

La política de los derechos humanos de la Organización de los Estados Americanos en América Latina (1970-1991)¹

The policy of human rights of the Organization of American States in Latin America (1970-1991)

Klaas DYKMANN

Universidad de Hamburgo
dykmannv@yahoo.com

Recibido: 3 de marzo de 2003
Aceptado: 17 de junio de 2003

RESUMEN

El artículo contribuye a un análisis de la política de los derechos humanos por parte de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en América Latina de 1970 a 1991. Primero se describe el desarrollo del sistema interamericano de los derechos humanos. Después, se analiza la situación de los derechos humanos y los factores que influyeron en el debate por los derechos humanos en la OEA durante los años setenta y en los años ochenta. Finalmente, el autor considera si la política de los derechos humanos de la OEA fue exitosa o no y examina la pregunta de si el tema de los derechos humanos se usó como instrumento para fines políticos.

ABSTRACT

The article provides an analysis on the human rights policy of the Organization of American States (OAS) in Latin America between 1970 and 1991. A description of the evolution of the inter-American system of human rights is followed by an account of the human rights situation and the factors that affected the human rights debate within the OAS in the 1970s and in the 1980s. The author finally concludes on whether the human rights policy of the OAS was successful or not, and examines the question if the human rights issue was used as a tool for political ends.

PALABRAS CLAVE

Sistema interamericano
Derechos humanos
OEA
Relaciones internacionales
América Latina
Política estadounidense

KEY WORDS

Inter-American System
Human rights
OAS
International relations
Latin America
US policy

¹ El presente artículo se basa en la tesis doctoral del autor, titulada *Philanthropic Endeavors or the Exploitation of an Ideal. The Human Rights Policy of the Organization of American States in Latin America (1979-1991)*. Hamburgo, 2002 que será publicada en 2003.

SUMARIO 1. Introducción. 2. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el sistema interamericano. 3. La Comisión Interamericana como «conciencia del hemisferio». 4. Los años ochenta: el sistema interamericano pierde influencia. 5. Conclusiones.

1. Introducción

El tema de los derechos humanos ha ganado una considerable importancia en las relaciones internacionales durante los últimos cincuenta años. Pero, fueron casos ilustrativos y resaltados por los medios de comunicación —como la detención de Augusto Pinochet en Londres en 1998 o el juicio a Slobodan Milošević en el Tribunal Especial de La Haya— los que más han llamado la atención. Sin embargo, después de los atentados terroristas del 2001 en los Estados Unidos, el contexto en el que se discute el tema de los derechos humanos cambió de manera fundamental. Aunque América Latina sufrió en el siglo pasado sus décadas más sangrientas durante los setenta y ochenta, no le resulta fácil memorizar aquellas atrocidades, sobre todo por los problemas socioeconómicos que preocupan a la población de una forma más inmediata. Para contribuir a la memoria de estas décadas oscuras de América Latina, es necesario investigar la política de los derechos humanos de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en tanto que actor regional con una fuerte tendencia intergubernamental.

En 1948, la Organización de los Estados Americanos fue creada por veinte estados latinoamericanos y los Estados Unidos como organización regional basada en la preexistente Unión Panamericana². Se puede considerar a la OEA como un elemento complementario de la política exterior estadounidense en términos de política de seguridad y por lo tanto como un suplemento al pacto transatlántico de defensa, OTAN. Inicialmente, la OEA se caracterizó por elementos de un acuerdo *quid pro quo*³. Junto al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, un pacto militar adoptado en 1947, la OEA constituía el instrumento interamericano anticomunista de los Estados Unidos contra la influencia soviética en el hemisferio. En el conflicto que surgió entre el Oeste y el Este, la llamada «guerra fría», los EE.UU. buscaban extender su alianza transatlántica de seguridad a través de una organización hemisférica, la cual se concentraba ante todo en la seguridad colectiva⁴. Por otra parte, los estados latinoamericanos esperaban ayuda económica de los Estados Unidos y consiguieron el establecimiento del principio de

² Véase Stotzer, O. Carlos: *The Organization of American States*, Nueva York, 1993, segunda edición, pp. 6-15.

³ Vaky Viron P.: «The Organization of American States and Multilateralism in the Americas». En V. P. Vaky/H. Muñoz: *The Future of the Organization of American States*, Nueva York, 1993, pp. 9/10.

⁴ Ramírez León, José Luis: «La OEA, los países latinoamericanos y la democracia en el hemisferio». *Síntesis*, n.º 21, Madrid, Julio-Diciembre, 1993, p. 194.

no-intervención, un asunto de suma importancia en consideración con la tradicional política intervencionista de EE.UU. en la región⁵. Al crear la OEA, América Latina optó, de alguna manera, por el panamericanismo modernizado y pareció abandonar sus tendencias bolivariistas. Definimos el bolivariismo —un término que deriva de la aspiración hacia un estado latinoamericano del libertador Simón Bolívar— como la búsqueda de una nación latinoamericana o, en términos más recientes, la unión y solidaridad entre los países del subcontinente. Se puede considerar la creación y el mantenimiento de la OEA como una forma institucionalizada del panamericanismo renovado. Sin embargo, había tendencias «bolivariistas» de países latinoamericanos contra la hegemonía de EE.UU. en la organización. A pesar de las características predominantes —la seguridad colectiva y la no-intervención—, también la democracia y los derechos humanos fueron elementos de la Carta original de la OEA, aun cuando apenas fueron mencionados explícitamente. Aunque la organización experimentó varios cambios institucionales durante su existencia, la OEA no fue capaz de combatir la acusación permanente de ser una institución principalmente simbólica y esencialmente ineficaz.

A partir de 1948, se estableció un sistema interamericano de derechos humanos. Junto con la adopción de la Carta de la OEA, se firmó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en 1948, sin que este documento fuera incluido en la Carta. Sin embargo, la Declaración, gradualmente, ganó vigencia y no solo como derecho consuetudinario⁶. En 1959 se creó una Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que en sus inicios se instaló meramente como una «entidad autónoma» para la «promoción» de los derechos humanos⁷. Eso significó que la Comisión careció de una seguridad institucional en la estructura de la organización: hubiera sido posible derogar la CIDH hasta 1970 porque la Comisión solamente existió gracias a una resolución de una conferencia⁸. Sin embargo, tras una interpretación progresista de su mandato y la actuación valiente de los comisionados durante la crisis en la República Dominicana durante los sesenta, y en la guerra entre El Salvador y Honduras en 1969, la Comisión pudo incrementar su reconocimiento y hasta su competencia. Su gran reputación le otorgó a la Comisión, una institución no revestida con jurisprudencia, en 1965 una extensión formal de sus poderes y en 1970 incluso la elevación a órgano principal de la OEA. A partir de 1965, la Comisión tuvo la competencia de tratar peticiones individuales. Este paso adelante en el sistema interamericano se explica no solamente por los méritos de la CIDH, sino

5 Véase Grossman, Claudio: *Het beginsel van non-interventie in de Organisatie van Amerikaanse Staten vanuit een Latijns-Amerikaans gezichtspunt*. Disertación. Amsterdam, 1980.

6 Véase Nacimiento, Grace: *Die Amerikanische Deklaration der Rechte und Pflichten des Menschen*. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht 127. Berlin, Heidelberg, Nueva York, Barcelona, Budapest, Hongkong, Londres, Milan, París, Santa Clara, Singapur, Tokyo, 1997.

7 Vasak Karel: *La Commission Interamericaine des Droits de l'Homme*. París 1968, p. 21; Forsythe, David: «Human Rights, The United States and the Organization of American States». *Human Rights Quarterly*, vol. 13, n.º 1 (1991), p. 82.

8 Véase Fernández-Shaw, Félix: *La Organización de los Estados Americanos (O.E.A.). Una nueva visión de América*. Madrid, 1963, segunda edición, pp. 490-497.

también por el hecho de que la Comisión no había intervenido en asuntos internos de los países grandes o importantes. Además no existían violaciones de derechos humanos graves y sistemáticas comparables con la situación en los años setenta y ochenta. En ese entonces, los Estados miembros de la OEA no consideraron que durante las siguientes décadas, las más sangrientas en la historia reciente de la región, la CIDH fuera a ganarse el apodo «conciencia del hemisferio» por su valiente actuación para la defensa de los derechos humanos⁹.

En las Naciones Unidas, se desarrolló una clasificación de los derechos humanos en tres generaciones. Al final del siglo veinte fue común distinguir entre las siguientes tres categorías: la primera generación de los derechos políticos y civiles, que garantizan los derechos individuales de la persona, como el derecho a la vida, a la libertad personal, la seguridad personal, libertad de religión, igualdad ante la ley, etc. Además se incluyen los derechos relacionados con la participación política, o sea, el derecho a votar y a ser elegible. El último, obviamente demuestra la relación íntima entre los derechos de la persona y la democracia representativa, y así, indirectamente, con una economía de libre comercio. La segunda generación se refiere a los derechos económicos, sociales y culturales que representan el compromiso de asegurar el beneficio común, en particular, en relación con asuntos socioeconómicos (por ejemplo, el derecho a trabajo o a seguridad social).

La tercera generación de derechos humanos, enfatiza el derecho de solidaridad y autodeterminación de los pueblos, incluso los derechos al desarrollo y al medio ambiente. Esta última generación, también se desarrolló a partir de las demandas de desarrollo y por la discusión fracasada sobre un nuevo orden económico internacional durante los años sesenta y setenta. Sobre todo fueron los déspotas del llamado «tercer mundo» quienes usaron este derecho al desarrollo para argumentar contra acusaciones de violaciones de los derechos humanos (de la primera generación, por supuesto) desde el exterior¹⁰.

El mundo occidental capitalista y el bloque oriental socialista, no solamente tuvieron distintas opiniones en relación a sus sistemas sociales y modelos económicos, sino también respecto a su interpretación de los derechos humanos, así como por la diferencia de sus sistemas legales. Los dos tratados de derechos humanos de Naciones Unidas, adoptados en 1966, contienen las categorías de las primeras dos generaciones. Estos tratados internacionales también documentan las concepciones diferentes de derechos humanos en el Este y el Oeste. Así, en el marco del conflicto entre el Este y el Oeste se originó una pugna por la comprensión de los derechos humanos. Como se mencionó anteriormente, mientras las democracias occidentales (Europa del Oeste, América del Norte) enfatizaron los tradicionales derechos individuales

9 Véase Bruni Celli, Marco Tulio: «Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos. Discurso del 29 de mayo de 1995 en el Seminario de la Fundación Konrad Adenauer en Quito». En M. T. Bruni Celli, A. de Zayas, J. Prado Vallejo: *Derechos Humanos y Administración de Justicia*. Quito, 1995.

10 Véase Stuby, Gerhard: «Universalismus versus Partikularismus. Die Menschenrechte der dritten Generation». *Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*. B 46-47/98, 6 de noviembre de 1998, p. 33.

como lo ideal, los Estados del bloque oriental socialista se refirieron a los derechos de la llamada segunda generación, los derechos económicos, sociales y culturales.

Los *droits libérés*, los derechos del individuo frente al estado constituyen los derechos humanos clásicos. Los derechos a la vida, seguridad y libertad personal pertenecen a los derechos humanos básicos de la primera generación. Además, se incluye en los derechos políticos el derecho a votar y ser elegible. Los derechos socioeconómicos representan parte de la ideología socialista y extienden estos derechos clásicos para defender al individuo contra el estado, hacia derechos que dirigen demandas al mismo. O sea, por ejemplo, el derecho a la vida se convierte en el derecho a un ingreso mínimo y el derecho a la libertad de opinión se reinterpreta como el derecho a la educación.

Aparte de esta clasificación de los derechos humanos, se distingue entre el universalismo y el relativismo cultural. Simplificando, el universalismo considera los derechos humanos (sobre todo de la primera generación) como vigentes en todas las situaciones y para todas personas. En contraste, el relativismo cultural rechaza la vigencia universal de los derechos humanos y se refiere a otras culturas consideradas como poco compatibles con este concepto occidental. Esta argumentación prevalece en muchas partes de Asia. Sin embargo, América Latina siempre se ha diferenciado de las regiones en desarrollo de Asia o África por su tradición occidental-cristiana, incluyendo el concepto de los derechos humanos¹¹.

El presente artículo pretende analizar y reevaluar la política de derechos humanos de la OEA tanto desde «dentro», o sea desde la perspectiva intrainstitucional, como desde «fuera», desde una perspectiva de la historia global, aportando así un nuevo enfoque a la bibliografía ya existente sobre el tema¹².

En general, las investigaciones académicas sobre la política de derechos humanos de la OEA se caracterizan por un predominante acercamiento legalista, que contribuye a pocos estudios crítico-analíticos. Es notable que muchos autores dedicados al sistema interamericano de derechos humanos provienen del ámbito de la misma OEA, incluso trabajaron para la organización, la Comisión de Derechos Humanos o una misión diplomática ante la OEA. Eso, ciertamente, influyó en las investigaciones, las cuales, generalmente, no salen de una enumeración de las etapas jurídicas del sistema interamericano de derechos humanos¹³. Sin embargo, exis-

¹¹ Donnelly, Jack: *International Human Rights*. Segunda edición, Boulder/Oxford, 1998. Donnelly, Jack: *Realism and International Relations*. Cambridge, 2000. González Amuschategui, Jesús: «Derechos humanos: Universalidad y Relativismo Cultural». En R. Nieto Navia (ed.): *La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José/Costa Rica, 1994, p. 210. Kacowicz, Arie M.: «Latin America as an International Society». *International Politics, A Journal of Transnational Issues and Global Problems*. vol. 37, n.º 2. La Haya, junio de 2000, pp. 151, 158.

¹² Para cumplir esta tarea, el presente estudio se refiere a fuentes aun no investigadas y a la información de entrevistas con expertos. El autor revisó archivos y bibliotecas en Argentina, Chile, Costa Rica, El Salvador y EE.UU. Sobre todo los archivos de la misma Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Washington constituyen un terreno de nuevas fuentes excepcionalmente valioso.

¹³ Por ejemplo, véase Pasqualucci, Jo M.: «The Inter-American Human Rights System: A Force for Positive Change in the Americas». En D. Sheinin (ed.): *Pan-Americanism in Inter-American Affairs*, Westport/Londres, 2000,

ten algunos estudios recomendables como los trabajos de Schreiber, Schoultz, Farer, Forsythe, Harris/Livingstone (eds.), y, sobre todo, la obra de Medina Quiroga¹⁴. Básicamente, estas valiosas contribuciones tampoco se fundamentan en más fuentes que en los documentos oficiales de la OEA.

En primer lugar, en este artículo se explora el desarrollo institucional del sistema interamericano y, ante todo, el desenvolvimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El paso siguiente es la investigación de la política de los derechos humanos por parte de la OEA durante los años setenta. Aquí, tanto los gobiernos militares en Sudamérica, como la iniciativa en pro de los derechos humanos del presidente estadounidense Jimmy Carter, tienen un papel predominante. Finalmente, la última parte trata de las repercusiones de las guerras civiles en América Central, y de la política exterior de la administración estadounidense del presidente Ronald Reagan en la política de los derechos humanos de la OEA. Al final, se tratará de responder a cuatro preguntas de carácter general:

- 1) En consideración con los conceptos de derechos humanos del individualismo occidental y del relativismo cultural de países del llamado «tercer mundo», ¿cómo se ubica la argumentación latinoamericana de derechos humanos?;
- 2) ¿Fue la política de derechos humanos de la OEA exitosa?;
- 3) ¿Qué papel tuvieron los Estados Unidos en el tratamiento del tema de los derechos humanos en el ámbito de la OEA?;
- 4) ¿Es posible constatar la influencia de los derechos humanos en el antagonismo virtual entre el bolivarismo latinoamericano y el panamericanismo?

2. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el sistema interamericano

Inicialmente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sólo fue una institución de carácter «promocional», no explícitamente competente para ocuparse de la defensa de los derechos humanos. En apariencia, fue la intención de algunos estados miembros crear una

pp. 195-212. Davidson, Scott: *The Inter-American Human Rights System*, Aldershot/Vermont, 1997. Buerghenthal, Thomas/Shelton, Dinah: *Protecting Human Rights in the Americas, Cases and Materials*. Kehl/Strasbourg/Arlington 1995, cuarta edición. Sepúlveda, César: «The Inter-American Commission on Human Rights (1960-1981)». *Israel Yearbook of Human Rights*, vol. 12. Jerusalén, 1982. Gros Espiell, Héctor: «L'Organisation des États américains (OEA)». En K. Vasak: *Les dimensions internationales des droits de l'homme. Manuel désigné à l'enseignement des droits de l'homme dans les universités*, UNESCO (ed.), Paris, 1978. Gros Espiell, Héctor: «Le Système interaméricain comme régime régional de protection internationale des droits de l'homme». *Recueil des Cours de l'Académie de droit international*, 145 (1975).

¹⁴ Harris, David J./Livingstone, Stephen (eds.): *The Inter-American System of Human Rights*. Oxford/Nueva York, 1998; Farer, Tom J.: «The Rise of the Inter-American Human Rights Regime: No longer a Unicorn, Not Yet an Ox». *Human Rights Quarterly*, vol. 19, n.º 3, Agosto de 1997; Forsythe, David: «Human Rights, The United States and the Organization of American States». *Human Rights Quarterly*, vol. 13, n.º 1 (1991); Medina Quiroga, Cecilia: *The Battle Of Human Rights: Cross, Systematic Violations and the Inter-American System*. Dordrecht/Boston/Londres, 1988; Farer, Tom J.: *The Grand Strategy of the United States in Latin America*. New Brunswick, 1988; Schoultz, Lars: *Human Rights and*

comisión de derechos humanos con funciones meramente «decorativas» para darle a la organización la imagen positiva de favorecer los derechos fundamentales¹⁵. Pero los primeros miembros de la Comisión podían extender sucesivamente el trabajo de la CIDH hacia una verdadera defensa de los derechos fundamentales mediante una amplia interpretación de su mandato. La Comisión pudo incrementar su reputación durante la crisis política en la República Dominicana en los sesenta y en el papel desarrollado en la guerra entre Honduras y El Salvador en 1969.

Sin embargo, al principio los recursos financieros de la Comisión fueron muy escasos y la secretaría que se ocupaba de las tareas diarias tenía pocos abogados. El apoyo de la nueva administración del presidente Carter hacia la CIDH explica el aumento del presupuesto y la contratación de nuevos abogados desde 1977. Los nuevos abogados, no solo rejuvenecieron la CIDH, sino también fortalecieron la tendencia proactivista. Adicionalmente, la Comisión consiguió un sistema de computadoras en 1977, un hecho de suma importancia porque desde 1973 la Comisión experimentó una verdadera ola de peticiones de los países con numerosas violaciones de los derechos humanos¹⁶. Uno de los instrumentos más eficaces de la Comisión fue la observación *in loco*¹⁷. Aquí, la Comisión aprovechó su derecho de reunirse en todos los estados miembros para visitar estos países, aunque se necesitaba siempre el permiso del gobierno en cuestión. Durante varias estancias en los países miembros, la mera presencia de la CIDH ya contribuyó a un alivio de la situación de los derechos humanos como, por ejemplo, durante la memorable visita a Argentina en 1979. Las investigaciones *in loco* fueron la base de informes especiales, que normalmente gozaron de mucha atención pública. Es sumamente importante mencionar el papel esencial de las organizaciones no gubernamentales (ONGs), sobre todo, los grupos locales y regionales de derechos humanos¹⁸. Mientras las ONGs internacionales, como Human Rights Watch (antes Americas Watch), Amnistía Internacional o el Lawyers Committee for Human Rights, lograron distribuir información a los medios de comunicación y «lobb-ear» en el Congreso estadounidense, las entidades locales reunieron informaciones valiosas sobre víctimas y sucesos, bajo el riesgo personal de perder la vida. Fueron estas entidades las que funcionaron como «el lubricante que hizo marchar el motor de la Comisión», como expresó un antiguo miembro de la secretaría de la CIDH. Durante los ochenta, las ONGs trataron de compensar la falta de influencia de la Comisión en el conflicto centroamericano.

Los países miembros de la OEA proponen los candidatos (hasta 1991 sólo tres mujeres fueron elegidas) para la Comisión. La CIDH cuenta con siete miembros elegidos que, normalmen-

United States Policy Toward Latin America. Princeton, 1981; Leblanc, Lawrence J.: *The OAS and the Promotion and Protection of Human Rights*. La Haya, 1977; Schreiber, Anna P.: *The Inter-American Commission on Human Rights*. Leyden, 1970.

¹⁵ Medina Quiroga, p. 70. Véase Stotzer, p. 117.

¹⁶ Archivos de la CIDH.

¹⁷ Vargas Carreño, Edmundo: «Las observaciones *in loco* practicadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos» En OEA (ed.): *Derechos Humanos en las Américas*. Washington, D.C. 1984, p. 290.

¹⁸ Archivos de la CIDH. Véase, por ejemplo, Keck Margaret E./Sikkink, Kathryn: *Activists beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, 1998.

te, se reúnen unas ocho semanas al año en la sede de la Comisión, en Washington, D.C., aunque hay que añadir sesiones extraordinarias, así como visitas a otros países. Los miembros de la Comisión, regularmente, son abogados que, en la mayoría de los casos, tienen cierta experiencia en el campo de los derechos humanos. Al lado de algunos comisionados, que fueron extremadamente activistas y dedicados al tema de los derechos humanos, también había miembros que no cumplieron satisfactoriamente con su mandato, incluso algunos simpatizaron o colaboraron con gobiernos represivos¹⁹. Además, algunos abogados de la secretaría no contribuyeron a la labor de la CIDH de una manera eficaz²⁰. No obstante, hasta los primeros años ochenta, una facción activista llegó a dominar en la Comisión²¹. Durante los años ochenta, debido a la politización de las guerras civiles en Centroamérica, la crisis de deuda en la región y el fuerte resurgimiento de la confrontación Este-Oeste, acelerado por el presidente belicoso de EE.UU., Ronald Reagan, la Comisión, como toda la organización, perdió influencia e importancia.

La relación de la Comisión con el órgano político principal de la OEA, la Asamblea General, a menudo se caracterizó por mostrar mucho respeto al nivel oficial, pero también por una desconfianza silenciosa y a veces abierta. La causa principal fue la permanente amenaza que constituyeron los informes y la crítica de la CIDH hacia los gobiernos representados en la Asamblea. Como muchos gobiernos usaban prácticas represivas, no tuvieron mucho interés en apoyar o colaborar con la Comisión más allá de lo retórico. Durante los años setenta y ochenta, la Asamblea adoptó muy pocas resoluciones, que no atenuaron los informes y recomendaciones de la Comisión. Prevalció un llamado «acuerdo de caballeros» (*gentlemen's agreement*) que significaba no acusar a ningún estado explícitamente por violaciones de los derechos humanos²². En los setenta, sí se acordaron algunas resoluciones comparablemente críticas, mencionando expresamente regímenes culpables de violaciones a los derechos humanos, como Chile²³, Paraguay²⁴ o Uruguay²⁵, por ejemplo. Esto, por cierto, fue resultado del apoyo político estadounidense hacia el tema en general y hacia la Comisión en particular. Posiblemente comparable con la cooperación militar y en asuntos de inteligencia de la llama-

¹⁹ Véase, por ejemplo: Carta de Tom Farer a Edmundo Vargas Carreño, Nueva Jersey, 10 de Marzo de 1982 (Archivos de la CIDH).

²⁰ Carta de Andrés Aguilar, Presidente de la CIDH, a Charles Moyer, Secretario Ejecutivo ad-interim, CIDH, Caracas, 30 de agosto de 1977 (Archivos de la CIDH).

²¹ Entrevistas. Archivos de la CIDH.

²² Véase Farer, Tom J.: *The Grand Strategy of the United States in Latin America*. New Brunswick, 1988, p. 77. Kokott, Juliane: *Das interamerikanische System zum Schutz der Menschenrechte*. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht 92, Berlín, Heidelberg, Nueva York, Londres, París, Tokyo, 1986, pp. 91-92.

²³ OEA, AG/RES. 243 (VI-0/76): Segundo Informe de la CIDH «La situación de los derechos humanos en Chile». En Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Diez años de actividades 1971-1981*, Washington, D.C. 1982, pp. 363-364.

²⁴ OEA, AG/RES. 370 (VIII-0/78). En CIDH: *Diez años de actividades 1971-1981*. Washington, D.C. 1982, pp. 368-369.

²⁵ OEA, AG/RES. 369 (VIII-0/78). En CIDH: *Diez años de actividades 1971-1981*. Washington, D.C. 1982, pp. 366-367.

da Operación Cóndor, en el ámbito diplomático, los gobiernos autoritarios solían votar en bloque contra las resoluciones que mencionaron abusos en ciertos países, durante la administración Carter, ante todo. Las delegaciones de Venezuela, Costa Rica, México, Estados Unidos, Colombia, Trinidad y Tobago y Barbados apoyaron la labor de la Comisión y la causa de los derechos humanos en general, aunque su posición también experimentó varios cambios. Sin embargo, en los ochenta, las resoluciones de la Asamblea General no se refirieron a ningún país por su nombre, en forma negativa. De ese modo, se volvió al notorio acuerdo de caballeros durante la década también marcada por el nuevo presidente de EE.UU., Ronald Reagan. En 1991, sin embargo, tuvo lugar un cambio y hubo un giro hacia un mayor énfasis en la democracia y los derechos humanos en el sistema interamericano.

3. La Comisión Interamericana como la «conciencia del hemisferio»

Hasta 1973 la Comisión solo trataba los pocos casos transmitidos desde grupos o individuos en los estados miembros. Perduró la situación relativamente tranquila que, entre otros factores, también había permitido la elevación de la Comisión en 1970 a órgano principal de la organización. Esto cambió dramáticamente en septiembre de 1973, cuando el general Augusto Pinochet derrocó al presidente chileno Salvador Allende tras un golpe militar, seguido por numerosas violaciones de derechos humanos. Los comisionados, en parte impactados en lo personal por la ruptura de la democracia en Chile, actuaron rápidamente y llevaron a cabo una investigación *in loco* en 1974²⁶. Los respectivos informes fueron muy críticos y causaron, sobre todo por la asistencia estadounidense, un cambio del llamado acuerdo de caballeros en la OEA. Curiosamente, fue la diplomacia de la administración de Gerald Ford bajo la dirección de su Secretario de Estado, Henry Kissinger, la personificación de la *realpolitik*, que cambió dicho acuerdo silencioso. En apariencia, la situación doméstica urgió este paso, porque el gobierno conservador de Ford se enfrentaba al riesgo de un *vacuum* moral generado por el escándalo de Watergate y el fracaso de la guerra en Vietnam, acelerado por el influyente movimiento de los derechos civiles en EE.UU. Adicionalmente, favorecer el tema de los derechos humanos en Chile, permitió al gobierno estadounidense generar distracción acerca del cuestionable rol de la CIA y del Departamento de Estado en el golpe de 1973.

Otra argumentación posible, para explicar la política estadounidense en pro de los derechos humanos, sería el intento de EE.UU. de dividir a los países latinoamericanos en la OEA que simpatizaban con el tercermundismo, o sea, los que proclamaron una conciencia solidaria entre los países del llamado «tercer mundo» contra los intereses de los países industrializados. Estados Unidos logró salvar la OEA en general, porque existían numerosas voces que demandaban la creación de una OEA sin EE.UU., ahora la organización se ocupó de un tema esencial con la necesaria colaboración de Washington: los derechos humanos. En fin, por los esfuerzos del

²⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Chile*, OEA/Ser.L/V/II.34, doc. 21, 25 octubre de 1974, Original: español.

Departamento del Estado, se empezó a discutir el sensible asunto de los derechos fundamentales en la OEA. Esta tendencia experimentó un empuje enorme cuando el sucesor del presidente Ford declaró los derechos humanos como «el alma de la política exterior de Estados Unidos».

Cuando se eligió al autodenominado promotor de los derechos humanos, Jimmy Carter, como presidente de EE.UU. en 1977, él empezó a fortalecer de inmediato la Comisión Interamericana de Derechos Humanos política y económicamente²⁷. El presupuesto de la Comisión aumentó tres veces después de que Carter fuera investido como presidente. Carter también concluyó con éxito los simbólicos Tratados del Canal de Panamá que fijaron la entrega del control sobre el canal a Panamá en el 1999/2000, un paso que despertó muchas simpatías hacia Carter entre los latinoamericanos en ese año de 1977. A parte de la oposición conservadora bajo el liderazgo de Ronald Reagan, que interpretó la entrega del canal como una pérdida de propiedad nacional, se criticó a Carter porque muchos jefes de estado de regímenes represivos viajaron a Washington para la ceremonia de la firma de los tratados. No obstante, Carter se aprovechó de la presencia de tantos líderes ilustres como el presidente de la junta argentina, General Videla, el presidente chileno, general Pinochet o el general Romero, dictador en El Salvador. En reuniones confidenciales al lado de los actos oficiales, Carter instó a los «hombres fuertes» (un club exclusivamente masculino, por supuesto) a garantizar los derechos humanos y ratificar la Convención Americana de Derechos Humanos²⁸. En fin, estas conversaciones persuasivas de la administración estadounidense dieron como resultado que la Convención entrara en vigor en 1978 y que se hicieran invitaciones gubernamentales a la Comisión Interamericana para llevar a cabo una investigación *in loco* en los territorios respectivos. Después de la entrada en vigor del nuevo instrumento legal de derechos humanos, se mantuvo la Comisión para los miembros de la OEA que, simultáneamente, sirvió como instrumento de la Convención. Además, se estableció la Corte Interamericana de Derechos Humanos como órgano de la Convención Americana. Aunque la cooperación entre la Comisión y la Corte no fue ejemplar, la Corte pudo presentar una sentencia memorable: en el fallo del caso «Velásquez Rodríguez» (1988), se llamó al Estado de Honduras a informar a los familiares del desaparecido Manfredo Velásquez Rodríguez sobre los hechos de la desaparición y se instó a recompensar a los parientes de la víctima²⁹.

En general, bajo la protección estadounidense, la Comisión experimentó sus años más gloriosos. Entre 1977 y 1981, la Comisión visitó varios países en Centroamérica: Panamá, El

²⁷ Department of State, INR Weekly Highlights of Developments in Human Rights, n.º 6, May 23, 1977, p. 3 (Archivos del National Security Archive en Washington).

²⁸ Mower, A. Glenn Jr.: *Human Rights and American Foreign Policy. The Carter and Reagan Experience*. Studies in Human Rights Number 7, Westport, 1987, p. 30; Schoultz, Lars: «The Carter Administration and Human Rights in Latin America». En M. E. Crahan: *Human Rights and Basic Needs in the Americas*, Washington, D.C. 1982, p. 310.

²⁹ Velásquez Rodríguez Case, Judgment of July 29, 1988, Inter-American Court of Human Rights (Series C), n.º 4 (1988).

Salvador y Nicaragua. La investigación *in loco* en Panamá se conectó con la ratificación de los tratados del Canal de Panamá en el Congreso estadounidense. Para impedir la entrega del control sobre el canal a Panamá, los opositores conservadores en EE.UU. acusaron al gobierno panameño de violar los derechos humanos masivamente. Aunque el régimen del general Omar Torrijos fue verdaderamente autoritario y en ese momento Panamá carecía de un auténtico estado de derecho, no fue posible confirmar violaciones graves y sistemáticas³⁰. En consecuencia, el informe especial de la Comisión se publicó con una considerable demora, con el posible fin de que no tuviera un impacto en la decisión del Senado estadounidense sobre la ratificación de los tratados.

En el caso de Nicaragua, la CIDH acusó al dictador Anastasio Somoza de sistemáticas violaciones de los derechos humanos y así debilitó al régimen en su lucha contra la fuerte oposición guerrillera, liderada por los sandinistas. La observación *in loco* de la Comisión en Nicaragua en 1978, fue la base de un informe muy crítico, sin recomendaciones para el gobierno, que finalmente contribuyó a una resolución firme adoptada por una Reunión Consultativa de los Ministros Exteriores de la OEA en 1979³¹. Durante los combates entre la guerrilla sandinista y las tropas gubernamentales del régimen dictatorial, el informe y la siguiente crítica de la OEA, sin duda, ayudaron a los insurgentes. La resolución de la reunión de junio de 1979, explícitamente demandó la sustitución del presidente nicaragüense, un paso sin precedentes por parte de la organización. En sus memorias, Somoza admitió que la posición opositora de la OEA también lo llevó a renunciar y huir del país. Pocas semanas después de esta resolución de la OEA, la revolución sandinista triunfó y se instaló una junta revolucionaria.

En El Salvador, la Comisión Interamericana había investigado la situación del país antes de elaborar un informe devastador para el gobierno represivo del dictador Romero³². Similar a la situación en Nicaragua, el gobierno salvadoreño enfrentó una creciente insurgencia armada. Pocos días antes de discutir este informe negativo en la Asamblea General de la OEA en octubre de 1979, un grupo de militares y civiles derrocó al gobierno del general Romero. Este golpe de la llamada juventud militar, fue apoyado por EE.UU., ya que la Casa Blanca no quería permitir el fortalecimiento moral de la creciente guerrilla marxista y buscaba evitar una repetición de la revolución nicaragüense de julio de 1979. En la reunión de la OEA en octubre de ese mismo año, por fin, participaron representantes de la nueva junta y confirmaron todas las acusaciones de la Comisión, usándolas como justificación principal de su golpe declarado como ejercicio

³⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Panamá*. OEA/Ser.L/V/II.44 doc.38, rev. 1, 22 junio 1978, Original: Español.

³¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Nicaragua*. OEA/Ser.L/V/II.45 doc. 16 rev. 1, 17 noviembre 1978, Original: Español. Seventeenth Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Affairs, September 21, 1978, Washington, D.C.; Resolution II, OEA/Ser.F/II.17 Doc. 40/79 rev. 2, 23 June 1979, Original: Spanish.

³² OEA, AG/RES. 446 (IX-0/79): *Informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador*. En OEA/Ser.P/IX.o.2, 2 julio 1980, Volumen I: Actas y Documentos, Textos certificados de las resoluciones, pp. 89-90.

del derecho constitucional de resistencia. Ilustrativamente, el nuevo canciller de la junta había conversado de manera confidencial con los comisionados durante la visita *in loco* en 1978.

Además la Comisión Interamericana resolvió una crisis de rehenes en la embajada dominicana en Bogotá en 1980³³, e incluso llevó a cabo una investigación en otro país «grande», la Argentina, en 1979. Aunque se efectuó la observación *in loco* con una considerable demora, también debido a algunas omisiones de la CIDH, tanto la investigación como el informe sobre la situación de los derechos humanos en Argentina, se cuentan aún como uno de los logros ejemplares de esta institución, expresado por la publicación de una segunda edición del informe en 1999³⁴.

El caso de Cuba constituye una excepción en el sistema interamericano porque, en 1962, bajo la presión diplomática de EE.UU., la organización expulsó al «presente gobierno» cubano de la OEA. La revolución cubana en 1959 fue una de las razones para la creación de la Comisión en el mismo año. En efecto, el régimen de Fidel Castro ha sido excluido hasta hoy en día, pero no obstante la CIDH continuó informando sobre la situación de los derechos humanos en la isla caribeña. El gobierno de Cuba dejó de colaborar con la Comisión Interamericana³⁵ y muchos estados miembros latinoamericanos pidieron: a) la reincorporación efectiva de Cuba en la OEA, y/o b) que la CIDH dejara de preparar informes sobre la situación de los derechos humanos en la isla, porque se había excluido al gobierno de Fidel Castro. Sin embargo, la Comisión siguió dedicándose a la situación cubana porque, por un lado, necesitaba demostrar su imparcialidad hacia la derecha latinoamericana y, por otro lado, como factor más importante, fue esencial para la CIDH seguir acusando abusos del gobierno de Castro para garantizar el apoyo de Estados Unidos.

En referencia a las estrategias de defensa por parte de los gobiernos autoritarios, introducimos una expresión nueva: «el relativismo circunstancial».

Sobre todo, entre los años setenta y principios de los ochenta, muchos gobiernos defendieron la represión como lucha necesaria contra el terrorismo para mantener o restablecer el orden. Las juntas en Argentina, Chile y Uruguay también se refirieron a su tradición occidental-cristiana y justificaron sus métodos represivos para defender su cultura contra la subversión marxista. Aunque no negaron categóricamente la vigencia de los derechos humanos individuales (o sea desde un punto de vista cultural), los regímenes autoritarios suspendieron temporalmente las respectivas garantías y violaron los derechos fundamentales en pro de una meta «superior». Así relativizaron el universalismo de los derechos humanos, justificado por «las circunstancias». Por lo tanto, se introduce el término «relativismo circunstancial» para

³³ Do Nascimento E Silva, G.E.: «O papel da Comissão Interamericana de Direitos Humanos no sequestro de diplomatas em Bogotá». En OEA: *Direitos Humanos, Homage to Carlos Dunshee de Abranches*. pp. 319-329. Uribe Vargas, Diego: «La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la toma de la Embajada Dominicana en Bogotá». En *ibidem*, pp. 330-338.

³⁴ Inter-American Commission on Human Rights: *Report on the Situation of Human Rights in Argentina*. OEA/Ser.L/V/II.49 doc.19 corr.1, 11 abril 1980. Original: Spanish, nueva edición de 1999.

³⁵ LeBlanc, 1977, pp. 107-112; Medina Quiroga, 1988, pp. 185-219.

tal defensa de los abusos de derechos humanos por parte de los gobiernos autoritarios en América Latina durante este período. Se trata entonces de una argumentación de derechos humanos ubicada entre el individualismo que prevalece en Norteamérica y Europa occidental por un lado, y el relativismo cultural que se observa en otras regiones en vías de desarrollo, sobre todo en Asia.

Durante los años del gobierno bajo el mandato del presidente Jimmy Carter, el tema de los derechos humanos se convirtió en un asunto muy sensible; los Estados miembros de la OEA se polarizaron aún más en relación a este tema controvertido. No obstante, fueron los Estados latinoamericanos los que finalmente adoptaron la histórica resolución de 1979, demandando la renuncia de Somoza. Ciertamente, esto fue una notable excepción, la cual significó el abandono de la referencia notoria al principio tan canonizado de no-intervención.

En general, el gobierno estadounidense del presidente Carter abrió los necesarios espacios para el tema de los derechos humanos y, más concretamente, para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que había logrado considerables éxitos ya antes del apoyo sustancial de EE.UU. Sin embargo, a partir de la victoria de la revolución sandinista en 1979, la situación cambió. Esto también se explica gracias a varios acontecimientos a escala internacional, como la revolución en Irán, la invasión soviética en Afganistán o la crisis del petróleo. Es importante mencionar que, a pesar del fuerte apoyo de Washington, la Comisión no degeneró en mero instrumento de los intereses estadounidenses, sino que, en gran medida, mantuvo su independencia. No obstante, la situación cambió notablemente en los ochenta.

4. Los años ochenta: el sistema interamericano pierde influencia

En 1981, Ronald Reagan, un conservador declarado, se instaló en la Casa Blanca y contribuyó a reinflamar el conflicto Este-Oeste. Una de sus primeras acciones fue la revisión de la política de derechos humanos de la administración Carter³⁶. El nuevo acercamiento de la administración Reagan, se basó en el concepto de la politóloga Jeane Kirkpatrick—más adelante fue la embajadora estadounidense ante las Naciones Unidas—, que diferenció entre regímenes autoritarios y totalitarios³⁷. Mientras se dio apoyo a los gobiernos autoritarios, por regla general derechistas y aliados tradicionales de EE.UU., se combatió categóricamente a los gobiernos llamados «totalitarios», o sea de orientación socialista o comunista. Así se esperaba mejorar la situación de los derechos humanos de gobiernos tradicionalmente autoritarios, mediante la presión de la administración estadounidense. En cambio, Kirkpatrick consideró a los gobier-

³⁶ Véase Wilson, Larman C./Dent, David W.: «The United States and the OAS». En D. W. Dent (ed.): *U.S.-Latin American Policymaking. A Reference Handbook*. Westport/Londres, 1995, p. 28; Morley, Morris H. (ed.): *Crisis and Confrontation. Ronald Reagan's Foreign Policy*. Totowa, New Jersey, 1988, pp. 1, 2.

³⁷ Kirkpatrick, Jeane J.: «Dictatorships and Double Standards». En H. J. Wiarda (ed.): *Human Rights and U.S. Human Rights Policy, Theoretical Approaches and Some Perspectives on Latin America*. Washington, D.C. 1982, pp. 5-59 (publicado por primera vez en: *Commentary*, noviembre de 1979).

nos comunistas, o sea totalitarios, como la institucionalización de violaciones de derechos humanos³⁸. La región en la que se aplicó este concepto fue Centroamérica; se ayudó a los diferentes gobiernos salvadoreños, a pesar de los abusos masivos de sus fuerzas armadas y de seguridad. En cambio, el gobierno estadounidense llevó una guerra no declarada contra el régimen sandinista en Nicaragua, de orientación socialista, acusándolo también de violaciones masivas de los derechos humanos³⁹.

Aunque la CIDH no sufrió cortes financieros drásticos, la marginación de la organización por el nuevo gobierno estadounidense, en general, tuvo consecuencias negativas. Como resultado, la Comisión no pudo repetir los reconocidos éxitos de su fase prominente (entre 1977 y 1981) durante las sangrientas guerras civiles en Centroamérica. En Nicaragua se reemplazó la simpatía inicial por una actitud más crítica hacia el gobierno sandinista⁴⁰. En el caso nicaragüense, la Comisión no solamente denunció los abusos del gobierno sandinista, la represión de los indígenas de origen miskito o los tribunales especiales contra miembros de la antigua Guardia Nacional somocista. La CIDH también se refirió en sus informes a la influencia de las intervenciones de EE.UU. en relación con la situación de los derechos humanos, en el conflicto entre el gobierno sandinista y la guerrilla antisandinista, llamada los «contras». Este punto es notable porque la CIDH corrió el riesgo de que sus informes pudieran ser instrumentalizados en este conflicto excepcionalmente politizado.

En cambio, la Comisión actuó de manera cuidadosa en el caso de El Salvador, porque no publicó ningún informe especial sobre la situación de los derechos humanos en este país durante la década de los ochenta. En ese período, El Salvador sufrió un auge imprevisto de la violencia. Sólo en los años 1980-1983, se calcula que hubo hasta 30.000 asesinatos. Sobre todo las fuerzas armadas y de seguridad fueron quienes violaron masivamente los derechos humanos, aunque la guerrilla también empleó muchas prácticas abusivas. La CIDH incluyó secciones, en sus informes anuales, sobre la situación deprimente en el país centroamericano⁴¹, pero, sin duda, hubiera sido necesario elaborar un informe especial, porque la Comisión, en contraste con el sinnúmero de ONGs que se dedicaron al caso salvadoreño, en general todavía, tuvo una reputación de más seriedad e imparcialidad, un factor de tremenda importancia en vista de la situación en extremo politizada. En relación con El Salvador, se puede acusar a la Comisión de no haber intentado debilitar al gobierno demócratacristiano mediante otro infor-

³⁸ Scott, James M.: *Deciding to Intervene. The Reagan Doctrine and American Foreign Policy*. Durham/London, 1996, pp. 1, 2; Coatsworth, John H.: *Central America and the United States, The Clients and the Colossus*. Nueva York/Toronto, 1994, p. 170.

³⁹ Véase Domínguez, Jorge I.: «US-Latin American Relations during the Cold War and its Aftermath». En V. Bulmer-Thomas/Dunkerley, James (eds.): *The United States and Latin America: The New Agenda*. Institute of Latin American Studies, University of London/David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Cambridge, Massachusetts/Londres, 1999, p. 44.

⁴⁰ Entrevista con el decano Tom J. Farer, Denver/Colorado, 30 de Agosto de 1999.

⁴¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador*. OEA/Ser.L/V/II.85 Doc. 28 rev., febrero 11, 1994.

me devastador en asuntos de derechos humanos; quizás la CIDH optó por la alternativa de no aumentar la presión internacional al gobierno de José Napoleón Duarte con un informe especialmente crítico⁴².

En 1989, por fin, la Comisión intentó impedir sin éxito la invasión militar estadounidense en Panamá. El hombre fuerte en el país, el general Manuel Noriega, un viejo aliado de la CIA, se convirtió en enemigo personal de la Casa Blanca por asuntos del narcotráfico y por haber instalado un régimen pasando por encima de los estándares democráticos. Cuando los intentos diplomáticos de la OEA fracasaron⁴³, tropas de los US marines invadieron el país, derrocando al gobierno e instalando a Endara, un presidente ya elegido con anterioridad. Para evitar la invasión militar previsible, la Comisión había tratado de mediar en la confrontación entre el gobierno apoyado por Noriega y la nueva administración de George Bush, pero sus esfuerzos no tuvieron éxito⁴⁴.

Finalmente, en 1991 la Asamblea General de la OEA se reunió en Santiago de Chile, capital del Chile redemocratizado, y adoptó la resolución 1080, con la cual la OEA cortó el principio de no-intervención de una manera perceptible⁴⁵. Este paso hacia la garantía del estado de derecho y de los derechos humanos fue posible no sólo por el cambio al nivel internacional, es decir por el fin de la confrontación entre el Este y el Oeste, sino también por las transiciones democráticas en la región y los desarrollos nacionales, como el regreso a la democracia en Paraguay y Chile (1989/90), la derrota electoral aceptada por los sandinistas en Nicaragua (1990) o el fin de la guerra civil en El Salvador (1991/92). Esta resolución 1080 abre posibilidades de sanciones contra gobiernos que violan derechos humanos o interrumpen el proceso democrático⁴⁶. Por tanto, muchos atribuyen a las previsiones de este documento, como a la reunión misma, un carácter «histórico». Se aplicó dicha resolución poco después en Haití (1991), Perú (1992) y Guatemala (1993). Se puede trazar una línea desde la resolución 1080 hasta la Carta Democrática Interamericana adoptada en el 2001 en la que el tema de la protección de la democracia constituye su núcleo central.

⁴² Entrevistas. Archivos de la CIDH y del Ministerio de Relaciones Exteriores en San Salvador.

⁴³ *Declaración del presidente de la XXI Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores*. Vigésimoprimer Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, 17 de mayo de 1989, Washington, D.C., OEA/Ser.F/II.21 Doc. 59/89, 24 agosto 1989, Original: español; *Informe de la Misión designada por la Vigésimoprimer Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores*, Agosto 23, 1989, Vigésimoprimer Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, 17 de mayo de 1989, Washington, D.C., OEA/Ser.F/II.21 Doc. 59/89, 24 agosto 1989, Original: Español, p. 8; CIDH: *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Panamá*. OEA/Ser.L/V/II.76 Doc. 16 rev. 2, 9 November 1989, Original: Español.

⁴⁴ Archivos de la CIDH.

⁴⁵ OEA, AG/RES. 1080 (XXI-0/91): Democracia representativa.

⁴⁶ Schnably, Stephen J.: «The Santiago Commitment and the New World Order: Preliminary Thoughts on their Implications for Democracy and Human Rights in the Americas». En ILSA (ed.): *Sistema Interamericano para la Protección de los Derechos Humanos: Aportes para una evaluación*. Santafé de Bogotá, 1994, pp. 248-250.

5. Conclusiones

En general, la Organización de los Estados Americanos como institución interamericana, ha sido descrita como una importante conexión entre Estados Unidos y las naciones latinoamericanas, aunque esta relación sea particularmente difícil. Ni los EE.UU. ni los Estados latinoamericanos vieron la OEA con entera satisfacción. Los Estados Unidos siempre acusaban a la organización de ineficacia, criticando indirecta o a veces abiertamente las típicas «tradiciones latinoamericanas», o sea la tendencia a más burocracia y a teatro diplomático, que a políticas con verdadero impacto. En América Latina, la percepción de la OEA fue más variada. También debido a su importancia y tamaño, Brasil no estuvo realmente interesado en la OEA, aunque un brasileño fuera designado secretario general en 1984. México a menudo usó a la OEA para presentarse como portavoz principal contra la hegemonía estadounidense en las Américas, y las actuaciones de Chile durante el conflicto por los derechos humanos con la CIDH demostraron que el régimen de Pinochet tampoco era indiferente a la organización. En general, los latinoamericanos también consideraron a la OEA como un organismo ineficiente, pero los Estados criticaron sobre todo el dominio hegemónico de los Estados Unidos. Por otro lado, también se percibió a la OEA como posiblemente útil para las metas latinoamericanas.

Sin embargo, la realidad ilustra que la OEA ha servido más bien para particularizar las posiciones de los países de América Latina y para dividir a los latinoamericanos, en vez de ayudar a contribuir a un frente de solidaridad contra fuertes intereses estadounidenses. Cuando esto se aclaró, como quedó demostrado por la batalla de los derechos humanos fortalecida por Carter, los gobiernos reaccionaron con una actitud de protesta o con falta de interés hacia el sistema interamericano, aunque solamente fuera un fenómeno temporal. De hecho, los gobiernos latinoamericanos llegaron a la conclusión de que la OEA era demasiado importante para dejarla desaparecer. Aunque con frecuencia sólo constituía poco más que un *vacuum* institucional, todavía funcionó como conexión simbólica con el superpoder de EE.UU. Después de todo, la OEA no fue percibida como eficiente, aunque representó una importante organización en la que América Latina y Estados Unidos llegaron a institucionalizar, al menos en el terreno diplomático, una frecuencia de contacto potencialmente útil. Dentro de este *constructo* delicado, el tema de los derechos humanos se convirtió en un tópico muy controvertido⁴⁷.

En conclusión, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos pasó de ser una entidad autónoma a ser una verdadera institución de la defensa de los derechos fundamentales. Se aumentó el presupuesto de la Comisión sucesivamente, con un gran empuje gracias al apoyo del presidente Carter en 1977. La promoción política y financiera de la administración Carter fue un factor esencial para el fortalecimiento de la Comisión. Se empezó a discutir el tema de los derechos humanos en la OEA por el trascendente golpe chileno en 1973, y por la política estadounidense. Mientras que en los años setenta, en particular entre 1974 y 1981, se vivió la fase más glo-

47 Dykmann, Klaas: «Polityka praw człowieka Organizacji Państw Amerykańskich». *Polski Przegląd Dyplomatyczny* (Polish Diplomatic Review), Varsovia, vol. 3, n.º 2 (12), Marzo-Abril 2003, pp. 128-135.

riosa de la CIDH, la Comisión experimentó durante los ochenta los límites de su influencia durante los conflictos armados en Centroamérica. Los órganos políticos de la OEA no reaccionaron con mucha pasión frente a las actuaciones de la CIDH. Fue una lucha continua ante el antagonismo entre soberanía nacional y la defensa de los derechos humanos. Aunque las batallas diplomáticas entre comisionados y representantes de gobiernos represivos fueron más apasionadas y emocionales hasta los primeros años ochenta, las resoluciones durante esta última década fueron mucho menos críticas, por supuesto también como resultado del cambio en la Casa Blanca. Así se distingue una fase comparablemente tranquila hasta 1973, después una fase más activa de 1973 hasta 1977, y la más prominente y activista, el período entre 1977 y 1981. Los años ochenta representan una fase particular, en la que la OEA y la CIDH perdieron influencia en los conflictos centroamericanos. Sin embargo, en 1989, no sólo por la elección del presidente estadounidense George Bush, sino también por el cambio internacional con el fin de la guerra fría, empezó otro período que culminó en 1991 con la adopción de la resolución 1080.

En relación con las preguntas avanzadas, este artículo plantea las conclusiones siguientes:

1) Para localizar la argumentación latinoamericana de su política de los derechos humanos durante el autoritarismo de los setenta y ochenta, que se mueve entre universalismo y relativismo cultural, el autor aporta la expresión «relativismo circunstancial» (*circumstantial relativism*). Los gobiernos autoritarios de las décadas de los setenta y ochenta, generalmente, no negaron sus raíces culturales provenientes del occidente cristiano, incluso usaron esta conexión como argumento para la lucha antisubversiva. No se aplicó consistentemente el concepto de los derechos humanos, al contrario, tuvieron lugar masivas violaciones. Las circunstancias, según ellos, urgían medidas para combatir el terrorismo con el fin de (re-)instalar el estado de derecho. De ese modo se argumentaba que no era posible garantizar los derechos fundamentales para «subversivos» o «terroristas», porque había que derrotar a la subversión y así poder hacer efectivos estos derechos de nuevo. Las circunstancias relativizaron la vigencia de los derechos humanos. El «relativismo circunstancial» se distingue de la famosa doctrina de seguridad nacional, aunque aparecen algunas similitudes: mientras dicha doctrina fue un concepto principalmente militar y derechista para justificar el papel predominante de las fuerzas armadas en la organización del estado, el «relativismo circunstancial» simplemente sirvió como argumentación para justificar abusos temporales de los derechos humanos, un argumento empleado también por regímenes izquierdistas como los sandinistas en Nicaragua.

2) Esencialmente hay que considerar la política de derechos humanos por parte de la OEA como casi inexistente, es decir como un fracaso. Sin embargo, las actividades de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, órgano principal de la organización, cuentan como éxitos. Con el considerable apoyo de la administración del presidente estadounidense, Jimmy Carter, la Comisión acumuló sus recursos para llevar a cabo algunas observaciones in loco con carácter ejemplar. Su presencia en El Salvador y Nicaragua en 1978, junto con los siguientes informes especiales sobre la situación de los derechos humanos en estos países, hasta con-

tribuyeron a cambios de gobierno. Incluso la Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores, un órgano muy elevado de la OEA, adoptó una resolución crítica sin precedentes en el caso del presidente nicaragüense Somoza: proclamó la destitución del dictador.

No obstante, la CIDH actuó muchas veces en disconformidad con la voluntad política de los países miembros reunidos en la Asamblea General. Por eso parece razonable y oportuno diferenciar entre los logros de la Comisión y la decepción con respecto a la OEA. Algunas delegaciones en la Asamblea General, ante todo las de Venezuela, Costa Rica, Estados Unidos, México, Jamaica, Barbados, Trinidad y Tobago, frecuentemente apoyaron la labor de la Comisión y la defensa de derechos humanos. Sin embargo, este apoyo de un tema tan sensible experimentó varios desarrollos, dependiendo de la situación regional, internacional y, por supuesto, doméstica en los países. La CIDH no pudo contar con la asistencia permanente, o sea un apoyo «cuasi-hereditario» de ciertos gobiernos; el cambio de Carter a Reagan lo demuestra ilustrativamente.

3) Naturalmente, los Estados Unidos tuvieron un papel importante. El gobierno estadounidense logró que el tema de derechos humanos finalmente se discutiese en el ámbito de la OEA en 1976. El presidente estadounidense Carter dio un margen financiero y político a la CIDH para que pudiera investigar y denunciar con éxito violaciones de los derechos humanos. Curiosamente, la Comisión no se convirtió en un instrumento de la política de Estados Unidos bajo el fuerte fortalecimiento por parte del gobierno de Carter. Al contrario, la CIDH fue capaz de mantener su independencia y utilizó sus espacios abiertos. Durante la administración de Reagan, la OEA perdió importancia y de ese modo la influencia de la Comisión en los conflictos centroamericanos disminuyó.

4) En conclusión, el tema de los derechos humanos sí se usó dentro del antagonismo conceptual entre el bolivarismo latinoamericano y el panamericanismo interamericano. Las administraciones estadounidenses de Ford/Kissinger y de Carter buscaban separar a los estados latinoamericanos mediante el tema de los derechos humanos. Esta política fue dirigida contra la solidaridad regional en vista del temido tercermundismo y nacionalismo en la región. Reagan regresó al unilateralismo estadounidense tradicional y así provocó nuevas tendencias bolivariistas como el grupo de Contadora o el proceso de Esquipulas. Aunque la política unilateral de Reagan y la falta de solidaridad entre los propios países latinoamericanos, como resultado de los fuertes problemas económicos en la región, no dieron el triunfo del panamericanismo, sí influenciaron indirectamente en la derrota del bolivarismo del fin del siglo.

En fin, la política de derechos humanos por parte de la OEA no fue del todo satisfactoria. Al contrario, se observa una instrumentalización parcial de dicha política para otros fines. Sin embargo, la proyección del concepto idealizado de los derechos humanos siempre ha experimentado este tipo de instrumentalización y manejo a lo largo del siglo XX.