático francés señalaba a su gobierno: "Lo que hay de deplorable es que este real absolutismo cree necesario revestirse con las libreas de libertad de los gobiernos constitucionales. De ahí las decepciones, las mentiras continuadas y sin fin, funestas para la educación del pueblo". (*)

En las relaciones interamericanas institucionalizadas por el Sistema se ha producido un fenómeno semejante con consecuencias parecidas.

En esa degradación, en algún momento u otro, en el pasado o ahora, han participado todos los miembros del Sistema, representados por el respectivo gobierno.

El Sistema Interamericano empezó a organizarse cuando comenzaba a actuar el imperialismo norteamericano. Durante cuarenta años la doctrina del Departamento de Estado fue que las conferencias panamericanas no debían ocuparse de "temas políticos", de asuntos que introdujeran divisiones en la solidaridad hemisférica. Con todo, en la Sexta Conferencia, en La Habana, 1928, Estados Unidos no pudo evitar que, en forma por lo demás bastante académica, se tratase el problema de la intervención. También es cierto que en ese momento (como dice un autor norteamericano) "la mayoría de los países centroamericanos y del Caribe estaban o bien ocupados por los **marines** o bien tenían una situación de cliente tal que les hacía imposible presentar una firme oposición" a Estados Unidos. ** La farsa llegó hasta el extremo de que el jefe de la delegación norteamericana le pidió, en un momento, al representante de Nicaragua (país ocupado por los **marines**) que respaldara la posición de Estados Unidos, lo que, por supuesto, fue obedecido.

Esta utilización del organismo máximo del Sistema por Estados Unidos sobrevivió a la época dorada del imperialismo. Durante la última guerra los países latinoamericanos, incluso los gobernados por dictadores como Somoza y Trujillo, se alinearon con Estados Unidos "en la defensa de la libertad". Terminada la guerra hubo un movimiento general de democratización que duró poco. Hacia fines de 1948, ya iniciada la guerra fría, comenzaron a surgir de nuevo los dictadores militares: Odría en el Perú, Pérez Jiménez en Venezuela, más tarde Batista en Cuba, Rojas Pinilla en Colombia. Todos ellos llegaron a ser bien mirados en Washington por cuanto eran decididamente "anticomunistas", aunque no importase mucho que todo opositor a la

(*) Buchet-Martigny, ministro de Francia en Bolivia. Citado por Alcides Arguedas: "Los caudillos letrados", Imprenta de los sobrinos de López Roberts, Barcelona, 1923, pág. 148.

** "El Sistema Interamericano", Gordon Connel-Smith, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1971, pág. 91.

dictadura fuese, por definición, "comunista". En nombre de la no intervención y conforme a la práctica de reconocimiento del gobierno de facto, Estados Unidos reconocía a todos los que surgían de golpes militares en América Latina. En 1953 el senador uruguayo Dardo Regules, uno de los firmantes de la Carta de Bogotá, escribía: "La no intervención, que empezó como defensa de las soberanías débiles frente a la expansión violenta de la potencialidad yanqui, se ha transformado en la garantía perfecta de las dictaduras militares, con un desenlace político tan decepcionante que puede convertir la protección internacional de los derechos del hombre en protección internacional de los derechos del déspota".

Volviéndose a la práctica inicial de la Unión Panamericana, como la X Conferencia se iba a realizar en la Caracas de Pérez Jiménez, se eliminaron del temario los siguientes puntos: "Protección de los derechos del hombre", "Reconocimiento de los gobiernos de facto" y "Desenvolvimiento del ejercicio efectivo de la democracia representativa". En cambio, la Conferencia aprobó la resolución anticomunista presentada por el Secretario de Estado señor Dulles, la que invocó meses más tarde para derrocar al gobierno legal de Guatemala mediante una operación montada por la CIA.

Sólo en 1959, en la V Reunión de Consulta, celebrada en Santiago de Chile para tratar la situación producida en el Caribe, y ocurrida ya la caída de Batista, la OEA se decidió a abordar el problema de la protección de los derechos humanos, a cuyo respeto se habían comprometido los países americanos mediante las Declaraciones Americana y Universal suscritas por todos ellos en 1948. La V Reunión de Consulta creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos formada por siete miembros que no representarían a ningún país en particular sino al conjunto de ellos y cuya misión sería promover el respeto a esos derechos.

Pero en los años subsiguientes no sería el de los derechos humanos el tema dominante en los debates de la OEA. Para los Estados Unidos y un grupo de países latinoamericanos más o menos directamente afectados por las actividades castristas se trataría, ante todo, de aislar al régimen cubano y, de ser posible, derribarlo mediante la aplicación de las sanciones previstas por el TIAR. Por otro lado, los países latinoamericanos en general se hallaban aún empeñados en convertir a la OEA, sobre la base de las reformas introducidas por el Protocolo de Buenos Aires, en el agente para el establecimiento de las relaciones especiales con Estados Unidos. Ambos esfuerzos terminarían en completo fracaso. Ni la OEA pudo nada efectivo contra Castro ni se logró progreso alguno en el establecimiento de una verdadera solidaridad económica interamericana.

Entretanto, sí se había logrado algún avance en la promoción de los derechos humanos. Conforme a lo propuesto por la Comisión Es-

pecial de Panamá, el protocolo de reformas de Buenos Aires convirtió a la CIDH, creada por acuerdo de una reunión de Consulta y suprimible, en consecuencia, por otra reunión de consulta, en órgano permanente de la OEA y dispuso que una convención interamericana determinaría la estructura, competencia y procedimiento de dicha Comisión, así como los de los otros órganos encargados de esa materia. En los debates de la Comisión Especial de Panamá, que preparó la reforma, la delegación de Estados Unidos acogió la idea de institucionalización de la CIDH sin ningún entusiasmo y ella se materializó como reforma sólo gracias a la insistencia de países como Perú, Uruguay, Costa Rica, Venezuela y Chile. Fueron esos mismos países los que más tarde insistieron porfiadamente para que se convocara a una conferencia para la elaboración de la convención interamericana sobre derechos humanos prevista en la nueva Carta de la OEA. Esa conferencia se reunió en San José de Costa Rica, en 1970, y elaboró el proyecto de tratado por el cual se ampliaban las facultades de la Comisión de Derechos Humanos y se creaba la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estados Unidos no firmó esa convención. Sólo a comienzos de 1978 el Presidente Carter le puso su firma y la envió al Senado para su aprobación. La convención, finalmente, ha sido firmada por el suficiente número de Estados (once) como para que entre en vigencia para los ratificantes.

Pero volviendo atrás: el fracaso de la OEA en la solución del problema cubano, que fue mal enfocado desde un comienzo, y en el establecimiento de la solidaridad económica interamericana y en la promoción del ejercicio efectivo de la democracia representativa, que eran los más aparentes, llevaron poco después de la entrada en vigencia del Protocolo de Buenos Aires, a intentar una nueva reforma de la Carta. Por ella se buscaba terminar con el mito del ejercicio efectivo de la democracia representativa como base de la solidaridad interamericana para establecer en su lugar el pluralismo ideológico, cambio que implicaba la posibilidad de la readmisión de Cuba. Además, la nueva reforma buscaba establecer, con la fuerza de un tratado, la seguridad económica colectiva, esto es, el establecimiento de la relación especial. Al cabo de dos años y medio, el intento de reforma de la Carta llevó, a fines de 1975, a una impasse entre los países latinoamericanos y Estados Unidos, no por causa del pluralismo ideológico sino, obviamente, por razón de la seguridad económica colectiva.

De esta manera, el Sistema Interamericano ha dejado definitiva y claramente de ser el órgano apropiado para la negociación de los problemas básicos de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, que son problemas de comercio y financiamiento internacionales. Las negociaciones Norte-Sur y el foro de UNCTAD o, por otro lado,

el de SELA, han pasado a ser más importantes para los latinoamericanos que las reuniones del CIES. A través de éste, como a través del Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura se podrán ajustar y perfeccionar acuerdos secundarios de cooperación. Pero aunque puedan ser acuerdos útiles, no se referirán a cuestiones vitales.

La reforma del TIAR, operada por el Protocolo de San José de Costa Rica, hace tres años, ha debilitado el sistema de seguridad colectiva al abrir la posibilidad de que las sanciones acordadas contra el agresor no sean obligatorias sino meras "recomendaciones".

El pluralismo ideológico, aunque no incorporado formalmente como reforma de la Carta, ha sido aprobado por mayoría en una resolución de la Asamblea General de la OEA en su sesión de 1973. Por lo demás, corresponde a la realidad de los hechos en un sistema dentro del cual han coexistido desde un comienzo democracias y dictaduras. Por lo mismo, el problema de la promoción de la democracia representativa, relacionado con el del reconocimiento de los gobiernos de facto o surgidos de golpes militares, nunca ha podido ser resuelto por la OEA, tanto por las circunstancias de hecho en que se da como porque las posibles soluciones entran en colisión con el principio de no intervención. El desarrollo del nacionalismo en los países latinoamericanos, vinculado con procesos económicos como el de la industrialización y el crecimiento hacia adentro o con el surgimiento de las doctrinas de seguridad nacional que informan la acción de los gobiernos militares de países importantes, ha conducido a una afirmación de los derechos soberanos del Estado en forma de que no se facilita una acción internacional conjunta. En el hecho, quizá nunca, en las últimas décadas, ha estado América Latina más dividida que ahora por diferencias ideológicas o conflictos de intereses nacionales. El Sistema Interamericano aparece en estas circunstancias como desproporcionadamente incapaz de unir a los gobiernos para una acción colectiva, por lo mismo que es incapaz de proponer una meta común, efectiva y no retórica.

Como resultado de los hechos someramente expuestos, y sobre todo por la distancia observada entre los principios que se proclaman y la conducta práctica que se observa, por su incapacidad, en suma, para cumplir con sus ambiciosos objetivos, el sistema interamericano ha perdido enormemente prestigio no sólo en América Latina sino incluso en Estados Unidos.

En estas circunstancias, la política del Presidente Carter de promover los derechos humanos dentro del sistema interamericano como parte de una promoción mundial, se abre sin duda como una posibili-

dad para darle al Sistema una tarea política y una justificación moral, cuando necesita de ambas, especialmente para movilizar a los pueblos cuyos derechos humanos son violados. En esa tarea surgen evidentemente dos grandes problemas. Uno: el de su realización conforme a las normas y mecanismos del Sistema, de manera de no incurrir en una intervención unilateral contraproducente. El segundo es el del mantenimiento de una conducta tan consistente y sostenida como para despertar confianza en su desinterés moral y político y en su eficacia práctica. No sería aventurado afirmar que los pueblos latinoamericanos incapacitados para expresarse libremente estarían dispuestos a respaldar, dentro de las limitaciones de su misma situación una acción que aparecería ahora como la justificación por excelencia de un sistema en crisis.

13) EL PERFECCIONAMIENTO DE LOS MECANISMOS INTERAMERICANOS A LA LUZ DE SU EXPERIENCIA (*)

Edmundo Vargas Carreño **

Hace unas seis semanas estaba participando en un seminario sobre la protección internacional de los derechos humanos en Ginebra y me ordenaron, esa es la verdad, regresar a Washington porque la XVII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores había recomendado que la Comisión adelantase su viaje a Nicaragua y debía regresar a Washington lo antes posible para organizarlo. Tuve que viajar apresuradamente a Washington y, a los pocos días, partir a Nicaragua, donde la Comisión permaneció del día 3 al 13 de octubre. Regresamos a Washington a preparar el anteproyecto de informe; la Comisión se reunió el día 2 de noviembre; trabajó intensamente en la redacción del informe sobre la situación de los derechos humanos en Nicaragua; lo entregó al Gobierno el día 8 de noviembre, y ayer, a las 4 de la tarde, el Gobierno de Nicaragua presentó sus observaciones. La Comisión consideró estas observaciones desde las 4 de la tarde hasta las 9.20 de la noche. Afortunadamente fue hasta las 9.20, porque de ahí tuve que correr al aeropuerto y alcanzar justo el avión para poder llegar a esta reunión.

He querido comenzar contándoles esta experiencia porque, en primer lugar, me sirve como disculpa y así pueda excusar muchas de las imperfecciones de mi exposición.

También he querido dar esta explicación porque tres miembros de la Comisión que estaban invitados a participar en el Seminario, el ex Presidente de la Comisión, Dr. Andrés Aguilar, el actual Presidente, Dr. Carlos Alberto Dunshee de Abranches y el Vicepresidente, profesor Tom Farer, me han pedido que los excuse porque todavía la reunión de la Comisión no ha terminado.

Asimismo, a través de este ejemplo he querido ilustrar cuáles son las actividades de la Comisión, ya que creo que este caso que les he contado talvez sea un buen ejemplo para ilustrar cómo trabaja la Comisión y de ese modo introducirme al tema que se me ha asignado:

* Versión taquigráfica, corregida por el autor. 17, XI, 1978.

** Secretario Ejecutivo Comisión Interamericana de Derechos Humanos OEA y profesor de Derecho Internacional.

el perfeccionamiento de los mecanismos interamericanos a la luz de esta experiencia.

El tema puede ser enfocado desde un punto de vista formal o jurídico o también desde la vigencia práctica que dentro del sistema interamericano adquieren los mecanismos internacionales de protección a los derechos humanos. Desde luego, estos dos enfoques no son opuestos sino complementarios, y yo pretendo en mi exposición hacer referencia a ambos.

Desde el punto de vista de los mecanismos jurídicos lo más importante que ha acaecido últimamente es la entrada en vigor de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, de 1969. Este Pacto fue, pues, suscrito hacen ya 9 años; sin embargo, hasta hace sólo 2 años solamente dos países, Costa Rica y Colombia, eran los únicos que lo habían ratificado. En los últimos meses, otros once Estados han llegado a ser partes de la Convención Americana de Derechos Humanos, y desde el 18 de julio (1978) rige como un instrumento internacional vigente.

¿Cuál es la importancia que tiene el Pacto de Costa Rica? En primer lugar, los derechos que esta Convención contempla están definidos de una manera muy precisa, incluso, yo diría, más precisa que la propia Convención de Roma o que los Pactos de Derechos Políticos y Civiles de Naciones Unidas, a pesar de ser muy semejante a estos últimos. Estos derechos definidos por la Convención en adelante se van a incorporar al orden jurídico interno de los Estados partes. En consecuencia, para los trece Estados que son partes de la Convención, ellos, en lo sucesivo, serán parte integrante de su derecho interno como derecho exigible.

En segundo lugar, la Convención ha regulado de una manera más precisa los poderes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El rol, pues, de la Comisión, se ha visto fortalecido con la entrada en vigor de este Pacto.

Durante una época se temió de que los Estados que no habían ratificado el Pacto pudiesen excusarse de no estar obligados ante la Comisión. Tal posible interpretación era ciertamente errada e inconveniente, desde el momento en que, precisamente, a la Comisión le interesa actuar, más que nada, con respecto a los Estados que son más renuentes al cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de protección de los derechos humanos. Pero afortunadamente esta situación se solucionó con una resolución adoptada por consenso por parte del Consejo de la OEA según la cual la Comisión, en lo sucesivo, aplicará la Convención a los Estados que son parte de ella, pero a aquellos Estados que no son partes de la Convención, les aplicará los instrumentos vigentes en la actualidad, esto es, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, de 1948, el actual Estatuto

y el actual Reglamento de la Comisión. Por lo tanto, la Comisión ha adquirido una base institucional más sólida, y a la vez, va a continuar con su tarea de protección de los derechos humanos respecto a los Estados que aún no son partes de la Convención.

En tercer lugar, la entrada en vigencia del Pacto de San José ha significado la creación de una Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Es posible que, al menos en su parte inicial, los poderes de la Corte no sean muy efectivos ya que su competencia será facultativa, es decir, la jurisdicción de la Corte requerirá de una declaración expresa de los Estados, aceptando la jurisdicción obligatoria de la Corte. Hasta ahora, sólo Costa Rica ha hecho esa declaración, con lo cual la Corte no podría conocer de una demanda que no fuese caso contra Costa Rica a menos, claro está, que dos Estados expresamente, por un convenio especial, convinieran en darle jurisdicción a la Corte. Por otra parte, los individuos, las personas, no tienen un acceso directo ante la Corte. Solamente pueden ser partes en un litigio la Comisión o los Estados, o sea, el acceso de los individuos sólo puede ser indirecto, a través de la Comisión, la cual va a asumir un rol similar al del Ministerio Público en una controversia de derecho interno.

Sin embargo, inicialmente, la Corte podrá llegar a desempeñar un importante rol en otras materias, especialmente de orden consultivo. Con todo, creo que la entrada en vigencia de la Convención ha significado un importante progreso desde el punto de vista del fortalecimiento de los mecanismos de protección de los derechos humanos.

En el plano jurídico, otro instrumento que aún no está en vigencia, ni siquiera está redactado, pero está aceptada la idea de su elaboración como instrumento convencional, es una convención interamericana proscribiendo la tortura, considerando a la tortura un crimen internacional, un crimen, como lo es hoy día en el derecho internacional, el tráfico de esclavos, la piratería o el genocidio. La última Asamblea General de la OEA dispuso que el Comité Jurídico Interamericano, con la participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, redacte un anteproyecto de esa convención. Realmente, esto es un paso muy significado e importante.

Junto a estos instrumentos jurídicos ha habido también en los últimos años una realidad política expresada por la voluntad mayoritaria de los Estados para robustecer los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos y, en el plano interamericano, para fortalecer el rol de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las causas de este proceso son conocidas por ustedes y creo que, a la luz del temario de este seminario, han sido analizadas en otras exposiciones. No requiero, por lo tanto, entrar a profundizar esta materia; pero como quiera que sea —ya sea como una reacción a las reiteradas violaciones de derechos humanos que han ocurrido en

ciertos países, ya sea por la política de Carter o, por lo que sea— es un hecho de que en el sistema interamericano el tema de los derechos humanos ha adquirido la primera prioridad. Así lo ha resuelto la Asamblea General. Todas las últimas Asambleas Generales de la OEA han estado dedicadas prácticamente al tema de los derechos humanos. En diversas resoluciones se ha felicitado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por el importante rol que está teniendo; se ha aumentado su presupuesto; se le ha concedido una mayor autonomía; la prensa, en general, ha reconocido este rol efectivo que está cumpliendo la Comisión y, otros organismos internacionales, ya sean de carácter gubernamental, como la Comisión de Naciones Unidas o la Comisión del Consejo de Europa han intensificado sus lazos de cooperación y coordinación con la Comisión. Lo mismo ha sucedido con organizaciones no gubernamentales como la Comisión Internacional de Juristas, o Amnesty International.

¿Cuáles son las funciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos? La Comisión básicamente tiene dos funciones: la protección de los derechos humanos y la promoción de los derechos humanos.

En materia de protección de los derechos humanos, ésta se expresa, en primer lugar, en la tramitación de las denuncias individuales por presuntas violaciones de derechos humanos, entendiendo por éstos los derechos consignados en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y ahora, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¿Qué hace la Comisión cuando recibe una de estas denuncias? Lo primero, es comunicársela al gobierno y yo diría, basado en la experiencia práctica, que esta gestión es la más importante, más que la resolución final que, a veces, tarda varios meses o años. Muchas veces una oportuna y urgente comunicación ha permitido salvar vidas, saber que una persona se encontraba detenida y no desaparecida, como se temía, o impedir una tortura.

El gobierno tiene 180 días para contestar. Si no contesta dentro de esos 180 días, se presume que la denuncia es verdadera. Si contesta el gobierno, que es generalmente lo que ocurre, su información se transmite a los reclamantes. Los reclamantes, a su vez, presentan sus observaciones, y, a la luz de esas observaciones y del testimonio del gobierno, la Comisión resuelve lo que es procedente, señalando, en primer término, recomendaciones. Así, se recomienda al gobierno tomar ciertas medidas, como liberar a una persona arbitrariamente detenida. Todo ese proceso no es público, yo diría es cuasi judicial, es amistoso, se usan todos los mecanismos, precisamente con la finalidad de poder, más que criticar o denunciar un gobierno, ser efectivos en salvar vidas humanas, impedir secuestros, impedir desaparecimientos, torturas o posibilitar que las personas tengan derecho a vivir en su

propia patria. Si todas esas gestiones no dan resultado, la Comisión, finalmente, publica su resolución en su informe anual a la Asamblea General, dejando así constancia de las violaciones a derechos humanos cometidas por un gobierno. Con la publicación del informe de la Comisión termina esta etapa. Es la máxima sanción que, por ahora, dispone la Comisión y es la máxima que, en el estado actual de las relaciones internacionales, se le puede pedir a un órgano de protección a los derechos humanos.

Otro medio de que dispone la Comisión para la protección de los derechos humanos son los informes sobre la situación de estos derechos en determinados países. La Comisión, a ese respecto, ha ido teniendo cada vez una consideración más general, más amplia, tratando de comprender el mayor número posible de estados que estén en situación de ser comentados en lo que se refiere a su real observancia de los derechos humanos. Hasta ahora la Comisión ha elaborado varios informes sobre Cuba, ha hecho cuatro informes sobre Chile, tres generales y, el último incluido como capítulo especial en el Informe Anual a la pasada Asamblea General, el cual está destinado a analizar la evolución de los derechos humanos en Chile durante el año 77. También la Comisión ha elaborado un informe sobre Paraguay y otro sobre Uruguay. Asimismo, como decía al comienzo, hoy día la Comisión ha terminado su informe sobre Nicaragua y esta tarde lo va a entregar a la consideración de la XVII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Este es un procedimiento que, por vez primera, se aplica; pero la Comisión consideró que la gravedad de la situación de Nicaragua ameritaba que ese órgano de la organización, llamado a considerar situaciones urgentes de interés común, tuviese conocimiento de las violaciones de los derechos humanos que ocurren en Nicaragua. También la Comisión, a pedido de los propios gobiernos, ha elaborado un informe sobre El Salvador, que fue aprobado recientemente, y otro sobre Panamá y está preparando un informe sobre Haití, el que está prácticamente concluido y, haciendo sus primeros estudios, referente a la situación de los derechos humanos en Argentina.

Con relación a Argentina, se ha llegado a un acuerdo con el Gobierno argentino para que la Comisión visite ese país durante el segundo trimestre del próximo año.

Porque uno de los medios más eficaces de que dispone la Comisión es lo que se llama una observación in-loco, es decir, una constatación en el terreno mismo de un Estado de la situación de los derechos humanos. Este fue un sistema que se empleó eficazmente en Chile el año 74 y, con posterioridad, en los últimos meses, la Comisión ha visitado Panamá, en diciembre del año pasado, El Salvador, en enero de este año, Haití, en agosto de este año y recientemente, en octubre, Nicaragua.

Estas visitas, estas observaciones en el terreno, realmente, han sig-

nificado una experiencia extraordinariamente positiva, porque se permite constatar, de una manera más objetiva, más fiel, la realidad existente en el campo de los derechos humanos. En estas observaciones in-loco, no sólo se conversa con las autoridades y se sostienen entrevistas empezando, generalmente, con los presidentes de las repúblicas, los ministros de Estado, los jueces de la Corte Suprema, sino, también, con todos los sectores representativos de la comunidad nacional, como los colegios de abogados, colegios de periodistas, dirigentes religiosos, políticos o sindicales. También se visitan las cárceles y otros sitios de detención y, además, a través de ellas, se permite solucionar una serie de importantes problemas relacionados con la observación de los derechos humanos que surgen en la visita misma.

La Comisión cumple también una labor de promoción de los derechos humanos. La tarea relativa a la protección ha sido tan impresionante que el campo de la promoción no ha tenido la importancia en los últimos años que debió haber tenido, porque todo el trabajo estaba referido, fundamentalmente, al trabajo de protección. Así, en los solos casos individuales a que yo aludía, la Comisión tiene denunciados más de 3.200 casos, que comprenden a más de 10.000 víctimas de 18 ó 19 países. De este número, yo diría, en términos aproximados, el 80% de ellos corresponde a los últimos cinco años, o sea, en los primeros quince años de labor —como ustedes saben, la Comisión fue creada en Santiago de Chile en el año 59— consideró el 20% de estos casos. Por eso mismo, esta actividad de promoción de los derechos humanos no ha podido llevarse con la importancia que hubiéramos querido otorgarle. Sin embargo, ha habido algunas cosas importantes de destacar. Desde luego la organización, promoción y coauspicio de estos seminarios. Como decíamos, éste es un seminario que está siendo auspiciado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Igualmente, organizamos un primer seminario sobre la protección internacional de los derechos humanos en junio de este año, en la Universidad Simón Bolívar, de Caracas y para el próximo año, están contemplados dos seminarios, uno en Costa Rica, sobre la Convención Interamericana de Derechos Humanos y otro en Bogotá sobre la enseñanza de los derechos humanos. También en materia de promoción, la Comisión ha aumentado sus publicaciones; ha reestablecido una beca, la Beca Rómulo Gallegos, para estudios de posgrado en materia de derechos humanos; y ha comenzado a preparar materiales para la enseñanza de los derechos humanos a nivel primario, secundario y universitario.

Todo esto, por cierto, es muy importante. Pero es necesario ubicarlo dentro de su verdadero contexto o, mejor dicho, es necesario tener presente la dicotomía existente entre este progreso que se ha alcanzado, y al cual me he referido, y la realidad que se observa en la América Latina de esta década. Porque esta realidad, la actual rea-

lidad latinoamericana, la realidad que estamos viviendo en esta década, es una de las peores de la historia de América Latina. Yo creo que pocas veces antes en América Latina han ocurrido violaciones más graves que las que ha habido en estos últimos años. Tenemos la situación de los desaparecidos, que creo, desde el punto de vista de violación de los derechos humanos, es la peor, la más cruel, la más inhumana, la más angustiosa de todas; tenemos la práctica reiterada y sistemática de la violación a la integridad personal a través del uso de la tortura. Y no sólo quiero referirme a estos derechos fundamentales. Incluso otros derechos que no tienen ese grado de importancia, pero que antes nadie lo hubiese entrado a controvertir, por tratarse de derechos elementales, tales como el derecho de tener una nacionalidad, el derecho de vivir en su patria, el derecho a un poder judicial independiente, el derecho a la participación política, han llegado a desconocerse, y a veces, lo que es más grave, en nombre de ideologías aberrantes.

Yo creo que más que Carter —y no sé si estoy invadiendo un tema ya tratado— ha sido la reacción ante esta dolorosa realidad la que ha motivado esta preocupación por fortalecer los mecanismos internacionales de los derechos humanos y, dentro de ellos, los del sistema interamericano.

En lo que respecta al futuro, sin embargo, soy optimista. Estamos viviendo ahora una de las realidades más duras; pero precisamente porque ha sido tan dura, ya estamos viendo ahora, en 1978, un comienzo de cambio. Me es muy satisfactorio decir al respecto que la Comisión ha recibido, en los últimos meses, muy pocos casos de desaparecidos o de torturados, en circunstancias de que hace algunos meses, o hace algunos pocos años, eran cientos o miles las víctimas mas por violaciones a tan fundamentales derechos. Por otra parte, hay varios gobiernos de América Latina que están volviendo al régimen democrático, que es el que mejor garantiza la vigencia de los derechos humanos. Por eso, estimo que esta realidad, esta dura experiencia, está sirviendo para que podamos vislumbrar un futuro mejor. Por ello mismo, creo que la década del 80, al menos, va a ser una década en la cual la mayoría de los gobiernos latinoamericanos van a llegar a respetar y representar los derechos de todos sus ciudadanos, permitiendo así que dentro de una sociedad democrática los derechos humanos fundamentales adquieren una efectiva vigencia.

V. LOS DERECHOS HUMANOS EN LA PERSPECTIVA DEL AÑO 2.000

14) LOS DERECHOS HUMANOS EN LA PERSPECTIVA DEL AÑO 2000: LA VISION DEL TERCER MUNDO

Francisco Orrego Vicuña *

1. Necesidad de una retrospectiva histórica

Una de las enseñanzas fundamentales que entrega el análisis de la historia es que en las características y estructuras de las sociedades nacionales de un momento determinado se encuentra el germen de lo que será el sistema internacional en un momento futuro, hacia el cual esas características y estructuras tienden a comunicarse. Si se observa, por ejemplo, el actual sistema del derecho internacional, se podrán reconocer en él los rasgos fundamentales que han caracterizado importantes sistemas jurídicos del orden nacional en el pasado, entre ellos el romano y el anglosajón. De la misma manera, la actual organización internacional de carácter incipiente encuentra vínculos con las formas de organización que caracterizaron a muchas sociedades antes que se llegara a constituir el Estado Nacional.

El actual orden internacional en su conjunto ha sido severamente cuestionado por los países en desarrollo, debido a sus características de desigualdad e injusticia y de concentración del poder, lo que contrasta con los fenómenos crecientes de pobreza y de carencia de medios elementales. Es así como ha surgido un proceso de enfrentamiento agudo, que encuentra manifestaciones en el campo comercial, las operaciones de las empresas transnacionales, la tecnología, el sistema monetario, el aprovechamiento de los recursos del mar y numerosos otros planos que sería largo enumerar.

Si se aplica a esta situación el esquema de una retrospectiva histórica se podrán, nuevamente, identificar interesantes vínculos con las sociedades nacionales del pasado. En el plano de los conflictos económicos, por ejemplo, el símil con la sociedad inglesa de la época de la Revolución Industrial es importante. Esa sociedad se caracterizaba por los mismos fenómenos de desigualdad, injusticia y concentración del poder que se observan en el actual orden internacional, en que

*Abogado. Director Instituto de Estudios Internacionales. Universidad de Chile. Profesor Derecho Internacional.

pequeños grupos detentores del privilegio contrastaban con las masas laborales paupérrimas, carentes de toda seguridad social, ingresos suficientes o derechos elementales. Sólo después de grandes enfrentamientos sociales es que se inicia una evolución hacia un sistema socialmente equilibrado y hacia mecanismos de seguridad y distribución del ingreso, entre otros factores.

En el plano de los conflictos políticos, quizás sea el caso de Francia en los inicios de la revolución el que proporciona un símil más adecuado. Las tensiones políticas entre la nobleza, la burguesía, el clero y el Tercer Estado, y las variadas combinaciones y alineamientos de estos grupos, que propugnaban ya sea la preservación del **statu quo** o la reformulación del orden existente, con todo el significado político que cada actitud conllevaba, no es diferente de las tensiones y alineamientos que caracterizan la actual sociedad internacional. Baste citar, por ejemplo, los escritos del Abate Sieyes cuando se preguntaba: **¿Qué es el Tercer Estado?**, y respondía: "1º) ¿Qué es el Tercer Estado? Lo es todo. 2º) ¿Qué ha sido hasta ahora en el orden político? Nada. 3º) ¿Qué es lo que demanda? Devenir algo dentro de ese orden".[1] Si hoy hacemos el ejercicio de cambiar en esa cita la expresión Tercer Estado por la de Tercer Mundo, podremos apreciar la similitud que esa situación tiene con los planteamientos de los países en desarrollo.

El vínculo de las relaciones internacionales con la historia permite explicar muchos de los fenómenos contemporáneos. Sin embargo, es más difícil proceder a caracterizar lo que pueda ser la sociedad internacional del futuro, particularmente cuando se trata de introducir en el análisis la dimensión de los derechos humanos. Una de las razones que dificultan este ejercicio es el fenómeno de aceleración histórica que estamos presenciando, que lleva a una interacción más ágil entre las sociedades nacionales y el sistema internacional, como se observará más adelante.

Con todo, puede tratarse de analizar las situaciones nacionales de hoy para procurar extraer e identificar los posibles gérmenes de la sociedad del futuro, lo que en el campo de los derechos humanos encuentra una vasta fuente de problemas.

2. Violencia y represión en la sociedad nacional contemporánea

Ciertamente se hace difícil generalizar sobre las características esenciales de las sociedades nacionales en el mundo de hoy, compuesto por un número grande de países, culturas, religiones, economías y otros factores. No obstante ello, desde el punto de vista de los Derechos Humanos en su sentido amplio, se pueden observar algunos rasgos

[1] Gay and Well: **Modern Europe.** 1973. P. 464.

comunes que se repiten en un número significativo de países y comprendiendo todas las regiones geográficas. En algunos casos se puede tratar de fenómenos permanentes, en tanto que en otros de fenómenos transitorios, pero que surgen y resurgen con cierta constancia. En este sentido, más que el número de casos en sí mismo, lo que interesa es observar tendencias que sean reveladoras de fenómenos relativamente universales, para lo cual las muestras selectivas pueden cumplir una función apropiada.

(i) La primera característica común que puede identificarse es la existencia de situaciones de **violencia** y **enfrentamiento** al interior de las sociedades. Hay, sin lugar a dudas, excepciones, pero ellas no son tantas ni tan puras como para alterar la tendencia general. En este sentido, si uno se formula la pregunta básica de si la sociedad contemporánea es pacífica y caracterizada por la convivencia, o bien violenta y caracterizada por el enfrentamiento, todo parece indicar que esta última es la realidad sobresaliente.

En este plano, quizás un problema que debe analizarse es el de las diferentes formas en que esa violencia se manifiesta. Con frecuencia se enfocan y critican sólo algunas formas de violencia, como es en general el caso de aquellas vinculadas a la espectacularidad del terrorismo. Un enfoque parcial de este tipo puede llevar a distorsiones del cuadro general, haciendo pensar que la existencia de violencia no sea un fenómeno tan generalizado en el mundo. Sin embargo, no hay razón alguna para que no se incluyan todas las principales formas de violencia, inclusive aquellas asociadas con la actitud policial, la violencia urbana de ciudades como Nueva York o Chicago, la violencia en contra de minorías extranjeras o cualquiera otra de sus múltiples manifestaciones principales.

Desde el punto de vista de los Derechos Humanos, todas esas formas tienen una incidencia específica, que podrá ser mayor o menor, pero que de ninguna manera autoriza a condenar unas e ignorar las demás. Todas ellas forman parte de un cuadro general que como tal debe ser incorporado al análisis, de donde emana el signo de universalidad del fenómeno, ya se trate de situaciones actuales, latentes o potenciales.

(ii) La segunda característica que surge en forma estrechamente asociada con la anterior es el ejercicio de una **represión constante** al interior de las sociedades nacionales. También en este caso las formas de represión son múltiples, comprendiendo desde extremos como la violencia de servicios de seguridad y la práctica de la tortura o el empleo de métodos psiquiátricos, hasta la brutalidad policial, o el ejercicio de formas de represión indirectas como la amenaza en el empleo o el temor personal. Todas estas múltiples formas son igualmente atentatorias en contra de la libertad personal y los Derechos Humanos en su sentido amplio.

Nuevamente en relación a esta característica de la sociedad es que suelen aplicarse enfoques parciales, destacando sólo las manifestaciones extremas de la represión, lo que en apariencias tiende a reducir la intensidad o extensión del fenómeno. Sin embargo, también es legítimo incluir otras manifestaciones de importancia y, en tal caso, el fenómeno vendrá a alcanzar su real magnitud.

(iii) Otra característica que puede percibirse en la sociedad contemporánea es el **resurgimiento del totalitarismo**, el que también adopta un sinnúmero de formas, desde la dictadura tradicional hasta el ejercicio de totalitarismos ideológicos de variado signo. Incluso, más allá de los numerosos casos en existencia, es también posible percibir una actitud totalitaria de parte de importantes sectores, como movimientos políticos o grupos empresariales entre otros, que al darse una coyuntura apropiada será exteriorizada de inmediato, aumentando así el caudal de esta tendencia.

En este sentido, si cupiera preguntarse si el signo predominante de las tendencias contemporáneas es el de una extensión de la democracia o el del resurgimiento del totalitarismo, tampoco pareciera haber dudas sobre la respuesta.

(iv) El conjunto de las tendencias y realidades anteriores lleva a configurar como característica de la sociedad contemporánea la creciente **violación de las libertades fundamentales** del hombre. Este no es únicamente el triste privilegio de las dictaduras o de los cultores del violentismo, sino también se da en variadas formas en las sociedades democráticas que por sus estructuras tienden a minimizar y subordinar el rol del hombre y acallar las posibilidades de su expresión. Ciertamente hay en este campo grados de grados, pero lo que no se observa es un florecimiento del humanismo como preocupación y, en esa medida, las libertades fundamentales se van viendo afectadas aun en las democracias occidentales.

(v) Una última característica que es necesario destacar es, en el caso de los países en desarrollo, la **ausencia de las bases económicas y sociales** necesarias para fomentar una política de Derechos Humanos con contenido real. Las condiciones de pobreza y marginalidad no contribuyen a una concepción de los derechos humanos multidimensional. Es cierto que ello de ninguna manera justifica que se atente o se degraden los derechos humanos, pero también es cierto que la existencia de esas condiciones dificulta de una manera apreciable la viabilidad de una política de promoción adecuada.

Sobre la base de lo expuesto, cabría ahora preguntarse de qué manera estas características de la sociedad nacional podrán influir en la sociedad internacional del mañana. Si nos situamos en algún momento del año 2000 y examinamos el sistema internacional de ese entonces, ¿podremos reconocer en él las características que hoy se observan como

propias de las sociedades nacionales? Este es el difícil ejercicio que es necesario realizar.

Además, debe tenerse presente que el grado creciente de interacción entre el sistema internacional y las sociedades nacionales determinará una relación todavía más compleja hacia el futuro. En este sentido, el sistema internacional futuro estará influenciado no solamente por las características de las actuales sociedades nacionales, sino también por el propio sistema internacional del presente, que a su vez influye fuertemente en las realidades nacionales. Será la suma de estos factores la que repercutirá en el sistema del futuro.

3. La influencia en el sistema internacional del futuro

Retomando cada una de las características mencionadas, es necesario procurar responder a la interrogante planteada de si acaso ella se encontrará presente en el sistema internacional del mañana.

(i) La primera interrogante es si acaso el sistema internacional se caracterizará por la **violencia y el enfrentamiento.** La respuesta a este problema no requiere de un análisis prospectivo ni de una particular imaginación, pues esas características ya se encuentran plenamente vigentes en el sistema internacional contemporáneo y nada hace pensar que ellas podrán desaparecer en el futuro, sino por el contrario todo parece indicar que se intensificarán todavía más. Baste pensar en el clima de confrontación que existe al nivel de la política internacional y en los conflictos actuales y latientes que se observan en todas las regiones del mundo.

Desde el punto de vista de su vinculación con los derechos humanos, dos ejemplos pueden servir de dramática ilustración. Si se toma el caso del armamentismo y del comercio de armas contemporáneo, se podrá observar la dramática contradicción de que las mismas naciones industrializadas que lo promueven y se benefician, exportando la violencia implícita en ese comercio, son las que paralelamente proclaman los derechos humanos como un principio fundamental de sus políticas. Los instrumentos de la guerra y de la represión, con todo su impacto en los derechos humanos, son parte de la política comercial preferida por esas naciones supuestamente defensoras de esos derechos.

Si se toma el caso de la política nuclear y de las doctrinas de la disuasión en que se fundamenta, cuyo objetivo central es la mantención de ciudades rehenes con millones de habitantes expuestos al holocausto, no es difícil preguntarse si no es éste el mayor de los atentados que se conozca en la historia en contra del derecho más fundamental del hombre, que es su derecho a la vida.

La violencia que esta cultura belicista conlleva, originaría en las naciones industrializadas, es una característica presente del sistema internacional, que se comunica a las naciones en desarrollo y sus socie-

dades, generando un espiral atentatorio de los derechos humanos. Ello determina que las tendencias que se perciben hacia el futuro sean esencialmente negativas.

(ii) La segunda interrogante planteada es si acaso el factor **represión** constituirá también una característica del sistema internacional del futuro. En alguna medida, los primeros indicios de la existencia actual de este factor en la sociedad internacional ya se han manifestado. Los casos de la República Dominicana y de Checoslovaquia constituyen anticipos de esta tendencia, como también lo han sido las iniciativas destinadas a crear una Fuerza Interamericana de Paz o la sola consideración de la idea de poner término al embargo petrolero mediante la ocupación militar en las zonas productoras del Medio Oriente.

Sin perjuicio de esas manifestaciones, también cabe pensar en que la consolidación de algunos esquemas de poder internacional, como el esquema pentagonal o la aspiración a un condominio internacional sobre la base de una alianza de las superpotencias, podría llevar al ejercicio de formas de represión internacional como manera de preservar su vigencia, sobre todo en aquellos casos en que pudieran surgir tendencias destinadas a alterar la distribución del poder representada por esos esquemas.

Hacia el futuro esta tendencia se puede percibir como estrechamente asociada con todos los esfuerzos desplegados por aquellas naciones que aspiran a la mantención de sus privilegios y la preservación del **statu quo** existente, en función de lo cual no sería improbable que recurran a la represión como manera de dominar un mundo económicamente angustiado y desafiante del orden existente. Los ejemplos históricos de esta actitud son abundantes. Es en este plano donde la responsabilidad histórica de las naciones afluentes se hace especialmente aguda, pues de su actitud dependerá en importante medida el que los cambios requeridos puedan efectuarse de manera pacífica y concertada o bien mediante procesos de confrontación dentro del sistema.

(iii) La tercera interrogante que se plantea es ya más difícil de responder, pues se refiere al complejo tema de si acaso también el **totalitarismo** se convertirá en un signo distintivo del propio sistema internacional. Un aspecto que se puede observar hoy día con claridad es la tendencia a restringir la participación en el sistema internacional. Si bien formalmente la participación ha ido en aumento, desde el punto de vista del número de países que tienen un asiento en los organismos internacionales, cuando el proceso se analiza en función de su contenido sustantivo se puede apreciar que es la tendencia inversa la que prevalece, es decir, la participación real se restringe.

Esta tendencia, destinada a privilegiar un cierto grado de elitismo en la conducción del sistema, encuentra variadas manifestaciones. Por una parte, se expresa en el establecimiento de ciertos "clubes" cerrados, en que sólo un pequeño número de países adopta decisiones

y políticas que luego se imponen al resto de la comunidad internacional. La existencia de estos clubes en el ámbito del sistema monetario internacional, de las negociaciones sobre desarme o de la política de transferencia nucleares, entre muchos otros, es una realidad del actual sistema internacional. Podrá argumentarse de que hay países que tienen una especial responsabilidad en ciertas materias, lo que es correcto, pero no puede ignorarse que el resultado de este argumento tiene una incidencia fuerte en la estructura del sistema, privilegiando el elitismo sobre la base de restringir la participación.

Por otra parte, la tendencia se manifiesta también en el seno de mecanismos aparentemente democráticos, como los órganos o conferencias de Naciones Unidas. La técnica del consenso, por ejemplo, significa en este contexto que una posición, aun cuando sea abrumadoramente mayoritaria, no puede consagrarse si acaso no cuenta con el asentimiento de las superpotencias, lo que equivale a un tipo de veto. Sucede entonces que un concepto democrático, como es el consenso, se aplica en forma distorsionada para privilegiar nuevamente un rol elitista.

Es muy probable que esta tendencia se vea incrementada en el futuro, inclusive con el apoyo de algunos países en desarrollo que aspiran al rol de potencias, lo que vendrá a acentuar la estratificación internacional. En esta misma medida, las perspectivas de que el sistema internacional tienda al totalitarismo o inclusive se acerque a formas de dictadura internacional, en que las decisiones de una élite son simplemente impuestas con prescindencia de toda participación, se hacen cada vez más posibles.

(iv) La interrogante que sigue a las anteriores es todavía más compleja, en cuanto si la **violación de las libertades fundamentales** será una característica que se comunique al sistema internacional. Desde luego, la violación de los derechos fundamentales de los estados es hoy día un fenómeno de común ocurrencia, ya sea sobre la base de formas de intervención, violación de la autodeterminación u otras muchas expresiones. Pero la pregunta que realmente interesa es si acaso también los derechos del individuo se verán afectados.

En un sentido, la sola violación de los derechos del Estado conlleva una violación de los derechos del individuo; por ejemplo, al impedirse la autodeterminación de un país, son sus ciudadanos los que se ven imposibilitados de materializar su voluntad política. Pero el fenómeno va mucho más allá. Las fronteras tradicionales del Estado para muchos efectos ya se han desdibujado en el proceso de interacción internacional que se describía, lo que pone al individuo en contacto directo con el ámbito internacional o con la actividad de otros estados. Ello facilita, por ejemplo, la actividad multinacional del terrorismo y de los servicios de seguridad, que pueden secuestrar, asesinar o en general afectar de alguna forma a los individuos.

Esta tendencia, que ha comenzado a manifestarse en forma gradual, podría verse acrecentada en el futuro, particularmente si aquellas otras tendencias que se han mencionado llegan a materializarse a su vez. Si el escenario del futuro fuese un sistema internacional dictatorial y no participativo, represivo y violentista, es muy probable que también su consecuencia sea la de afectar las libertades fundamentales del individuo en forma directa, al igual que hoy ocurre en muchas sociedades nacionales.

(v) El último aspecto se refiere a las **bases económico sociales** que el sistema internacional podrá proporcionar como fundamento de una política apropiada de bienestar y promoción de los derechos humanos, globalmente concebida. Las actuales características del sistema internacional no permiten mirar con optimismo esta posibilidad, y menos aún si las demás tendencias prevalecen en el futuro. Sólo mediante una política de transformaciones profundas podrá lograrse este objetivo, a lo que se hará referencia más adelante.

Sobre la base de lo expuesto, no es difícil llegar a la conclusión de que si el mundo que hoy conocemos continúa por la vía de las realidades y tendencias que lo caracterizan, el panorama del futuro será esencialmente negativo y, en definitiva, atentatorio de los derechos humanos fundamentales. Sin duda que ésta es una proyección del tipo Orwell 1984, en que ese autor describía un mundo dictatorial caracterizado por las más brutales violaciones de los Derechos Humanos, pero si uno se atiene a las tendencias que se observan son pocos los argumentos que podrían hacer pensar en que Orwell se equivocó.

No obstante lo anterior, también es necesario creer y tomar en consideración la capacidad creadora del hombre, que puede llevar a notables reformulaciones de la sociedad nacional e internacional, y en ese sentido introducir una visión de optimismo en las perspectivas del futuro. Así como Maltus se equivocó en sus proyecciones, también Orwell podría haberse equivocado en sus escenarios. Lo que sí resulta esencial para que ello sea posible, es un proceso de reestructuración muy profunda. Además, debido a la interacción del sistema internacional con los sistemas nacionales, ya no cabe pensar en tratamientos o enfoques separados, debiendo éstos ser omnicomprensivos. En este sentido, el concepto de "islas de paz" que ilustra algunos esquemas de propaganda, no pasa de ser un deseo ilusorio.

4. El Nuevo Orden Internacional como condición de una política de derechos humanos

Si se desea que el sistema internacional del futuro se aparte de las tendencias que se han señalado y, por consiguiente, adopte signos positivos que efectivamente contribuyan a la promoción y respeto de los Derechos Humanos, es indispensable proceder a la reestructuración

profunda que se ha mencionado desde ahora. En alguna medida, este proceso es el que se ha sintetizado en el concepto del Nuevo Orden Internacional, aun cuando sus orígenes no se encuentran específicamente vinculados a una preocupación por los derechos humanos sino más bien al conjunto de condiciones económicas y sociales de la actual sociedad.

Sin perjuicio del gran número de mecanismos y problemas específicos a que debe atenderse en esa reestructuración, hay dos principios que deben destacarse especialmente.[2] El primero consiste en la necesidad de introducir en el orden jurídico internacional una concepción que, apartándose de las consideraciones formales, reconozca las realidades de la relación social y la existencia de naciones poderosas y débiles, imponiendo a la primera obligaciones mayores y protegiendo de manera especial a la segunda. Hasta ahora, el concepto de la igualdad jurídica formal, aplicado en situaciones de desigualdad real, ha impuesto a todos las mismas obligaciones, conduciendo a una inestabilidad del proceso social en beneficio de los poderosos.

El segundo principio es la necesidad de introducir un esquema de justicia redistributiva en el ámbito internacional, tanto en su esfera económica como política, que permita superar los problemas de concentración del poder y de la estratificación internacional y, en definitiva, acortar la brecha de separación entre naciones industrializadas y países en desarrollo.

Este conjunto de cambios conceptuales, que son siempre los más difíciles de introducir, proporcionan la base para la organización de un sistema internacional estructurado en función de esquemas de solidaridad, de donde surgirán precisamente los signos positivos que sirven de antitesis a las tendencias actuales. No resulta en absoluto claro que la comunidad internacional se encuentre preparada para llevar una reestructuración de esta naturaleza a la práctica, que supondría el abandono de muchos privilegios y la aceptación de muchas reivindicaciones legítimas, pero la alternativa de no hacerlo es acelerar un proceso de enfrentamiento y acentuar las tendencias negativas, todo lo cual en nada contribuiría a la promoción de los Derechos Humanos que se postula. En este sentido, el nuevo orden internacional aparece como una condición necesaria para la promoción de los Derechos Humanos en la escala adecuada.

[2] Véase en general, Francisco Orrego Vicuña: **La seguridad económica internacional. Una alternativa para un orden mundial solidario.** Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Serie de Publicaciones Especiales Nº 31. 1978.

5. La responsabilidad compartida

El corolario final que se desprende de lo anterior, es que tanto los países en desarrollo como las naciones industrializadas comparten su responsabilidad en la construcción de ese orden internacional del futuro y, particularmente, en la manera como afecte o favorezca una política de derechos humanos.

Si los países del Tercer Mundo no desean ser las víctimas de un sistema internacional opresivo, en lo político y económico, que ahogaría su destino, deben comenzar hoy día por destruir los gérmenes de ese sistema futuro que se incuban en sus propias sociedades nacionales. Ello supone específicamente la reestructuración nacional en función de objetivos de solidaridad, con particular énfasis en los Derechos Humanos. Este solo esfuezo proporcionaría, además, la necesaria autoridad moral para exigir los cambios en el actual sistema internacional, todo lo cual marcaría las tendencias positivas del futuro.

Más seria todavía es la responsabilidad de las naciones industrializadas. Si ellas son verdaderamente consecuentes con la política de derechos humanos que proclaman, deben comenzar por destruir las desigualdades y los esquemas de violencia que ellas han introducido en el actual sistema internacional, y que es el caldo de cultivo de los gérmenes negativos señalados. Ello supone específicamente la reestructuración del actual sistema internacional sobre la base de valores de paz, solidaridad y justicia redistributiva.

Tres conclusiones surgen claramente como síntesis final:

(i) La problemática de los Derechos Humanos no es de una sola parte del mundo, que permita que unos se constituyan en jueces y otros en acusados. Es un problema de la humanidad en su conjunto, que supone especiales responsabilidades para los países industrializados, pero que éstos hasta ahora pretenden ignorar.

(ii) Para que la humanidad asuma el rol promotor que le corresponde, debe emprender una gran obra de ingeniería cultural, no basada en la coerción externa sino en el desarrollo de las estructuras del convencimiento interno.[3] En este plano, la educación para los Derechos Humanos es una herramienta fundamental.

(iii) El respeto del derecho ajeno hoy, en lo interno y en lo internacional, es la única garantía del respeto del derecho propio mañana.

[3] Ali A. Mazrui: "World culture and the search for human consensus". En Saul H. Mendlowitz: **On the Creation of a Just World Order, 1975. Página 4.**