

La situación de los derechos humanos en América Latina¹

por Víctor Abramovich²

¹ Exposición realizada durante el Panel **Derechos Humanos, Autoritarismo y Democracia. Los aprendizajes de la lucha por los derechos humanos para intervenir en los problemas del presente** que tuvo lugar en Buenos Aires el 18 de mayo de 2009.

² Víctor Abramovich, primer Vicepresidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Es abogado egresado en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y tiene una maestría en derecho internacional (American University de Washington, D.C.). Fue Director Ejecutivo del Centro de Estudios Legales y Sociales de Argentina (CELS). Actualmente se desempeña como profesor de protección internacional de derechos humanos en la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA) y como Director de la Maestría en Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (UNLA). Es profesor visitante de American University, de la Universidad Nacional de Chile, y de la Universidad Andina "Simón Bolívar" de Ecuador entre otras.

Exposición

Buenas noches. Quiero agradecer a Memoria Abierta y a la Coalición Internacional de Sitios de Conciencia por esta invitación. Me pidieron que haga una exposición sobre la situación de los derechos humanos en América Latina. Me parece que es algo demasiado amplio para poder abordar en esta reunión. Voy simplemente a aprovechar mi participación en el sistema interamericano de derechos humanos (este año, 2009, se cumplen cincuenta años de la creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanosⁱ y treinta años de la aprobación de la Convención Americana de Derechos Humanosⁱⁱ, que es el tratado esencial sobre derechos civiles y políticos en el continente), para hacer un repaso descriptivo de algunos de los temas que ocuparon la atención del sistema en estos años. Me parece que es importante este punto de vista, que implica por un lado una limitación en el diagnóstico, pero por otro lado una cierta potencialidad porque ese sistema interamericano, la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanosⁱⁱⁱ, funcionaron en los períodos de las dictaduras, en las transiciones y en la actualidad como una suerte de espejo de la situación de derechos humanos en la región. Fueron una suerte de caja de resonancia de los problemas de derechos humanos.

Muchas de las cuestiones que fueron planteadas por Patricia Valdez, siguen estando presentes en la agenda del sistema. Quizá una de las primeras conclusiones a las que uno podría arribar es que los problemas de derechos humanos que caracterizaron los procesos de transición a la democracia en gran parte de los países de la región, son todavía problemas no resueltos. Son temas abiertos. Conviven, sin ser desplazados, con nuevas problemáticas de derechos humanos. Esto muestra la complejidad de este proceso: nuevas problemáticas, nuevos actores, nuevas demandas, conviviendo, impactando e incidiendo sobre la forma de discutir los viejos y clásicos temas de derechos humanos.

Si uno piensa el proceso o el ciclo histórico del funcionamiento del sistema interamericano se pueden considerar tres grandes etapas. La primera se relaciona con las dictaduras en Sudamérica y los conflictos armados internos en centro América; la segunda con las transiciones a la democracia luego de esos períodos de

crímenes atroces y violaciones masivas de derechos humanos; la tercera es la etapa actual, el fin de las transiciones, el afianzamiento de sistemas democráticos que tienen serias limitaciones institucionales y conflictos sociales. Veamos más en detalle esta secuencia y los temas que ocuparon la atención del sistema en cada etapa.

La primera etapa en el funcionamiento del sistema tiene que ver con el enfrentamiento a las dictaduras, a los sistemas de terrorismo de Estado en los países del Cono Sur, a la violencia masiva y sistemática en el marco de los conflictos armados internos (por ejemplo en Centroamérica, El Salvador o Guatemala). En esta etapa el rol de las organizaciones de derechos humanos, de las organizaciones de víctimas y también de los órganos de protección internacional de derechos humanos, es un rol de resistencia, de impugnación, de documentación, de denuncia. Aquí están presentes las Madres. Siempre cuando hablamos del sistema interamericano cuento la denuncia que presentó Carmen Lapacó ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en plena dictadura, denunciando los hechos y pidiendo la averiguación del paradero de su hija. Fue de las primeras acciones urgentes de denuncia internacional.

Hay una segunda etapa, posterior a este período de violencia política, que es el momento de las transiciones a la democracia en la región. Aquí el rol del sistema cambia, porque ya no se enfrentan sistemas de terrorismo de Estado, se observan y fiscalizan gobiernos democráticos, que surgen de la voluntad popular, que actúan en un contexto de reglas constitucionales y con una esfera pública abierta y activa. Pero por supuesto que ciertos temas siguen pendientes. En los primeros años de las transiciones siguen existiendo actores que vetan los procesos de investigación de los crímenes, que resguardan los espacios de impunidad. Los militares siguen teniendo una cierta función de tutoría sobre los procesos democráticos, el caso chileno es un ejemplo paradigmático en este sentido. En este período, la función de protección de la Comisión y de la Corte, pasa por un lado por el tratamiento del legado de esas dictaduras. Qué hacer con los crímenes aberrantes y atroces cometidos durante los sistemas de terrorismo de Estado. El debate sobre justicia, sobre verdad, sobre memoria, sobre reparación. Yo diría que comienza con las transiciones, pero finalizadas éstas, el tema del legado del pasado sigue abierto. La idea de esta reunión, la discusión sobre políticas de memoria en el día de hoy, en este momento

histórico en América Latina, muestra que este legado de las dictaduras, que constituyó la agenda central durante las transiciones, sigue abierto. Hay algunos avances fundamentales en varios países de la región. En muchos de ellos se superó la discusión jurídica sobre la validez de las amnistías. En Argentina, en Chile, en Perú avanza el proceso de juzgamiento de graves violaciones a los derechos humanos. Se dejaron atrás normas de amnistía usando estándares internacionales de derechos humanos, pero con una fuerte presencia y demanda de las víctimas, y ahora se está en la fase de implementación de los juicios. Por otro lado, en otros países, el debate todavía está abierto. Pensemos en Uruguay, en Brasil, donde todavía hay debates jurídicos y políticos sobre los resquicios de la legislación de amnistía, y donde se está pensando en qué medida se puede lograr avanzar en ciertos espacios con el derecho a la verdad, con las políticas de memoria y de reparación. Otros países de la región, por ejemplo Guatemala, en donde no hubo leyes de amnistía que cerraran la investigación de crímenes de lesa humanidad, sufren una especie de impunidad administrativa. Una suerte de impunidad burocrática en donde no avanzan los procesos judiciales, en donde el sistema penal no reacciona frente a las demandas de justicia. Entonces, el primer tema en la agenda transicional, el juzgamiento del pasado, las políticas de memoria, verdad y justicia, sigue todavía abierto con diferentes ritmos de evolución en los distintos países de la región.

Hubo otra cuestión importante en ese período de las transiciones: cómo dismantelar el legado de las dictaduras en las instituciones democráticas. Sabemos que en la Argentina, el 10 de diciembre de 1983 comenzó formalmente a funcionar un gobierno democrático, pero el legado de las dictaduras en las instituciones democráticas sobrevivió a aquel día y aún hoy puede rastrearse en algunas prácticas y reacciones de las agencias del Estado. Algunas de las prácticas de la dictadura siguieron afectando distintos ámbitos del gobierno. El dismantelamiento del legado de las dictaduras está presente, por ejemplo, en las discusiones sobre el alcance de la justicia penal militar en varios países de la región; en las discusiones sobre los límites a la posibilidad de los gobiernos, de establecer estados de excepción, estados de sitio, y de suspender garantías constitucionales; en la necesidad de garantizar ciertos mecanismos judiciales urgentes para la tutela de derechos fundamentales y el acceso a la justicia, la discusión sobre el alcance del recurso de habeas corpus^{iv}. Estos fueron temas básicos de esos períodos. La Corte Interamericana emitió dos

opiniones consultivas sobre los límites de los estados de excepción y sobre la imposibilidad de limitar el habeas corpus en los estados de excepción. Tenía en mente lo que había ocurrido en las dictaduras, pero estaba fijando reglas para las nacientes democracias americanas. Pues dismantelar el legado de las dictaduras, implicaba precisamente contribuir a fortalecer la institucionalidad democrática, ayudar a construir una nueva institucionalidad basada en el respeto de los derechos, en la idea de que el Estado responde por sus actos y que nadie está por encima de la ley. Muchas instituciones democráticas arrastraban prácticas de violencia institucional, incluso desde períodos anteriores a las dictaduras, y continuaron ejerciendo esas prácticas con posterioridad a las dictaduras. Prácticas rediseñadas, resignificadas durante las dictaduras, pero que tienen su antecedente, su origen, antes de los períodos de terrorismo de Estado. Pienso por ejemplo en prácticas, muy arraigadas en gran parte de los países de la región, de violencia policial. Problemas que en la región se han vuelto estructurales: la brutalidad policial, la violencia en los sistemas carcelarios.

Para completar la descripción de esta agenda propia del período de las transiciones, agregaría el tema de la igualdad ante la ley. En esta segunda etapa del sistema interamericano, la Comisión y la Corte comienzan a estudiar demandas de igualdad en un sentido formal, que podríamos denominar demandas de igualdad de primera generación. Son demandas de igualdad básica ante la ley, que buscan eliminar privilegios irrazonables para ciertas personas, o la segregación y la discriminación directa en perjuicio de alguien. Una de las primeras cuestiones vinculadas al principio de igualdad que llegan al sistema interamericano en los primeros años de la transición democrática, tiene que ver con normas que segregaban, que discriminaban en función del sexo, en función del origen nacional, en función del origen étnico o racial. Algunas cuestiones paradigmáticas de este tipo de demandas de igualdad tienen que ver, por ejemplo, con la justicia penal militar: cómo evitar privilegios indebidos a favor de determinadas personas, ciertos fueros personales, que implicaban al mismo tiempo, la discriminación en perjuicio de las víctimas de violaciones a los derechos humanos por agentes públicos. Otro tipo de demandas de esa época son las de las mujeres por lograr igualdad ante la ley, por ejemplo en el ejercicio de derechos políticos, pero también en el ejercicio de derechos civiles. En la década del ochenta y del noventa, gran parte de las demandas por la igualdad de

género que llegan al sistema interamericano eran demandas de primera generación, es decir, no buscaban protección especial, sino mínimos principios de igualdad entre hombres y mujeres. Un caso paradigmático es el caso de María Eugenia Morales de Sierra contra Guatemala, donde básicamente lo que se discute es en qué medida el código civil de Guatemala, que establecía que la mujer casada debía tener autorización del marido para trabajar fuera de su casa, violaba o no la Constitución de Guatemala y el derecho internacional. Uno podría decir que es una locura que se plantee una discusión de este tipo, pero lo cierto es que en muchos códigos civiles de la región, todavía se establecen desigualdades de derecho entre hombres y mujeres, e incluso reconocen a las mujeres casadas la situación o el status de las personas con discapacidades o incapacidades jurídicas. Entonces, esta era una demanda de igualdad ante la ley básica, pero que tenía que ver también con la construcción de ciudadanía y con el fortalecimiento de la institucionalidad democrática. Estas demandas de igualdad lo que planteaban era la necesidad de un Estado que fuera ciego ante ciertas diferencias. Que no discriminara, que tratara igual a todas las personas con independencia de su sexo, de su raza, de su origen nacional. Un Estado neutral.

Como decía, este proceso de transición a la democracia se podría decir que concluyó históricamente, pero no trajo consigo democracias consolidadas. Hoy el escenario regional es un escenario de democracias deficitarias donde hay algunos activos institucionales importantes que se han alcanzado: sistemas electorales que funcionan, con déficit pero funcionan; sistemas de administración de justicia que tienen problemas y debilidades, pero que no son los sistemas absolutamente dependientes o parciales de los períodos dictatoriales; amplio reconocimiento de la libertad de prensa y de la libertad de expresión. Pero, al mismo tiempo, algunos déficit de esta democracia aun son importantes. Alguno de los temas que se planteaban como problemas de debilidad institucional en las transiciones siguen todavía como temas de la democracia en la actualidad: violencia policial, violencia carcelaria. Estamos entonces en un tercer período, el fin de las transiciones, y el escenario de democracias limitadas en sus capacidades de proteger los derechos de las personas.

En este escenario empiezan a llegar al sistema otras demandas de igualdad más complejas, que yo diría que son de demandas de segunda generación. Están relacionadas con los déficit más importantes de las democracias latinoamericanas: el alto nivel de exclusión social y las situaciones de desigualdad estructural. No sólo la desigualdad jurídica, la desigualdad ante la ley de una persona frente a otra, sino la situación de grupos, de colectivos o de sectores sociales que padecen procesos históricos y estructurales de desigualdad social. Aquí ya no se reclama que las personas sean tratadas como iguales, sino que se demanda que el Estado abandone de alguna manera la neutralidad, que realice una acción de protección especial para con estos sectores. No demandan un Estado ciego a las diferencias sino un Estado que reconozca que ciertas situaciones son diferentes, que hay grupos que son subordinados por otros y que por lo tanto, tome partido en la defensa y la protección de esos grupos. No hablamos ya de iguales derechos para todos, sino de algo más. De ciertos derechos especiales para ciertos grupos o sectores de la población que resultan indispensables para asegurar un piso común de ciudadanía. Yo llamo a esto demanda de igualdad de segunda generación. Porque son demandas que traen consigo una discusión sobre el modelo de Estado que requiere la tutela de derechos humanos en democracia. Así como les señalaba el caso Morales de Serra, también está el caso del código civil de Guatemala, que es un ejemplo de demandas de igualdad ante la ley de primera generación. Un ejemplo de demandas de segunda generación, en materia de los derechos de las mujeres, son las demandas vinculadas con la responsabilización del Estado por prácticas estructurales de violencia contra las mujeres. Ya no se demanda del Estado que mantenga derechos iguales para todos, sino que frente a ciertas situaciones estructurales de violencia, aún cuando esa violencia provenga de particulares, no de actores estatales, el Estado tome partido y adopte políticas activas de tutela o de protección. Actúe con debida diligencia para evitar y en su caso remediar situaciones extendidas de violencia que afectan a un sector determinado de la población, por ejemplo las mujeres. Hay varios casos en el sistema interamericano en donde se responsabiliza a los Estados, no porque sus policías hayan cometido violaciones del derecho a la vida o a la integridad física, sino porque las instancias del Estado no protegieron adecuadamente a ciertos grupos o colectivos. No previnieron prácticas de violencia estructurales, incluso por parte de actores particulares.

Otra expresión de estas demandas de igualdad de segunda generación, son las demandas de los pueblos indígenas, las comunidades negras, y ciertas minorías de América Latina. Son demandas que parten de la necesidad de que el Estado no sea ciego a las diferencias, sino que reconozca diferencias culturales y sociales. No son demandas individuales, son demandas colectivas y obligan al Estado a reconocer ámbitos de decisión autónoma para los grupos, derechos especiales o diferenciados para ciertos grupos. Implican el reconocimiento de una cierta autonomía, por ejemplo las demandas de autogobierno indígena, las demandas del reconocimiento de la propiedad comunitaria de los territorios y recursos naturales, las demandas de reconocimientos de las formas culturales de participación en la esfera política. Me parece que este tipo de demandas de igualdad le suma complejidad a la discusión sobre derechos humanos en la región. Porque básicamente implica mirar el principio de igualdad ya no como un derecho civil, que le impone límites al Estado, que le impone no discriminar, sino como un derecho social que obliga al Estado a tomar partido, a adoptar políticas activas de protección, a reconocer derechos de grupos. Esto trae consecuencias importantes que transforman, por un lado a la comunidad de los derechos humanos de la región, lo que piensan y lo que hacen los distintos actores sociales que trabajan con los derechos humanos, y también transforma la noción de derechos humanos y el rol del Estado como garante de estos derechos.

Es posible enumerar algunas consecuencias de estas demandas de igualdad estructural que marcan esta transformación a la que aludía. Primero, creo que requiere un modelo de Estado determinado. Yo dudaría en afirmar que los derechos humanos requieren un modelo de desarrollo económico y social determinado, pero sin duda la noción de derechos humanos como hoy se la conoce demanda un modelo de Estado, que no es un Estado neutral, ciego a las diferencias, sino que es un Estado que toma partido, que tiene que adoptar acciones afirmativas, acciones positivas para proteger a grupos o a sectores sociales que están en desventaja para ejercer sus derechos, que son sojuzgados o subordinados por otros grupos. Los derechos humanos conducen a la responsabilización del Estado, pero no dicen nada sobre cómo los estados garantizan estos derechos. Hay vías distintas para hacerlo, el Estado puede regular, puede fijar marcos. Lo que no puede es quedarse sin actuar. Y la falta de acción, como lo muestra el caso de violencia familiar al que me refería,

puede generar responsabilidades del Estado para con estos actos, no sólo a nivel interno, sino también a nivel internacional.

La segunda cuestión que me parece importante, es que comienza a ser más problemático el rol del Estado y de los actores estatales. El discurso de los derechos humanos, en parte porque surge de la resistencia al terrorismo de Estado y a las dictaduras, es un discurso que hace eje siempre en el Estado. El Estado es una especie de Dr. Jekyll y Mr. Hyde, tiene dos caras. Es el que viola y es el que garantiza estos derechos. Pero en los últimos tiempos, y sobretodo a partir de las demandas de grupos, de las demandas colectivas, se le exige al Estado no sólo que se limite y que no viole derechos, que no mate, que no detenga ilegalmente, que no confisque, sino que además proteja frente a actores enfrentados, que proteja la vida, la integridad, la propiedad colectiva. Este es un tema complejo porque implica comenzar a extender cada vez más el ámbito de responsabilidad estatal. Y aquí se puede discutir hasta dónde el Estado puede ser responsable por no proteger frente a actores enfrentados. Algunos plantean que es momento también de discutir en qué medida la noción de derechos humanos, o ciertos aspectos de esta noción, se aplican a actores no estatales. Es un tema de profundo debate y discusión, pero que muestra de alguna manera los límites de esta visión del Estado como el único actor, o como el actor central del discurso de los derechos humanos. Hay otros actores, por ejemplo la mayoría de los casos de muertes de periodistas en la región no provienen de asesinatos cometidos por el Estado sino del crimen organizado. Matan periodistas por su labor de periodistas. Por ejemplo periodistas que están investigando mafias o el narcotráfico en México y en Guatemala son muertos por actores no estatales ¿Hasta dónde llega entonces la noción de derechos humanos para la responsabilización del Estado en relación con este tipo de crímenes?

Un tercer elemento que me parece también importante es que este tipo de demandas de segunda generación, o sea la demanda de igualdad que obliga a la protección de grupos subordinados, trae consigo una alteración de la noción de víctima. ¿Quiénes son las víctimas? En los procesos de resistencia a las dictaduras, e incluso en las transiciones, los derechos humanos se concebían fundamentalmente como derechos individuales y las víctimas como víctimas individuales. Pero comienzan a aparecer, junto con los derechos individuales, las demandas por los

derechos de grupos, los derechos colectivos. Este es un paso fundamental para lograr tutelar derechos de ciertos grupos sociales que actúan de manera colectiva, podemos pensar en los pueblos indígenas o en las comunidades afro americanas. Pero al mismo tiempo esto puede acarrear tensión. ¿En qué medida estos derechos de grupo pueden colisionar con derechos individuales? Gran parte del debate, por ejemplo en la región andina con las últimas reformas constitucionales de Ecuador y Bolivia, pasa por definir hasta dónde el Estado nacional reconoce ciertos derechos especiales de grupos o colectivos, por ejemplo, la jurisdicción indígena, y qué derechos individuales garantiza frente a su potencial violación por estos grupos ejerciendo funciones de autogobierno. Entonces, el reconocimiento de derechos de grupos es una transformación profunda del campo de los derechos humanos, en el sentido de que muchas veces derechos colectivos pueden entrar en colisión con derechos individuales. Por lo demás, las demandas fuertes de identidad de los grupos, que son indispensables para darle vitalidad al ejercicio de derechos colectivos, pueden conducir en ocasiones a la segmentación de los movimientos sociales y políticos. Esta segmentación que es funcional para destacar las diferencias antes acalladas, puede debilitar a esos movimientos, o limitar la posibilidad de construir colectivos más amplios y diversos que tengan la capacidad de impulsar otras transformaciones o demandas de transformación más profundas, incluso promover cambios redistributivos más profundos en una sociedad, que vayan más allá del reconocimiento de derechos especiales para ciertos grupos. Hay experiencias en contrario, como el proceso social reciente en Bolivia, donde la demanda de los pueblos indígenas se inserta en un movimiento más amplio que incluye actores muy diversos y logra acceder al gobierno del Estado nacional. Pero también hay ejemplos no tan buenos, de segmentación y de debilitamiento de otras identidades más generales, en donde la identidad grupal funciona como un tope o como una valla.

La última cuestión importante. En la medida en que estas demandas de igualdad de segunda generación obligan al Estado ya no a asumir un rol de no discriminación, de no injerencia, sino a una función de protección efectiva, los derechos humanos empiezan a definirse ya no tanto en la denuncia, en la fiscalización o el control (por supuesto que eso sigue siendo importante), sino en el plano de las políticas públicas. Los derechos humanos ya no son sólo un límite que le dice al Estado lo que no debe hacer, sino que le impone ciertas líneas de acción, ciertas cosas que debe hacer para

tutelar los derechos. Entonces el eje comienza a cambiar y vemos como muchas organizaciones de derechos humanos en la región, al mismo tiempo que muchas instancias de protección de estos derechos, empiezan a poner la mirada, el acento, en las políticas públicas del Estado. Paralelamente los propios Estados en democracia comienzan a crear, hacia el interior del Estado, agencias especializadas en definir políticas públicas de derechos humanos, secretarías, defensorías, oficinas con competencias en este asunto. El Estado se apropia del discurso y lo sostiene como punto de referencia de algunas de sus acciones. Y este es un nuevo factor fundamental para los debates sobre derechos humanos. Estos debates ya no se construyen sólo enfrentados al Estado (hay todavía situaciones que requieren denuncia y fiscalización) sino también en diálogo con el Estado. Esta doble cara del Estado se hace evidente.

En conclusión, en esta tercera etapa del desarrollo del sistema interamericano, las demandas de igualdad sustantiva o de segunda generación, conllevan cambios profundos en la agenda y en las discusiones conceptuales. La discusión sobre el modelo de Estado, el Estado que toma partido. El tema de la protección frente a actores no estatales, la discusión acerca de si sólo el Estado viola derechos humanos. El tema de los derechos de grupo, de los derechos colectivos. Y la última cuestión, el debate de los derechos humanos vinculado con las discusiones de políticas de Estado.

Es importante plantear que estas demandas de igualdad de segunda generación, no reemplazan a las demandas de igualdad de primera generación. Así como los nuevos temas de los derechos sociales y los derechos culturales no desplazan a los viejos temas de la agenda transicional, y por eso estamos hoy aquí reunidos para discutir políticas de memoria. Estas demandas de igualdad de grupos no sólo no desplazan los viejos temas, sino que obligan a repensar la manera de definir políticas en los procesos de transición o de post transición. No es lo mismo la discusión de políticas de memoria o la discusión de políticas de reparación a partir del reconocimiento de estas demandas de identidad cultural. Esto se ve reflejado, por ejemplo, en las demandas sobre políticas de reparación que en este momento se están dando en Perú, en Guatemala o en Colombia. Porque además de las reparaciones a las víctimas individuales en estos procesos aparece, de manera muy fuerte, la

reivindicación reparatoria de los grupos afectados y la necesidad de pensar en el impacto diferencial de la violencia estatal sobre ciertos grupos. Hoy en Colombia, en Perú, uno de los ejes centrales de los debates sobre reparación son estas políticas de reparación colectivas o comunitarias. Cómo reparar a ciertos colectivos por formas particulares de violencia que los afectaron, violencia no sólo sobre los cuerpos de las víctimas sino también sobre prácticas y tradiciones culturales. Estas demandas emparentan derechos civiles con derechos sociales. Estos son elementos nuevos que obligan a repensar las políticas de reparación. Por supuesto que esto también incluye a las políticas de memoria. Es imposible pensar hoy políticas de memoria sin recoger las demandas de ciertas memorias colectivas para insertarse en las políticas públicas de memoria de los Estados. También forma parte del debate el cómo recuperar las memorias de ciertos grupos que sufrieron impactos diferenciados del terrorismo de Estado, de los conflictos armados internos, y cómo representar o incluir a esas memorias en las políticas públicas de memoria de un Estado Nacional. Este tipo de problemas muestra la complejidad que ha alcanzado el debate sobre los derechos humanos en la región en esta tercera etapa posterior a las transiciones, pero que recoge y define bajo otros parámetros muchos de los temas pendientes de las transiciones. Terminaron las transiciones pero lamentablemente no tenemos democracias consolidadas sino déficit institucionales con desigualdad social estructural y profunda. Es necesario articular entonces las políticas para afrontar el legado del pasado con estas nuevas demandas de reconocimiento de identidad cultural, de reconocimiento de la diversidad de género, con los derechos especiales de grupos subordinados o excluidos. Este es uno de los desafíos mayores que tenemos por delante.

Respuestas a las preguntas del público

La demanda de protección activa implica en cierta medida un modelo de Estado. El modelo de Estado del liberalismo clásico, que es básicamente el esquema conceptual que cobijó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, planteaba un Estado neutral frente a la desigualdad. La idea era que no discriminara, el Estado debía ser ciego a las diferencias e intervenir sólo para evitar las desigualdades de cuna. Esta ceguera se expresa por ejemplo con los exámenes de ingreso a las universidades, donde no se puede saber el sexo o la raza del que está haciendo la prueba. Ahora las demandas de igualdad, sobre todo desde fines de los ochenta y los noventa, implican a un Estado no neutral. La acción afirmativa. El cupo en la educación o en la política. Yo creo que al mismo tiempo esta concepción entiende la responsabilidad del Estado frente a la acción de actores no estatales. No sólo el estado viola cuando interfiere sino también cuando no protege. Cuando no protege en el caso de violencia familiar, cuando no protege a pueblos indígenas frente prácticas de violencia de actores no estatales.

Me parece que las demandas de igualdad, que hoy ocupan un espacio central en las discusiones de derechos humanos demandan un modelo de Estado, pero no estoy seguro de que demanden un modelo de desarrollo económico y social. Pero es un debate que está abierto. Sin duda, si un Estado asume que es un Estado social de derecho en su Constitución está dando también una discusión sobre un modelo de desarrollo. Pero por lo general la noción de derechos humanos, que pretende ser universal, se puede en teoría aplicar en distintos sistemas económicos y sociales, no podría ser llevada al extremo de obligar a un modelo determinado de desarrollo económico y social, pues esto le pondría un alcance muy limitado. Para adherir a la idea de los derechos humanos se estaría obligado a adherir a un modelo de desarrollo determinado. Por el contrario creo que Estados con diferentes grados de intervención en la economía pueden garantizar los derechos humanos básicos. En todo caso siempre van a ser responsables por el resultado de los procesos que emprendan. El Estado puede regular el mercado de distintas maneras, puede reconocer márgenes diferentes al mercado, lo que está haciendo el discurso de los derechos humanos es responsabilizarlo de los resultados de sus variadas estrategias de desarrollo, hacerlo responder por la exclusión y la desigualdad resultante, cualquiera sea el camino que decida recorrer. Es un tema muy complejo. Algunos

sostienen que los derechos humanos requieren también un determinado modelo de desarrollo, que son incompatibles con el capitalismo o con el libre mercado o con el libre comercio entre naciones. Pero si uno lo piensa en sus orígenes, la Declaración Universal y los Pactos de Naciones Unidas se dieron en la postguerra y luego en medio de la "guerra fría" con el consentimiento de sistemas políticos y económicos diversos. Incluso durante las dictaduras militares de la región, hemos experimentado la extraña alianza que se dio entre grupos liberales del Norte y grupos de izquierda en el Sur, que tenían en común la defensa de la vida, el rechazo a la tortura, el respeto de la libertad de prensa y el reclamo de derechos electorales y de participación política. Hay dentro de los grupos liberales sectores que apoyan la noción de derechos humanos pero que tienen otra concepción acerca del rol del Estado en la economía.

.....

Otra persona planteaba el tema de la incomodidad de algunos Estados en relación a las críticas de la Comisión y de la Corte interamericana sobre la situación de los derechos humanos en esos países. Yo creo que no es nuevo esto. Si uno mira la historia siempre los Estados se sintieron incómodos con el escrutinio que hacen los órganos internacionales de derechos humanos. Ahora, muchos países de la región firmaron los tratados de derechos humanos, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en las transiciones a la democracia. Y la firma de estos tratados y la aceptación de jurisdicción internacional fueron parte de las políticas de la transición. En la Argentina, Alfonsín firma la Convención Americana y acepta la jurisdicción de la Corte en 1984, Uruguay en 1985, Chile en 1990, durante la transición. Y hay cierto acuerdo a nivel político. Gobiernos posteriores ratificaron esos acuerdos y mantuvieron, a los países en este sistema internacional. En el Perú, después de Fujimori, una de las primeras decisiones de la transición de Paniagua y de Toledo es volver al sistema Interamericano de Derechos Humanos. Me parece que la lógica de esta decisión en los procesos transicionales es dar un mensaje político de que se pretende evitar retrocesos autoritarios. Se admite una instancia de protección por encima del Estado, porque se piensa que el Estado tiene una tendencia a la regresión autoritaria, todavía es posible una vuelta al pasado. Algunos constitucionalistas hablan de las Constituciones equivalen al acto de "atarse al mástil", la idea de Ulises que se ata al mástil para resistir el canto de las sirenas.

Bueno, en cierta medida, las democracias de la región se ataron al mástil de la protección internacional, se autolimitaron, para evitar las regresiones autoritarias. Pero esta decisión que tiene un sentido político, también tiene un costo. Porque cuando uno se ata al mástil de la protección internacional está, de alguna manera, limitando su soberanía. Está permitiendo que ciertos temas internos se vuelvan un asunto a ser mirado por la comunidad internacional. Aquí es donde aparece la tensión. Un Estado, aún cuando formalmente haya adoptado la decisión de aprobar la Convención y aceptar la jurisdicción internacional, no siempre está cómodo cuando resulta observado en temas que considera que son propios de su ámbito de decisión. Es como si los Estados reclamaron una suerte de intimidad frente a la comunidad internacional en ciertos asuntos, pese a que previamente decidieron resignar parte de esa intimidad al aprobar esos pactos y tratados. A esto se suma que al mismo tiempo, la Comisión y la Corte han cometido errores también. Y estos errores se pagan caros. Algunos mencionaban el caso del "Ojo que Lloro". Fue polémica la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en un caso contra el Perú, de imponer al Estado peruano como medida de reparación una modificación del monumento para insertar allí los nombres de personas víctimas de la masacre en el penal de Castro Castro, y esto generó polémica pues las víctimas del caso eran también victimarios de algunas de las víctimas que figuraban en el monumento. Sin duda fue un error, porque una cosa es la limitación de soberanía que implica la adhesión al sistema Internacional, y otras los márgenes concretos que debe tener cada Estado para definir sus propias políticas públicas en temas espinosos como este. Las instancias internacionales de derechos humanos deben reconocer que ocupan un rol subsidiario de la protección interna, y que hay temas y sobre todo políticas que deben seguir siendo definidas a nivel nacional y no en el plano internacional.

Entonces yo creo que hay una combinación de factores y el sistema interamericano es relativamente reciente. Yo señalaba que cincuenta años tiene la Comisión, treinta años tiene la Corte. Pero por ejemplo, los países grandes de América Latina, México y Brasil, aceptan la jurisdicción de la Corte Interamericana recién en 1998. México y Brasil tienen una tradición muy fuerte de actuar de una manera refractaria ante cualquier forma de escrutinio internacional. Tienen sistemas políticos muy cerrados y no admiten la mirada internacional. En este momento en Brasil, el sistema

interamericano esta tramitando algunos casos de repercusión pública, por ejemplo el caso de la masacre de la guerrilla de Araguayas. Se discute, por ejemplo, la compatibilidad de la ley de amnistía brasileña con la Convención Americana. Es un tema complejo, porque gran parte del sistema político brasileño, incluso los sectores progresistas y gran parte del sistema judicial, consideran que esta no es una cuestión que tenga que ser ventilada por fuera del sistema político brasileño, mucho menos en un espacio de derechos humanos internacional. Entonces, esta tensión entre protección y soberanía es inherente al sistema.

Por último, el tema de los actores no estatales. Es un tema muy complicado. Lo que se plantea a los Estados es una ampliación de la responsabilidad indirecta por el incumplimiento del deber de protección, por la omisión de proteger a ciertos grupos o colectivos. De allí que se demanda cada vez mayor acción frente a particulares, contra la violencia familiar, la violencia y los abusos de empresas mineras contra pueblos indígenas, la violencia de los hacendados contra campesinos, el caso de los ejércitos privados de hacendados en el norte de Brasil, en Guatemala y México por ejemplo ha generado numerosas intervenciones. Estos son temas nuevos en el sistema interamericano, pero temas viejos en la realidad política y social de América Latina. Como los actores no estatales por definición no violan derechos humanos y los mecanismos están pensados para hacer responder a los Estados, cada vez se extiende más la responsabilización de los Estados por la acción de particulares. En el sistema interamericano no está planteado extender la noción de violación de derechos humanos a acciones de particulares pues la limitación de la Convención es clara. Pero hay debates teóricos en la comunidad internacional de derechos humanos al respecto. Por ejemplo quienes quieren extender la noción para responsabilizar a empresas multinacionales, o a grupos armados como se ha hecho ya en el plano del derecho penal internacional. Cuando se plantea la discusión sobre el conflicto armado interno en Colombia, la Comisión muchas veces ha denunciado violaciones de derechos por las FARC_v, pero lo hace planteando que son violaciones de normas de derecho internacional humanitario, o sea las normas que rigen en la guerra, en el conflicto armado interno, y no planteando que son violaciones a los derechos humanos. Este es un tema central para la legitimación del sistema interamericano. El sistema no puede hacer un seguimiento de la situación en Colombia sin plantear, por ejemplo, una crítica a los secuestros o a las prácticas de violencia sistemática sobre

población indígena o campesina cometidos por las FARC. Esto hace el sistema pero sin extender la noción de derechos humanos. En el plano del derecho penal internacional que regula los crímenes internacionales, se ha responsabilizado a partir del Estatuto de Roma a actores no estatales con control territorial de implementar políticas o planificar actos de violencia que pueden caracterizar como crímenes de lesa humanidad. Pero la noción de derechos humanos sigue atada a la responsabilidad directa o indirecta de los Estados. Quizá el punto central es partir de que la noción de derechos humanos tiene un contexto acotado, que tiene límites. No hay por qué llevar el concepto más allá de estos límites. Pero hay que encontrar alguna manera de tratar con la situación de afectación de derechos que provienen de actores no estatales. Creo que este es un tema que ya excede la noción de derechos humanos y de responsabilidad de los Estados, porque éstos no pueden ser llevados a un nivel de responsabilización por todo lo que pasa, por la prevención de todos los delitos. El deber de protección no puede ser estirado indefinidamente. Y cada vez existen más actores no estatales, por ejemplo el crimen organizado, el narcotráfico, que son responsables de prácticas de violencia sistemática, homicidios que responden a patrones, desapariciones de líderes sociales y activistas, masacres de comunidades enteras. Y no son exactamente actores de conflictos armados, por lo que las categorías del derecho de la guerra tampoco sirven. Yo creo que es un tema de discusión para el cual no tengo una respuesta, salvo afirmar que es imposible abordar estos conflictos o al menos ciertos aspectos de estos conflictos desde la perspectiva de la responsabilidad estatal por violación de derechos humanos.

.....

El problema que se planteó sobre los sitios de memoria, es un tema que me supera. Pero hay un tema que se mencionó que es el de que las democracias no están consolidadas. ¿Cómo lograr que ciertos logros sean irreversibles? Es muy difícil lograr esto. Creo que las políticas de memoria son una de las estrategias centrales de los Estados y de la sociedad civil para contribuir al menos a que ciertos logros en materia de derechos humanos sean lo más cercano posible a logros irreversibles en un contexto de fragilidad muy importante.

En relación a la pregunta con respecto a violencia por cuestiones de género en los casos en que se ha impuesto responsabilidad estatal, son casos en donde esa violencia se presenta con características estructurales. No son casos aislados, sino que hay patrones de violencia estructural, y al mismo tiempo la falta de respuestas por parte del Estado es evidente. O sea, el Estado no tiene mecanismos preventivos y si los tiene no funcionan, o no se investigan los casos y si se investigan no hay condenas. Por ejemplo el caso de Ciudad Juárez, donde la responsabilización del Estado va más allá de quién haya cometido el crimen, que posiblemente sean actores no estatales. La responsabilización pasa por la ineficacia de los mecanismos de prevención y por la falta de respuesta en las investigaciones. Hay casos terribles en relación a la violencia contra las mujeres en países como Guatemala, donde el 30% de las mujeres que mueren víctimas de violencia familiar tenían una orden de protección. Esto marca un poco el tipo de Estado que tenemos, a qué Estado le estamos reclamando garantías.



En relación con el legado de las dictaduras y la violencia policial quiero ser muy breve. Sin duda hay líneas de continuidad entre la violencia estatal del terrorismo de Estado y algunas formas de violencia policial en la actualidad. Creo que el trabajo de la Comisión Provincial de la Memoria de Buenos Aires es uno de los que mejor expone esta línea de continuidad entre prácticas del terrorismo de Estado y la tortura en las cárceles y en las comisarías de la provincia de Buenos Aires. Hoy no hay un Estado que elabora un plan sistemático para torturar, pero hay tortura sistemática y estructural que el Estado no logra revertir. Entonces, hay una línea de continuidad y hay formas de violencia que también han sido de alguna manera "talladas" o "marcadas a fuego" por la práctica de violencia del terrorismo de Estado. Podemos pensar, para los argentinos, la idea de las "zonas liberadas". Ésta es una idea vinculada al terrorismo de Estado pero es también una práctica policial que se sigue manteniendo, como lo prueba el caso del homicidio del fotógrafo José Luis Cabezas. Dicho esto, agregaría un punto que me parece importante para la discusión: llevamos 25 años de democracia y persisten ciertas formas atroces de violencia policial. Creo que plantear esta violencia sólo como un legado de la dictadura es insuficiente. Tenemos un problema que es la democracia que construimos en la Argentina. Tuvimos cinco o seis gobiernos democráticos pero seguimos teniendo

tortura estructural en las cárceles, seguimos teniendo patrones persistentes de violencia policial. Nuestros gobernantes todavía siguen planteando, desde la izquierda y la derecha, discursos de "mano dura" (para ello basta con ver la campaña electoral actual). Entonces, no basta con plantear esto como un legado de la dictadura. Creo que tenemos un problema de derechos humanos que es parte del déficit de la democracia.

Buenos Aires, 18 de mayo de 2009

ⁱ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) es una de las dos entidades del sistema interamericano de protección y promoción de los derechos humanos en las Américas. Tiene su sede en Washington, D.C. La CIDH es un órgano principal y autónomo de la Organización de los Estados Americanos (OEA), cuyo mandato surge de la Carta de la OEA y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y que actúa en representación de todos los países miembros de la OEA. Está integrada por siete miembros independientes que se desempeñan en forma personal, que no representan a ningún país en particular y que son elegidos por la Asamblea General. Ya en 1961 la CIDH comenzó a realizar visitas in loco para observar la situación general de los derechos humanos en un país, o para investigar una situación particular. Desde entonces ha realizado 69 visitas a 23 países miembros. Con respecto a sus observaciones de tipo general sobre la situación en un país, la CIDH publica informes especiales, habiendo publicado hasta la fecha 44 de ellos. Desde 1965 la CIDH fue autorizada expresamente a recibir y procesar denuncias o peticiones sobre casos individuales en los cuales se alegaban violaciones a los derechos humanos. Los informes finales publicados en relación con estos casos pueden encontrarse en los informes anuales de la Comisión o por país.

ⁱⁱ La Convención Americana sobre Derechos Humanos (también llamada Pacto de San José de Costa Rica) fue suscrita, tras la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos, el 22 de noviembre de 1969 en la ciudad de San José de Costa Rica y entró en vigencia el 18 de julio de 1978. Es una de las bases del sistema interamericano de protección de derechos humanos. Los Estados partes en esta Convención se "comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna". Si el ejercicio de tales derechos y libertades no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes están obligados a adoptar medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacerlos efectivos. Como medios de protección de los derechos y libertades, establece dos órganos para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de la Convención: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

ⁱⁱⁱ La Corte Interamericana de Derechos Humanos es la otra entidad que conforma el sistema interamericano de protección y promoción de los derechos humanos en las Américas. Tiene su sede en San José de Costa Rica y es una institución judicial autónoma de la Organización de los Estados Americanos cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de otros tratados concernientes al mismo asunto y fue establecida en 1979. Está formada por juristas de la más alta autoridad moral y reconocida competencia en materia de derechos humanos elegidos a título personal.

^{iv} Hábeas Corpus es un recurso jurídico consistente en hacer una presentación ante un juez cuando un ciudadano es detenido. El juez debe localizar a la persona detenida (averiguar qué fuerza la detuvo y dónde se encuentra), debe establecer si la detención es legal o ilegal y si debe continuar o concluir. Durante el período del terrorismo estatal la inmensa mayoría de los hábeas corpus presentados en favor de las personas detenidas-desaparecidas eran "rechazados". Así, sus familiares no obtenían ningún tipo de respuesta por parte del Estado.

^v FARC, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. Grupo guerrillero (el más antiguo y numeroso de América Latina) que opera en Colombia y en las regiones fronterizas de Venezuela, Ecuador, Panamá y Perú. Son partícipes del conflicto armado colombiano desde su conformación en 1964 y son dirigidas por

un secretariado de siete miembros que estuvo bajo el comando de Pedro Antonio Marín, conocido por los alias de Manuel Marulanda o Tirofijo hasta su muerte en marzo de 2008, desde entonces su comandante en jefe es "Alfonso Cano".