

DERECHOS HUMANOS, CONSOLIDACION DEMOCRATICA  
Y APERTURA INTERNACIONAL

RICARDO LAGOS

Durante la década de los ochenta, se produjeron en América Latina simultáneamente, tres hechos de fundamental importancia: 1) la toma de conciencia respecto de la necesidad de fortalecer el respeto de los derechos humanos, así como la expansión del concepto de los mismos para involucrar elementos civiles, políticos, económicos sociales y culturales; 2) la emergencia de regímenes democráticos luego de un largo período de regímenes autoritarios dictatoriales; y, 3) hacia el final de la década la comprensión que un estilo de desarrollo de América Latina llegaba a su término y la necesidad de incorporar a ésta a un mundo económico sin fronteras.

De estos tres elementos, los dos primeros, esto es el respeto a los derechos humanos y la existencia de un sistema democrático, son generalmente vinculados como elementos indispensables el uno para la consolidación del otro. Pocas veces sin embargo, se percibe lo que significa el tercer elemento, esto es la creciente apertura a una economía internacional. En donde de una u otra forma vamos hacia un mundo que al menos en lo económico, no tendrá fronteras.

El propósito de este trabajo es explorar en la primera parte la expansión del concepto de los derechos humanos y la forma como este concepto ha llegado a ser con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial y, en el caso latinoamericano, después de la experiencia de los años ochenta, un concepto de carácter internacional y respecto del cual, no existe la plena soberanía interna de los estados. En la segunda parte, luego de una brevísima reflexión sobre la forma en que se produce el traspaso de regímenes "burocrático-autoritarios" -al decir de O'Donnell: a regímenes democráticos y la forma en que ellos tienen que ver particularmente con las estructuras de representación de la sociedad civil. Luego en la tercera parte, se esbozarán lo que son elementos centrales de una economía abierta y como ésta incide tanto respecto al tema de derechos humanos como del sistema político de carácter democrático en donde esta tiene que funcionar.

A partir de allí, en la cuarta parte y final, esbozaremos las implicancias que ello tiene desde el punto de vista de las relaciones internacionales.

- I. La evolución del concepto de los derechos humanos y su internalización.
- II. La transición de regímenes autoritarios a democráticos.
- III. Consecuencias de un mundo económico sin frontera.

## I

No es el propósito de este trabajo hacer una relación de la evolución del concepto de los derechos humanos. Estos comienzan fundamentalmente como al respeto de los derechos civiles y políticos de la persona, y sólo muy tardíamente y según los autores, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, se incorporan al concepto del derecho humano los elementos de carácter económico, social y cultural. Esto ha sido un proceso lento y evolutivo. Así por ejemplo, el derecho al empleo pasa a ser un elemento considerado fundamental a partir de lo que es la crisis de los años treinta. Por ello la sociedad debe procurar la búsqueda del pleno empleo, pues el derecho a un empleo aparece como inherente al individuo. Esto se aparta de los derechos civiles o políticos que son los clásicos y que emanan desde la Revolución Francesa y la Declaración de la Independencia de los Estados Unidos. En este contexto, el derecho al empleo, el derecho a una vivienda digna, el derecho a la salud, el derecho a la educación, el derecho a tener una vejez garantida y digna, son elementos que surgen con posterioridad y bien avanzado el Siglo XX.

Esta evolución en el concepto de derechos humanos es lo que ha llevado a algunos autores a distinguir entre distintas "generaciones" de derechos humanos. La primera "generación" corresponde a

lo que constituyen los derechos civiles y políticos; la segunda, tiene que ver con los derechos económicos, sociales y culturales. Estas dos "generaciones" encuentran su consagración en tratados internacionales. Sin embargo, respecto de la tercera "generación" cuyo contenido todavía se debate, estaría constituida por el derecho al desarrollo, el derecho a vivir en un medio ambiente sano, el derecho a una propia identidad cultural o una etnia, el derecho a la paz, etc.

Un elemento importante a tener presente, es que la primera y segunda generación, se refieren a las relaciones que existen entre el individuo y el Estado, en cambio respecto de la tercera generación corresponde mucho más a relaciones entre Estados. Este es un tema sobre el cual vamos a volver más adelante y que tiene mucha importancia para los efectos de este trabajo.

Los derechos de carácter político consisten básicamente en poner límites o restricciones al poder del Estado. En lo esencial, estos derechos se consagran tras la larga lucha del ser humano por exigir el respeto a su persona, frente al poder del "Príncipe". Por ello, todos sabemos que su origen arranca desde la Carta Magna y sus antecedentes filosóficos se remontan al período de la Ilustración previo a la Revolución Francesa. Estos derechos normalmente imponen obligaciones muy claras, en donde en lo

esencial son obligaciones de no hacer para proteger a la persona. El Estado no puede hacer ciertas cosas y por ende sus transgresiones son también fáciles de caracterizar, porque se trata simplemente no se matar, no torturar, no encarcelar sin juicio previo, no censurar, etc.. Estas características hacen entonces que la posibilidad que la comunidad internacional pueda pronunciarse con cierta claridad respecto de aquellas sociedades que violan estos derechos, sea algo relativamente fácil. Organizaciones como Amnistía Internacional y otras, están en condiciones por tanto de establecer patrones en donde se sancione a aquellos Estados que violen estos derechos de primera generación.

Diametralmente distinta es la situación respecto de los derechos de segunda generación, esto es los derechos económicos, sociales y culturales, en donde lo fundamental es exigir al Estado una cierta política para resolver ciertas necesidades humanas básicas: alimentación, trabajo, vivienda, salud, educación, etc. Aquí se trata entonces precisamente que el Estado haga un conjunto de acciones para garantizar a la persona que ciertas necesidades básicas van a ser satisfechas. En cierto modo lo que está detrás de estos derechos de segunda generación es el concepto de Estado de beneficencia o Estado benefactor de que hablaba Mirdal, el influjo del pensamiento socialista y determinados elementos de doctrina cristiana. Estos derechos son consecuencia del avance de la legislación social y laboral que tiene lugar en el Siglo XX, las

Convenciones de la OIT. Estas obligaciones de hacer generalmente se reflejan en un cierto programa político.

Por esta razón, a diferencia de los derechos de primera generación, acá es más difícil determinar la transgresión a estas obligaciones por parte del Estado. No basta con decir que en tal país existe un elevado nivel de desempleo para acusar a esas sociedad de estar trasgrediendo el derecho al empleo. De la misma manera las posibilidades que las organizaciones de defensa de los derechos humanos incorporen la defensa de los derechos de segunda generación, es una tarea más compleja y difícil. No es fácil que se desarrolle en torno a estos temas un consenso amplio y que no implique una toma de posición desde el punto de vista de lineamientos políticos en el ámbito de las políticas públicas. Esta inderterminación, por cierto que es mayor respecto de las normas internacionales, no obstante que en algunos países particularmente desarrollados, existen normas claras para proteger por ejemplo el derecho al empleo. Así surge el seguro de desempleo, o bien para proteger el derecho a un trabajo digno se dicta una legislación laboral con las conseqüentes instituciones administrativas y judiciales para exigir su cumplimiento. En el mundo subdesarrollado a veces existen estos derechos...normalmente en el papel. ¿Cómo se resguardan, cómo se hacen cumplir, se torna mucho más difícil?

La existencia de estos derechos de segunda generación sin embargo, a medida que el mundo avanza tiende a hacerse de una mayor exigencia en su cumplimiento. Se hace difícil entender que una sociedad democrática lo sea sólo porque se resguardan y cumplen los derechos de primera generación. De una manera creciente a medida que el mundo se "universaliza", estos derechos de segunda generación van a ir siendo caracterizados de una manera más concreta y su violación u inobservancia va a ser sancionada por la comunidad internacional.

Las dos generaciones de estos derechos que están consagradas por cierto en la legislación de la mayoría de los países, adquieren carta internacional con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en donde ambas generaciones de derechos están igualmente protegidas. De igual manera, los dos pactos internacionales de derechos humanos de las Naciones Unidas de 1966, se ocupan precisamente de los derechos civiles y políticos uno, y de los derechos económicos, sociales y culturales, la otra. Hay aquí entonces una consagración internacional respecto de estos derechos.

Las propuestas relativas a los derechos de tercera generación surgen en la década de los 70, y obedecen a características distintas. Como se dijo, no tienen tanto que ver con una relación entre la persona y el Estado, sino, más bien tienen que ver con una preocupación genuina sobre un conjunto de problemas que afectan a

la humanidad o un amplio sector de ellas, como es la paz, la protección del medio ambiente, el deseo de garantizar un desarrollo cultural respecto del reconocimiento de ciertas etnias a tener su propia cultura, etc.

Algunos, tienden a confundir el término derechos de tercera generación con el de "derechos colectivos". Como se ha dicho por algunos autores de este tema, los derechos colectivos tendrían como titulares a estados , naciones o pueblos. Estos derechos incluyen algunos de más antigua data que el debate más reciente sobre tercera generación. El principal de ellos es el derecho a la autodeterminación de los pueblos que fue reconocido en la post-guerra una vez que las ideas y movimientos anti-coloniales se volvieron irreversibles. Este derecho está consagrado en el Art. 1 común del pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos, y al pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (la lógica implícita de esto es que no es posible exigir a un Estado que observe los derechos de ambas generaciones si no tiene soberanía política ni control de sus recursos). En principio, los titulares de este derecho serían "los pueblos, o los movimientos que los representan. Los poderes coloniales u ocupantes estarán obligados a respetar este derecho; los demás Estados también en lo que concierne al control por parte de los pueblos de sus recursos

naturales".<sup>1</sup>

Otra clase de derechos colectivos, pero que tienen elementos propios de los derechos individuales, es el grupo de derechos correspondientes a las etnias o pueblos indígenas. Aquí el deseo de respetar las etnias en muchos lugares está encontrando consagración en el derecho positivo. Hay otros derechos de tercera generación, como es el "derecho al desarrollo". Sin embargo, el contenido de este derecho es muy vago y muy carente de operatividad. Diversa es la situación respecto al derecho al medio ambiente que aparece mucho más claro y definido. Aquí hay titulares que son colectivos y también individuales; existen regulaciones claras a nivel nacional y al mismo tiempo se han ido acordando tratados bilaterales o multilaterales para regular los aspectos internacionales del mismo. Sin embargo, la percepción que la comunidad internacional tiene respecto de la necesidad de preservar el medio ambiente y la forma como el ejercicio de este derecho a nivel internacional se compatibiliza con el derecho a la autodeterminación de los pueblos, es un tema que volveremos más adelante en este trabajo y que va a tener mucha repercusión internacional en el futuro. Finalmente digamos que el "derecho a la paz", es también

---

<sup>1</sup>Extraído de una nota dirigida al autor de este artículo, por José Zalaquet.

un concepto vago. Antes algunos lo identificaban como el derecho a vivir libre de la amenaza nuclear o libre de la guerra, pero todavía diríamos que falta mucho para que este derecho pueda tener una formulación más nítida.

En suma, los derechos humanos de primera y segunda generación tienen una consagración más clara y nítida, y a la vez que así como los primeros importan una conducta u obligación de no hacer, los segundos conllevan una obligación de hacer y de ahí entonces que la forma de perseguir el cumplimiento de ambos derechos es diversa. En cambio respecto de la tercera generación, que requieren todavía de un gran debate para una consagración internacional estamos tal vez en los inicios de la conformación de estos derechos y se requiere todavía un largo camino por recorrer para que estos puedan estar consagrados jurídicamente al derecho internacional.

Así como el concepto mismo de derechos humanos experimenta una evolución en los últimos 50 años, también se produce a partir de la suscripción de la Carta de la Naciones Unidas en 1945, un paulatino avance en el sentido que los derechos humanos no sólo están afectos a la soberanía interna de un país, sino que es la comunidad internacional la que tiene también que velar por el cumplimiento de los mismos. Parece ser entonces que la esencia misma de los derechos humanos, el que estén en la raíz, del respeto a la persona, hace que su observancia trascienda los límites de una

nación para pasar a ser materia de la comunidad universal. Para ello, no sólo hay razones éticas o morales, sino que también empieza a surgir la convicción que es la violación de los derechos humanos una de las causas que está en el origen de los conflictos internacionales. Así como es obligación de la comunidad internacional velar por la paz entre las naciones, esta comunidad percibe que es la violación de estos derechos al interior de los Estados lo que muchas veces produce el quiebre de la paz. Si este análisis es correcto, hay sólo un paso para inferir que violar los derechos humanos dentro de un país no es materia sólo de ese país, sino que es materia de preocupación de la comunidad internacional. Como dice Montealegre: "La concepción de que el respeto a los derechos humanos es un requisito de la paz internacional, se había ya gestado después de la Primera Guerra Mundial al menos en relación con el problema del trato a las minorías europeas para lo que se exigió por diversos tratados internacionales...el reconocimiento de sus derechos humanos elementales". En otras palabras, el respeto a los derechos humanos pasa a ser un elemento consustancial para mantener la paz internacional. Es obvio que este concepto surge con mucha fuerza en la Segunda Guerra Mundial como consecuencia de las atrocidades que cometen los regímenes nazi-fascistas en la Europa del 30. Es esto lo que explica por qué el tema de los derechos humanos permea la carta de las Naciones Unidas desde su preámbulo y prácticamente en todo sus artículos y esto también explica por qué la Declaración Universal de los Derechos Humanos de

1948 declara en forma expresa "que la paz en el mundo tiene por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana" (preámbulo, primer considerando), que establece, como todos sabemos, dicha declaración que cuando esos respetos, esos derechos humanos básicos no se respetan "el hombre se ve compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión" (preámbulo, tercer considerando). Es aquí entonces donde a partir de esta afirmación, surge con claridad que el respeto a los derechos humanos pasa a ser entonces condición de la paz interna de las sociedades, la cual, cuando es violentada afecta también la paz y seguridad internacional.

## II

El proceso de consolidación democrática que ha tenido lugar en la década de los 80 en América Latina, tiene características peculiares que lo hacen diferente de otras épocas. En primer lugar, porque esta consolidación democrática se produce después de un prolongado período de regímenes dictatoriales en la región, los cuales en la mayoría de los casos no fueron consecuencia de un dictador personal, sino más bien un esfuerzo colectivo de establecer un sistema autoritario en función de ciertos elementos ideológicos. Mucho se ha escrito sobre el por qué de la existencia de estos regímenes, que como recordáramos, algunos han llamado

burocrático-autoritarios, y que significaron en cierto modo un intento de refundar las bases económicas, sociales y políticas de muchas sociedades latinoamericanas. Una interpretación, es la que nos dice que el estilo de desarrollo predominante en América Latina en la década del 60 llegó a su fin como consecuencia que los niveles de crecimiento económico eran demasiado lentos frente a las expectativas crecientes de mayor participación y mejoramiento social de las grandes masas que se incorporaban al proceso democrático. En otras palabras, se sostiene que la ruptura del sistema democrático a finales del 60 y comienzos del 70 tuvo su origen en un crecimiento económico menguado frente a las necesidades de una mayor participación en el producto que estaban demandando los sectores sociales que se incorporaban precisamente como resultado del ejercicio democrático. Osea, hubo un desarrollo democrático más acelerado que el crecimiento económico lo que impedía satisfacer a todos los sectores que en una u otra forma querían participar de los frutos de ese crecimiento.

Los regímenes dictatoriales intentan en poner fin a esa situación. Para ello, estos regímenes buscan no solamente el que las demandas sociales sean sofocadas, sino también establecer las bases económicas para un proyecto de crecimiento diferente. Es así, como el elemento central de asignación de recursos deja de ser el Estado y pasa al mercado. Conjuntamente con ello, se abren las economías al comercio internacional y se termina con una suerte de autarquía

que existía en otros países.

Junto con lo anterior, y hacia finales de la década de los 80, se inicia un proceso de transferencia de los activos públicos hacia el sector privado a través de un proceso de privatizaciones de proyecciones muy extremas. En cierto modo, es una reversión de lo que acaéce en la década del 40 y del 50, en donde es el Estado a falta de un sector privado en condiciones de poder afrontarlo, que inicia un proceso de expansión en un conjunto de áreas del sistema productivo que pasan a ser predominantemente desarrollados por el Estado: acero, electricidad, petróleo, etc.

Los regímenes autoritarios utilizan precisamente su fuerza para poder introducir estos cambios que habrían sido complejos en un sistema democrático. La no existencia de mayorías políticas en un ámbito democrático que hubieren podido implementarlos fue remplazado por el recurso de la fuerza. En este sentido, es importante constatar que cuando se inicia la marea democratizadora en la región, los nuevos gobernantes comprenden que junto con la necesidad de restablecer el respeto a los derechos humanos conculcados por el autoritarismo, deben simultáneamente buscar preservar o alcanzar determinados equilibrios económicos para poder mantener el sistema democrático.

Algunas experiencias no lo logran. El deseo de restablecer

prácticas redistributivas más allá de las capacidades y potencialidades de un país, desgeneraron rápidamente en procesos inflacionarios elevados que pusieron en peligro las propias libertades democráticas tan duramente conquistadas. Esto significó que se comienza a percibir en la región la necesidad de políticas económicas responsables para poder preservar el sistema democrático y demostrar así que en democracia también los equilibrios macroeconómicos y ciertas reglas básicas de buen manejo fiscal y monetario son indispensables de respetar.

Lo anterior significa que el proceso dictatorial que vivió América Latina en la década de los 70 significó un proceso de maduración en las fuerzas democráticas, en el sentido: 1) que el respeto a los derechos humanos era condición esencial, era un fin en si mismo del sistema democrático y, 2) que para la preservación del mismo era necesario también un ejercicio económico prudente y serio. Esta segunda conclusión, en aquellos lugares o países donde no fue respetada cuando se restableció el sistema democrático, significó para aquellas coaliciones políticas que no la alcanzaron, la pérdida de su permanencia en el poder.

Estos hechos permiten afirmar que el proceso de consolidación democrática no sólo tiene como características que se realiza luego de una experiencia dictatorial que tuvo un carácter fundacional en muchos aspectos, sino que además como resultado de dichos procesos

surge una consolidación democrática basada en la búsqueda de consensos en donde el respeto a los derechos humanos es un elemento central. Sin embargo, a medida que la consolidación democrática se acerca empieza a surgir nuevamente la necesidad de dar cuenta que el respeto a los derechos humanos, particularmente los de la segunda generación implican un conjunto de políticas para asegurar el derecho al empleo, a la vivienda digna, a una atención adecuada en salud, a un acceso a una educación de calidad, etc. En otras palabras, se empieza a volver a aquella antigua y "añeja" concepción que establece que una verdadera democracia es aquella en donde existe una ausencia al temor a quedar analfabeto porque hay un sistema educacional adecuado; ausencia al temor a la enfermedad o al accidente porque hay un sistema de salud que lo protege; ausencia de temor a la vejez, porque hay un sistema de previsión social que garantiza una vejez digna; ausencia de temor al frío, porque hay un derecho a la vivienda establecido. En otras palabras, para profundizar el sistema democrático y consolidar el respeto a los derechos humanos, no sólo tienen que referirse a los de primera generación, sino también a los de segunda. Conjuntamente con ello, se empieza a percibir que en muchos sectores el mero juego de las reglas del mercado no es suficiente para garantizar el acceso a muchos a los servicios básicos. Cuando ello no ocurre, sus derechos esenciales estarían siendo violentados. De ahí entonces, que el proceso de democratización de la región tiene lugar en dos fases: en la primera, en donde el respeto a los

derechos humanos de la primera generación son esenciales y ahora en esta segunda fase en donde pasan a ser los derechos humanos de la segunda generación el elemento central para medir la eficacia de las políticas públicas. No basta con que se respeten los derechos humanos de la primera generación, sino que cuáles son las políticas adecuadas para ello. Conjuntamente con lo anterior, y como resultado de una política de apertura internacional, estos derechos de segunda generación pasan a ser también objeto de un debate público. ¿Qué queremos decir? Que no existen sólo razones éticas o morales para que las sociedades se organicen de tal manera que puedan satisfacer el derecho a la salud, la vivienda, la educación, sino que también existen razones de eficiencia en la forma de insertarse en un mundo económico sin fronteras que nos obliga al respeto de estos derechos. Si no se hace, el proceso de consolidación democrática puede sufrir un retroceso como resultado de un conjunto de necesidades insatisfechas y en donde luego de pasado el temor de la dictadura surge entonces la necesidad de reivindicar socialmente aquellos bienes y servicios que el sistema actual no le entrega a la gran mayoría de la población.

### III

Los cambios que han tenido lugar en el panorama político latinoamericano durante la década de los 80, han sido superados probablemente respecto de lo que han sido los cambios en el contexto interna-

cional. No solamente el fin del mundo bipolar de la post-guerra, sino tal vez más importante, la percepción que avanzamos hacia un mundo que en lo económico va a tender a no tener fronteras. Los grandes espacios que constituyen la América del Norte, el sudeste asiático con Japón como potencia primera magnitud y la Europa unida explican la tendencia hacia un mundo en que esos espacios económicos van a tender a su vez a complementarse entre si. En otras palabras, hay una percepción generalizada que avanzamos hacia un mundo sin fronteras.

Esto significa que América Latina va a tener que prepararse para ello, pero también significa el que al generarse un intercambio de bienes y servicios a escala mundial va a existir

Si los cambios en panorama político de América Latina han sido muy grandes durante la década del 80, mucho mayor lo han sido aquellos que han tenido lugar en el contexto internacional. No solamente en la década del 80 se presencia el fin de el mundo bipolar de la post-guerra, sino, tal vez más importante, se percibe que se avanza hacia un mundo que en lo económico va a tender a no tener fronteras. Los grandes espacios que constituyen la América del Norte, el Sudeste Asiático y la Europa Unida dan cuenta de una tendencia hacia un mundo en que de esos espacios económicos va a tender a su vez a complementarse entre si. En otras palabras, hay una percepción que avanza hacia un mundo sin fronteras.

Conjuntamente con ello, hay también la percepción que "lenta, pero de un modo seguro, el comercio está siendo de una manera creciente manejado por los gobiernos. Las tarifas, las barreras no arancelarias a la importación se están elevando en todas partes.

SANTIAGO, septiembre de 1993.