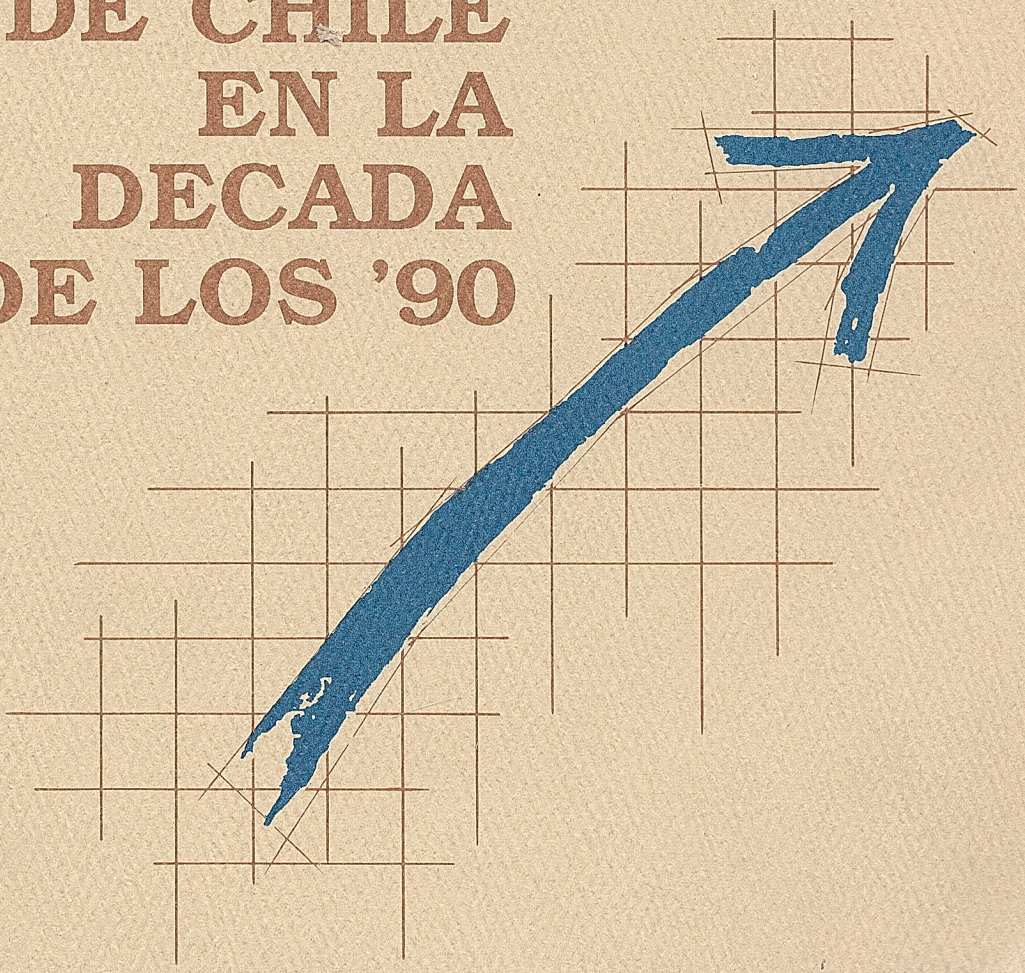
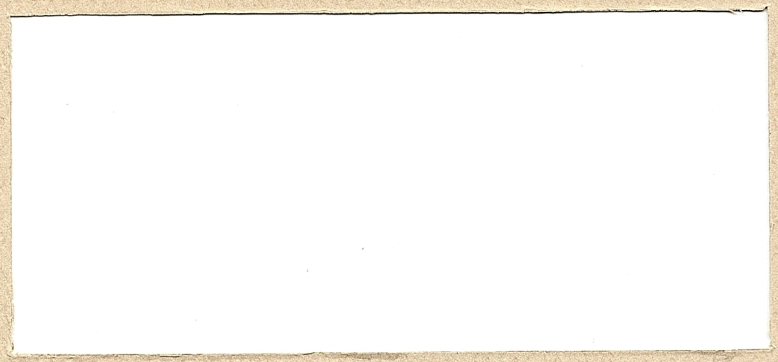
CENTRO DE DOCUMENTACION
Vicaría de la Solidaridad
Documento Nº 0288.00
Ingreso
☐

Instituto Latinoamericano
de Estudios Transnacionales

LA POLITICA INTERNACIONAL DE CHILE EN LA DECADA DE LOS '90



PROYECTO:
LA POLITICA INTERNACIONAL DE CHILE EN LA DECADA DE LOS '90



COMITE CONSULTIVO

Clodomiro Almeyda Medina, Carlos Martínez Sotomayor, Gabriel Valdés Subercaseaux, Raúl Allard, Augusto Aninat, Armando Arancibia, Pilar Armanet, Jorge Arrate, Fernando Bachelet, José Miguel Barros, Raymundo Barros, Sergio Bitar, Otto Boye, Jaime Cataldo, Roberto Cifuentes, Carlos Contreras, Humberto Díaz, Javier Díaz, Rodrigo Díaz, Carlos Dupré, Rodrigo Egaña, Jaime Estévez, Fernando Fajnzilber, Joaquín Fermandois, Mariano Fernández A., Alejandro Foxley, Ricardo Ffrench-Davis, Renán Fuentealba, Francisco Granella, Luis Eduardo González, Hernán Gutiérrez, Alejandro Hales, Patricio Hales, Felipe Herrera, Ramón Huidobro, Carlos Hurtado, María Teresa Infante, José Miguel Insulza, Alejandro Jara, Eduardo Jara, Luis Jerez, Enrique Krauss, Guillermo Lagos, Gustavo Lagos, Eugenio Lahera, Iván Lavados, Jaime Lavados, Miguel Lawner, Patricio Leiva, Juan Pablo Letelier, Eduardo Loyola, Salvador Lluch, Alejandro Magnet, Liliana Mahn, Luis Maira, Nora Maluenda, Jorge Marshall, Carlos Massad, Gonzalo Martner, Sergio Mimiza, Jorge Molina C., Hernán Montealegre, Heraldo Muñoz, Carlos Ominami, Francisco Orrego, Eduardo Ortíz, Máximo Pacheco, Aníbal Palma, Oscar Pinochet, Sergio Pizarro, Carlos Portales, Osvaldo Puccio, Jorge Mario Quinzio, Fernando Reyes Matta, Germán Riesco, Luis Risopatrón, Edgardo Riveros, Wilna Saavedra, Raúl Sáez, Orlando Sáenz, Juan Salazar, Vicente Sánchez, Alfonso Santa Cruz, Hernán Santa Cruz, Lucía Santa Cruz, Mario Sepúlveda, Sergio Spoerer, Julio Subercaseaux, Gonzalo Taborga, Ernesto Tironi, Luciano Tomassini, Esteban Tomic, Radomiro Tomic, Horacio Toro, Sergio Trucco, Mario Valenzuela, Raymundo Valenzuela, Juan Gabriel Valdés, Augusto Varas, Claudio Vásquez, Eugenio Velasco, José Antonio Viera-Gallo, Ignacio Walker, Manfred Wilhelmy, Boris Yopo, Guillermo Yunge, Guillermo Zabala, José Zalaquett, Alvaro Zúñiga.

COMITE DIRECTIVO

Director
Juan Somavía

Coordinadores
Felipe Portales
Augusto Aninat

Pilar Armanet
Mariano Fernández A.
José Miguel Insulza
Luis Maira
Ricardo Serrano
Juan Gabriel Valdés

CENTRO DE DOCUMENTACION
Vicaría de la Solidaridad
Documento Nº 0288.00
Ingreso .....
□ .....

UNA POLITICA EXTERIOR DE DERECHOS HUMANOS

Hernán Montealegre K.

Abril, 1989.

PRESENTACION

Este Documento de Trabajo forma parte de un conjunto de documentos elaborados en el marco del proyecto de ILET denominado "La Política Internacional de Chile en la Década de los '90".

Este proyecto tiene como finalidad generar una base analítica y de proposiciones concretas que configuren una política internacional consensual para Chile. Persigue una visión pluralista que refleje las perspectivas de quienes en el mundo político aspiren a asegurar la gobernabilidad democrática del país, como asimismo de los principales sectores sociales que conforman la sociedad chilena.

La ejecución del proyecto se ha subdividido en alrededor de 25 temas de naturaleza política, económica y cultural. Cada uno de ellos ha dado lugar a un documento elaborado por un especialista en la materia, quien ha consultado para su preparación a expertos de diversas disciplinas y corrientes de pensamiento. Cada texto es de exclusiva responsabilidad de su autor.

La difusión de estos primeros resultados tiene por objeto contribuir al análisis y discusión de estas materias por parte de actores políticos y sociales, especialistas y centros de estudio con el fin de enriquecer y perfeccionar sus contenidos. Ello permitirá avanzar hacia una síntesis que refleje y conjugue armónicamente el conjunto de intereses nacionales que deben estar presentes en la proyección internacional de Chile.

JUAN SOMAVIA
Director del Proyecto

EXPERTOS CONSULTADOS

ANDRES DOMINGUEZ

HUGO FRUHLING

ROBERTO GARRETON

FELIPE PORTALES

EUGENIO VELASCO

INDICE

I. FUNDAMENTOS. 1

1. La problemática de los derechos humanos, per se, se inscribe necesariamente dentro de un ámbito internacional especifico. 1

1.1 El surgimiento de la problemática de los derechos humanos. 2

1.2 Sujeto propio obligado al respeto de los derechos humanos. 3

1.3 Un vuelco en el ámbito de la política exterior. 7

1.4 Derechos humanos, seguridad y paz internacionales. 8

2. El contexto interamericano especifico donde han surgido las violaciones a los derechos humanos en la década del 70. 11

II. LA FORMULACION DE UNA POLITICA EXTERIOR CHILENA FUTURA. 15

1. Aspecto general. 15

2. Fortalecimiento del sistema existente de denuncia y promoción. 16

3. Formulación de políticas internacionales de denuncia. 19

4. Formulación de políticas internacionales de promoción. 22

I. FUNDAMENTOS

Este ensayo asume que, en materia de derechos humanos, hay que dar por conocidas científicamente la menor cantidad posible de premisas. Y, por lo tanto, en particular se dará por conocidos la menor cantidad de conceptos dentro del campo particular que a continuación se aborda. El autor entiende que sólo de esta manera es posible introducir el tema con toda su novedad y potencialidades.

Para no caer en un activismo desordenado de sugerencias prácticas, cuyo sentido se escapa si se les presenta abruptamente, es necesario discernir primero el contexto dentro del cual surge el vínculo necesario entre política exterior y derechos humanos. Para comprender adecuadamente las sugerencias que hacemos en la segunda parte de este ensayo, hay que tomar el tema desde su raíz: ¿Por qué es necesaria una política exterior de derechos humanos?

1. La problemática de los derechos humanos, per se, se inscribe necesariamente dentro de un ámbito internacional específico.

No se trata, pues, de buscar vinculaciones más o menos ocasionales entre los derechos humanos y el contexto internacional, sino que, necesariamente, el tema de los derechos humanos surge dentro del ámbito de la política exterior de los Estados. Para comprender esto es necesario, ante todo, precisar la noción de derechos humanos y el contexto propio dentro del cual se desarrollan.

1.1 El surgimiento de la problemática de los derechos humanos.

El tema de los derechos humanos y su sentido propio vigente hoy día ha surgido como un problema específicamente internacional.

Es cierto que cronológicamente les han precedido las garantías constitucionales, de carácter nacional, y aún las Declaraciones de Derechos del Hombre que acompañaron a la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de 1776 y a la Revolución Francesa de 1789. Pero de estas Declaraciones sólo surgieron derechos individuales constitucionales que debían ser asegurados por cada Estado en particular de acuerdo a su Constitución, es decir, tenían carácter interno.

Es sólo como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial que surgen los derechos humanos como un elemento propio e integrante del sistema contemporáneo de las relaciones entre los Estados. Antes de esta guerra, y en razón del principio de no intervención y de independencia y soberanía absoluta de los Estados, no podía un país inmiscuirse en nada de lo que ocurriese en otra nación y, muy en particular, no le concernía en absoluto el tratamiento que un gobierno extranjero diese a sus propios nacionales, ya sea en tiempo de guerra o en tiempo de paz.

En el caso de la Guerra Civil Española de 1936-1939, los Estados extranjeros se guiaron estrictamente por el principio de no intervención y declararon que no eran de su incumbencia los sucesos atroces que estaban ocurriendo entre españoles. Ya con esta guerra la comunidad internacional quedó profundamente preocupada por su actitud de indiferencia que facilitaba las matanzas cometidas al interior de cada país.

El segundo punto crítico de esta actitud tradicional se produjo por el impacto que provocó la masacre de los judíos y de otras nacionalidades a manos del gobierno nazi.

La consternación de la comunidad internacional frente al holocausto de la Segunda Guerra Mundial y, en particular, ante la insólita barbarie del régimen de Hitler, llevó a una profunda revisión de los principios tradicionales de no intervención en los asuntos internos de un Estado.

Resultaba evidente que hay sucesos provocados por los gobiernos en contra de sus propios nacionales que no sólo no deben impedir la actuación de terceros Estados sino que obligan a éstos, por razones de humanidad, a actuar como comunidad internacional organizada en contra del Estado transgresor.

Esto implicaba el reconocimiento de valores o bienes jurídicos universales cuya protección corresponde a la comunidad internacional y que trascienden la esfera de competencia propia de un Estado particular.

La protección de los derechos humanos se convirtió así en un objeto específico de política exterior a contar de 1945, mientras la violación de los derechos humanos dentro de un Estado dejó de ser una materia interna de ese Estado para pasar a ser un acontecimiento internacional.

Veremos a continuación cómo este acontecimiento se ordena en torno a una estructura propia que lo distingue de otros sucesos internacionales.

1.2 Sujeto propio obligado al respeto de los derechos humanos.

La mejor forma de percibir la estructura específica de los

derechos humanos es atender al sujeto que está llamado a respetarlos y que, por ende, es el responsable de sus violaciones.

De acuerdo a lo expresado anteriormente, el problema que nos ocupa surge dentro del ámbito de las relaciones entre los Estados o, dicho en forma más precisa, la problemática de los derechos humanos surge dentro de la cuestión de la responsabilidad internacional de los Estados.

Esto significa que las personas particulares no pueden incurrir en violaciones a los derechos humanos, ya que no están obligadas internacionalmente a respetarlos.

Expresado así, de manera tan abrupta, la cosa resulta desconcertante. Pero si examinamos su razón de ser comprendemos por qué el derecho positivo está establecido hoy día en estos términos. Esta primera cuestión, que presentamos como el primer factor estructurador del tema de los derechos humanos, es la herramienta intelectual básica para delimitar nuestro problema y no hacer del tema una materia vaga y confusa en la que quepa cualquier acto, especialmente de carácter criminal.

En verdad, la actuación de las personas particulares está estrictamente controlada por el derecho interno de cada uno de los países a los cuales pertenecen o dentro de los cuales actúan. Esto, indudablemente, es mayormente cierto si se trata de actos delictivos. Cada país tiene su derecho penal general y especial para sancionar a todo particular que comete un delito. Si se trata de la acción de un particular, no se requiere la intervención de la comunidad internacional para sancionarlo: el Estado mismo dentro del cual comete el delito lo castiga ipso facto.

Si un particular mata a alguien, comete un homicidio; y si ejecuta un acto particularmente cruel puede incurrir en un acto de terrorismo. Todos los hechos criminales de los particulares están contemplados en tipos delictivos internos que absorben íntegra e inmediatamente el ilícito en que incurren. No tiene sentido complicar una situación haciendo intervenir supletoriamente al derecho internacional cuando ya el derecho interno la ha resuelto jurídicamente.

Por ello, no es lógico sostener que el homicidio que comete un particular implica, además, violar el derecho a la vida de la víctima. Esto llevaría a considerar todo delito como una violación a los derechos humanos del perjudicado, perdiendo este último concepto toda especificidad.

Si queremos que la violación a los derechos humanos ocupe un lugar propio dentro del derecho, debemos examinar si es capaz de estructurarse como algo nuevo. Porque si con dicha idea sólo estamos repitiendo la noción de delito su introducción a la norma legal se convierte en pura retórica.

Esa nueva estructuración se logra, precisamente, al considerar que el problema de los derechos humanos surge únicamente porque los Estados -a través de declaraciones, pactos y convenciones- se han obligado internacionalmente a respetarlos.

Es cierto que los Estados y sus agentes pueden también cometer delitos internos sancionados en los códigos criminales. A este respecto quedan todos (agentes públicos y particulares) sometidos a las leyes penales de cada país. Aunque con un matiz diferente: cuando el crimen es efectuado por un agente que se vale de su carácter público para cometerlo, pasa a ser ésta una circunstancia agravante del delito. En cambio, nada de esto ocurre cuando es un particular el que lo comete. La razón de fondo es fácil de entender: el agente del Estado está llamado,

por su propia naturaleza, a custodiar el orden y la seguridad de toda la comunidad, contando para ello con facultades especiales de las que carecen los particulares. Es natural, entonces, que a quien tiene tales deberes y facultades se le sancione con mayor rigor si usa tales facultades no como instrumento para cumplir con su deber sino como ocasión para abusar de las demás personas que precisamente han puesto una confianza especial en él.

Naturalmente que cuando hay una política sistemática de violaciones de derechos humanos los poderes públicos no sólo no castigan a sus agentes en forma agravada, sino que justifican sus acciones (delitos) planteando que éstas son necesarias para la seguridad del Estado. Así, la calidad de agente de la autoridad en lugar de constituir un agravante en el caso de cometerse un delito, pasa a ser en la práctica una eximente de responsabilidad penal común.

Estamos en presencia, pues, de lo que llamaríamos una subversión dentro del derecho penal común efectuada por el propio Estado. Es exactamente aquí donde se plantea la cuestión de los derechos humanos, situación, como puede verse, enteramente específica e imposible de confundir con otras. La pregunta clave es: ¿quién fija la responsabilidad penal de un Estado que ha subvertido su derecho penal interno y se autoexime de la comisión de crímenes atroces?.

No queda más que una instancia: la internacional. Es esencial que la comunidad de países se atribuya, por concierto previo de los Estados, una competencia específica para controlar estas situaciones.

En concreto, los Estados han distinguido las situaciones más apremiantes (como el derecho a la vida, a la integridad personal, a un juicio justo, y otras), calificándolas de derechos humanos, y se han obligado internacionalmente -mediante acuerdos de esta

naturaleza- a aceptar el control de la comunidad internacional cuando se sospeche que han incurrido en violaciones de tales derechos.

1.3 Un vuelco en el ámbito de la política exterior.

Lo anterior demuestra que el ámbito de la política exterior de los Estados, en la medida y en cuanto es configurado por el derecho internacional, ha experimentado un vuelco sustancial con la aparición de la temática de los derechos humanos.

Con anterioridad a la aparición de este problema los Estados aceptaban regular sus relaciones internacionales sólo en lo que se refiriera a sus compromisos externos con los demás Estados. Los tratados regulaban estas relaciones exteriores.

Pero ahora surge un nuevo ámbito de las relaciones internacionales en el que los Estados adoptan compromisos externos relativos a su conducta interna hacia sus propios nacionales. Hoy es parte integrante y esencial de la política exterior el preocuparse de los actos que un tercer Estado tiene hacia los habitantes de su territorio.

Esta problemática, en su núcleo esencial, está estructurada en la Carta de las Naciones Unidas de 1945; en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948; en los Convenios de Ginebra de 1949; en los Principios de Nüremberg de 1947; en los Pactos Internacionales de Derechos Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales de 1968; y en los pactos regionales interamericanos y europeos de 1948 y 1950.

Como resultado de estos nuevos principios de Derecho Internacional se producen, desde luego, dos consecuencias para la política internacional:

PRIMERO : la persona particular pasa a ser titular de derechos internacionales (sus derechos humanos) frente a la comunidad mundial y regional, las que adquieren la obligación de protegerles esos derechos esenciales. ¿Frente a quién? Frente a sus propios Estados, de los cuales son nacionales. La persona humana, más allá de su carácter nacional, se convierte así en sujeto internacional que trasciende su propio Estado, pasando a ser miembro en forma directa de la comunidad mundial. Por lo tanto se puede sostener que hoy en día la comunidad internacional está formada por Estados y personas particulares.

SEGUNDO : si los Estados han cedido parte de su soberanía a la comunidad internacional en esta materia, no pueden ya invocar la reserva de la jurisdicción doméstica para evitar que esa misma comunidad asuma todos sus derechos y deberes en lo que respecta a su competencia específica en este campo.

No cabe, en definitiva, invocar el principio de no intervención frente a terceros Estados que, lejos de intervenir, actúan dentro de su competencia. Ahora se comprende en toda su extensión lo afirmado anteriormente respecto a que la violación de los derechos humanos ha pasado a ser una materia específicamente internacional.

1.4 Derechos humanos, seguridad y paz internacionales.

Hasta aquí hemos visto de qué forma repercute en el ámbito internacional esta verdadera irrupción de la persona humana en cuanto sujeto de la comunidad de naciones y como la defensa de su dignidad esencial se transforma en un objetivo propio y nuevo de la política exterior de los Estados.

Pero el tema de los derechos humanos, tomado en toda su riqueza, revela su conexión esencial con otro objetivo de la política internacional: el de lograr la paz y la seguridad

internacionales. Este ángulo de nuestro tema lo he abordado en una obra sistemática publicada en 1979 ("La seguridad del Estado y los Derechos Humanos", Ed. AHC, 800 págs.), con cuya alusión quiero sugerir la amplitud de nuestro tema y la nueva luz que arroja sobre diferentes problemas, en este caso el de la paz y la seguridad. Remitido el lector a esa obra, me limitaré aquí a decir sólo dos palabras imprescindibles si se está investigando la conexión entre los derechos humanos y la política exterior.

La vigencia de los derechos humanos no solo importa para el respeto de la dignidad de la persona humana particular, sino también para la salvaguardia de la paz regional y mundial. Esto es tan exacto, que a veces no es posible discernir si fue la preocupación por la seguridad internacional o la preocupación por la dignidad de la persona particular la que motivó con mayor fuerza a introducir en el ámbito de la política exterior de los Estados el tema de los derechos humanos.

El nervio de la cuestión se presenta con todo su dinamismo en el instrumento fundamental y originario de la concepción contemporánea de las relaciones internacionales: la Carta de las Naciones Unidas.

El primer documento que introduce los derechos humanos al ámbito internacional no es, en efecto, la Declaración Universal de 1948, sino la Carta de la ONU de 1945. Y el sentido capital de la Carta es instaurar un sistema eficaz que logre la paz y la seguridad internacionales. ¿Qué sentido tiene la incorporación de los derechos humanos a un pacto de seguridad colectiva como ese?.

Acerca de una cuestión tan amplia y profunda, sólo tiene sentido aquí hacer una o dos precisiones.

El punto está en que la Carta de la ONU pretende prevenir las guerras; pero, en verdad, lo que más absorbió a sus creadores fue el recuerdo de una guerra con las características de la que recién había terminado, esto es, la Segunda Guerra Mundial. Y la nota más propia de esta guerra, tanto en su origen como en su desarrollo, había consistido en la brutal y sistemática violación de los derechos humanos a que estuvieron sometidas las poblaciones bajo la autoridad nazi. Si como comunidad internacional se hubiese intervenido ante tales graves violaciones desde un comienzo, se pudo incluso haber evitado la guerra mundial misma. Lo anterior nos lleva a concluir que las violaciones sistemáticas a los derechos humanos, además de ser opresivas en lo interior, son agresivas en lo exterior y pueden entonces crear graves fricciones y conflictos internacionales. Surge entonces un principio nuevo y lleno de consecuencias para la política exterior de los Estados: "si quieres la paz preocúpate de la vigencia de los derechos humanos en el mundo y en el ámbito regional".

Este nuevo principio de política internacional no fue, sin embargo, puesto en práctica metódicamente por los Estados. Entre otras razones porque muy pronto, luego de su formulación, se inició la Guerra Fría que perturbó profundamente las condiciones y metas de la política exterior.

En todo caso, sólo planteada en esta forma puede entenderse la originalidad de la política internacional contemporánea y el grado determinante en que en ésta influye la temática de los derechos humanos. Es decir, no es posible en el presente formular una política internacional que no integre sistemáticamente la cuestión de los derechos humanos.

2. El contexto interamericano específico donde han surgido las violaciones a los derechos humanos en la década del 70.

Sentado el principio básico anterior, es necesario reconocer a continuación que las violaciones a los derechos humanos pueden darse en un sinnúmero de contextos internacionales. No es esta la ocasión de revisar todos ellos, sino sólo de remitirse al especialísimo fenómeno que surgió en América Latina alrededor de la década de los 70 y que implicó el surgimiento de un conjunto de regímenes militares que violaron gravemente los derechos humanos en diversos países.

Para entender este fenómeno es necesario analizar -aunque sea someramente- el contexto histórico de la época.

En primer lugar es importante tener presente que la Revolución Cubana significó un punto de quiebre en las relaciones hemisféricas. La introducción de un régimen comunista estrechamente asociado a la Unión Soviética, a 90 millas de Estados Unidos, representó para este país una gravísima pérdida en su guerra fría. Máxime, cuando dicha revolución estimuló el surgimiento de numerosos movimientos guerrilleros que afectaron a diversos países del continente.

Asimismo, lo anterior condujo a que las derechas latinoamericanas se vieran fuertemente amenazadas por esta "ola insurreccional" destinada a sustituir completamente el sistema social vigente.

Se generó, así, un contexto de "guerra interna" con claras connotaciones de conflicto Este-Oeste, en el cual tanto las derechas de cada país como Estados Unidos contaron con las Fuerzas Armadas. Estas, que de por sí tenían una raigambre muy

conservadora, la acentuaron en virtud de su socialización en la versión norteamericana de la doctrina de la seguridad nacional.

En el caso de Chile aquel contexto bélico se dio con particular agudeza. Ello porque el proceso de radicalización izquierdista alcanzó una significación social y política mucho mayor que en el resto de América Latina. Aquella se expresó en el hecho inédito en el continente -y en el mundo- de que una coalición hegemonizada por partidos definidos como marxista-leninistas accediera al gobierno por medio del triunfo en elecciones democráticas.

Como reacción a todo lo anterior se produjo, pues, una extrema radicalización hacia la derecha de los sectores sociales dominantes, de los partidos políticos conservadores y de las Fuerzas Armadas. Reacción que fue activamente apoyada por los círculos dirigentes estadounidenses. Tal es así que el "Informe Rockefeller" de fines de los 60 consideró sin ambages que los regímenes militares eran el mejor antídoto contra los arrestos revolucionarios en América Latina.

Dicha reacción se expresó en una ola de golpes militares destinados a establecer rígidos sistemas de seguridad nacional y en los cuales, so pretexto de una "guerra antisubversiva", se cometieron todo tipo de violaciones a los derechos humanos contra los opositores o los sospechosos de tales. La gravedad de esas violaciones adquirió una magnitud tan grande, que generó una fuerte repulsa de la opinión mundial.

A este respecto, Chile tuvo también una importancia especial. Fue así que de todas las dictaduras latinoamericanas, la chilena fue lejos la más censurada. Esto se explica por el gran alcance que las violaciones tuvieron en nuestro país, pero, sobre todo, por el shock que produjo afuera la abismante caída de un país que había gozado de una alta consideración mundial por su

convivencia civilizada y su respeto al derecho.

De cualquier modo, es importante resaltar que las graves violaciones a los derechos humanos cometidas por las dictaduras militares del continente, contribuyeron muy significativamente al proceso de mayor toma de conciencia mundial de la importancia de estos derechos que tuvo lugar en la década de los 70, y al gigantesco desarrollo de las labores de denuncia y protección internacional de los derechos humanos.

Es así que a partir de la década pasada comienzan a actuar con gran fuerza organismos internacionales gubernamentales como la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; organizaciones no gubernamentales internacionales como Amnistía Internacional (que obtiene el Premio Nobel de la Paz en 1977); la Comisión Internacional de Juristas y Americas Watch; y entidades nacionales de derechos humanos.

Así también, a partir de la década del 70 se produce un impresionante incremento de la promoción de estos derechos (y de la denuncia de sus violaciones) de parte de los medios de comunicación, de las iglesias, de los partidos políticos, de las organizaciones sindicales y estudiantiles, de los gremios profesionales, etc.

Y, por último, vemos también que los propios gobiernos empiezan a considerar formalmente que la promoción de los derechos humanos constituye un elemento necesario y descollante del diseño de su política exterior. Un paso muy significativo en este sentido lo dio el gobierno de Carter con su política exterior de derechos humanos. Paso que ha sido especialmente relevante para América Latina, ya que ha creado un "clima" que hace mucho más difícil el apoyo norteamericano a dictaduras de derecha que violen masivamente los derechos humanos.

Tenemos, pues, que el contexto interamericano -y chileno- de la década del 70, que tan negativo fue para la vigencia de esos derechos, ha condicionado también -paradojalmente- un gran desarrollo de la conciencia y la acción internacional de protección de aquellos.

Ciertamente, la política exterior de un futuro gobierno democrático chileno deberá hacerse cargo de sus implicancias y convertir efectivamente la promoción internacional de los derechos humanos en un elemento central de aquella.

II. LA FORMULACION DE UNA POLITICA EXTERIOR CHILENA FUTURA

1. Aspecto general.

De acuerdo a lo señalado, la protección de los derechos humanos debe ser una parte integrante de toda política internacional contemporánea. No es posible entrar aquí a una profundización de todos los aspectos que esto implica. Pero se hará una presentación esquemática, procurando ordenar diversos asuntos que en su momento habría que ahondar.

Pareciera que hay que distinguir dos grandes objetivos en el diseño de una política exterior de derechos humanos: la denuncia de la violación de esos derechos y la promoción positiva de aquellos.

Una política internacional de este tipo no existe en la actualidad. Los Estados sólo actúan esporádica e incoherentemente en este terreno. Ello revela hasta que punto es difícil elaborar una política exterior al respecto. Pero a la vez, es bastante probable que países como Chile que han sufrido una dura experiencia en la materia, tomen conciencia de la necesidad de elaborar una política en esa dirección y, aún más, de convertirse en paises de vanguardia.

Lamentablemente, los países latinoamericanos que han salido de experiencias dictatoriales tampoco han dado el ejemplo en este sentido. En definitiva, sigue siendo el caso más relevante el de la política exterior del presidente Carter, que se proyectó con bastante intensidad en las relaciones entre los Estados, en los organismos internacionales (mundiales y regionales) y en la creación de una Subsecretaría de Asuntos Humanitarios integrada

por destacados activistas de derechos humanos. Pero esta política, que a pesar de su carácter incipiente no dejó de impactar al mundo, no logró madurar ni fue llevada con la suficiente firmeza por Carter, siendo abandonada por su sucesor.

Todo esto revela que los países no se han puesto al nivel de las exigencias que se impusieron al fundar el nuevo orden internacional mediante la Carta de las Naciones Unidas. En consecuencia, es necesario plantear el tema en toda su profundidad y novedad para así contribuir a que los gobiernos y la comunidad mundial adopten un compromiso real en orden a la vigencia universal de los derechos humanos. Esta es una cuestión vital que definirá el paso de los Estados a un nivel superior de convivencia internacional o su anclaje en el orden antiguo, generador de graves injusticias y conflictos bélicos. ¿Podrá Chile dar un empuje a la inclusión efectiva de la promoción de los derechos humanos en la política exterior de los países? Si nuestro país fue el factor detonante del resurgimiento de la conciencia mundial de estos derechos en la década de los 70, la respuesta a la pregunta anterior no puede ser sino afirmativa.

2. Fortalecimiento del sistema existente de denuncia y promoción.

En primer lugar, nuestro país debe impulsar una política de refuerzo y activación de los actuales organismos internacionales de derechos humanos, sean estos regionales o universales. Entre los primeros están los creados por la OEA: La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte, vinculada al Pacto de Derechos Humanos de San José de Costa Rica. Pero está también la propia OEA, esto es, su Secretaría y Asamblea General. Salvo la Corte, que tiene una competencia muy menguada, todos los órganos han tenido una activa labor respecto a la situación

chilena.

Lo mismo ocurre con los otros entes a nivel universal: la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la Asamblea General del organismo mundial. La primera nombró una Comisión Ad Hoc para el caso chileno y posteriormente un Relator Especial.

Es opinión unánime de las personas más involucradas en materia de derechos humanos que la actuación de estos órganos ha sido clave en provocar una disminución de la intensidad de las violaciones. Si los chilenos hubieren estado sin apoyo externo los problemas hubieran sido aún mayores.

Junto a los mecanismos intergubernamentales citados hay que tener en cuenta diversas instituciones no gubernamentales internacionales como Amnistía Internacional, la Comisión Internacional de Juristas y el Comité Internacional de la Cruz Roja. Y en los últimos años ha surgido un nuevo tipo de organización: los organismos no gubernamentales nacionales del tipo de la Comisión Chilena de Derechos Humanos. Estos organismos nacionales, en la medida que se interconecten, pueden jugar un importante papel en el futuro y no debiera considerárseles sólo como entidades de emergencia. Ciertamente que la labor clave en derechos humanos es lograr una estructura eficaz preventiva y no sólo reactiva ante los atentados particulares o masivos a su vigencia.

Por otra parte, otro actor clave ha sido la prensa internacional. Sin el alerta de esta última, que fue excepcional en los primeros años del proceso chileno, no hubieran reaccionado los gobiernos extranjeros como lo hicieron. Chile fue durante años noticia de primera plana de todos los más importantes medios de comunicación del mundo y ello fue un factor insustituible en la atención de la opinión pública mundial hacia nuestro país.

Por último, hay que mencionar un actor que ha sido decisivo a nivel internacional: la Iglesia Católica. Ciertamente que la autoridad moral de ésta en el mundo no tiene rival. Los pronunciamientos de Pablo VI y de Juan Pablo II han sido categóricos para condenar las atrocidades del gobierno militar chileno. Por otra parte, hay que mencionar la relevancia que la Iglesia universal ha dado a la temática de los derechos humanos como parte integrante de su actuar evangélico y como eje central de su mensaje ético. Todos estos elementos han contribuido poderosamente a hacer de los derechos humanos una cuestión de importancia mundial.

Nuestra política exterior de derechos humanos debe contemplar la gran importancia de estos actores, y específicamente ellos debieran ser considerados de relevancia para la actuación de nuestros representantes en los Estados extranjeros (especialmente en América Latina), en los organismos regionales y mundiales, en la prensa internacional, en el Vaticano y otras sedes religiosas, y en el contacto con los organismos no gubernamentales.

Excede los límites de este trabajo el entrar a los detalles e iniciativas concretas que podrían asumirse. Se trata aquí de dar una primera aproximación global al tema, pero sin duda que a todo ello debe dársele la necesaria concreción.

En resumen, la actual estructura internacional de protección de los derechos humanos es imperfecta, pero debe partirse por lo que tenemos y reforzarlo, dando lugar a otras iniciativas más audaces que señalaremos a continuación.

3. Formulación de políticas internacionales de denuncia.

La cuestión más candente y que hay que mirar con mayor atención es cuál debe ser la política exterior de Chile frente a una violación masiva de derechos humanos -del tipo de la que nosotros hemos vivido- que acontezca en otro país, particularmente si se trata de una nación latinoamericana.

Para orientar correctamente una respuesta a este problema conviene discernir entre una política preventiva y una reactiva.

La política preventiva consiste en sustituir la actual estructura regional de seguridad por otra más autónoma de América Latina.

Como se dijo, una de las raíces del surgimiento del caso chileno estuvo en la tenaz ubicación de nuestro país dentro de un contexto de guerra fría internacional. Bajo este esquema, las violaciones a los derechos humanos no eran percibidas como tales por sus autores, sino todo lo contrario: eran bajas del enemigo y síntomas de una guerra que se estaba ganando.

Este esquema de "seguridad interamericana" responde en gran medida al proyecto global de "seguridad nacional norteamericana". Mediante él los gobiernos latinoamericanos han evaluado sus problemas condicionados por los intereses y concepciones mundiales de los Estados Unidos. Ello hizo que las dictaduras militares latinoamericanas asumieran los conflictos socio-políticos internos en la perspectiva de una guerra contra un enemigo externo que se había infiltrado en la nación, "guerra" que, por lo tanto, era concebida en último término como internacional, pero que afectaba realmente a los propios pueblos.

Una política exterior preventiva debe comenzar, naturalmente, por sustituir un esquema de ese tipo por otro más apropiado. Un esquema que privilegie la "seguridad latinoamericana" respecto a la "seguridad interamericana". Esta última, como se ha visto, puede amenazar la propia seguridad de los países latinoamericanos al inducir a sus gobiernos a efectuar una guerra en contra de sus mismos compatriotas.

En pocas palabras, debiera reemplazarse el Tratado de Asistencia Recíproca de Río de Janeiro de 1947 (acordado en plena Guerra Fría) y el adiestramiento de los más altos oficiales latinoamericanos en escuelas de guerra norteamericanas, por un Tratado de Seguridad Latinoamericana y por el entrenamiento de nuestros oficiales en academias propias. Fundamentándose en esta estructura básica latinoamericana, no habría inconveniente en intercambiar opiniones con los técnicos norteamericanos.

En particular, la Doctrina de la Seguridad Nacional debe ser definitivamente superada en América Latina. Nuestras Fuerzas Armadas no deben estar orientadas por las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos. Deben tener su formación y doctrina estratégica propia para de este modo estar en un pie de igualdad frente a la doctrina estratégica norteamericana, de alcances conceptuales y materiales mundiales. Es decir, debería desarrollarse una doctrina estratégica nacional y regional por parte de los países latinoamericanos. Existen ya, de hecho, iniciativas sobre el particular que han sido formuladas por la Comisión Sudamericana de Paz.

En relación a la política reactiva hay que distinguir entre las violaciones particulares y masivas de los derechos humanos. La verdad es que la actual estructura internacional destinada a proteger estos derechos está concebida para reaccionar prioritariamente frente a violaciones individuales.

Las vulneraciones masivas no están formalmente consideradas en los tratados internacionales. Este es un grave vacío. Debiera existir un sistema que permita una reacción internacional prevista e institucionalizada frente a las violaciones masivas a los derechos humanos; ya que éstas, por su propia naturaleza, reclaman una acción diferente de la necesaria para enfrentar las violaciones particulares.

Esta materia, por su importancia, exige proposiciones concretas de envergadura. Una de éstas podría ser la promoción por parte de Chile de la suscripción de un Tratado Latinoamericano de Defensa Colectiva ante las violaciones masivas de derechos humanos.

La experiencia de nuestro país indica que es clave para la eficacia de la protección internacional de los derechos humanos la rapidez y universalidad con que terceros países actúen ante una violación súbita y generalizada. En el caso chileno no se tuvieron los mejores instrumentos jurídicos para hacerle frente. Hay que preparar, pues, nuevos instrumentos que obliguen a la comunidad regional a actuar mancomunadamente ante las crisis masivas.

Un instrumento internacional de esta naturaleza, que sería original respecto de los demás tratados internacionales, debiera incluir normas relativas a la manera más inteligente, realista y eficaz de hacer frente al fenómeno de las dictaduras latinoamericanas. No puede quedar en el vacío jurídico un fenómeno tan propio de nuestro continente, aunque en rigor, una dictadura podría no llegar a violar masivamente derechos humanos básicos como el derecho a la vida, a la libertad o a la integridad personal. En todo caso, es importante tener presente que desde que se han consagrado internacionalmente los derechos humanos, las dictaduras han pasado a ser fenómenos internacionales además de internos y, por lo tanto, una política

exterior de derechos humanos no será nunca completa mientras no asuma controladamente este fenómeno.

La posición categórica de condena y rompimiento de los países del Pacto Andino frente al régimen de Somoza en 1978-1979, es un ejemplo notable de acción colectiva en la materia y demuestra la plena factibilidad de elaborar un pacto común preventivo frente a estas situaciones.

4. Formulación de políticas internacionales de promoción.

Como se ha expresado, una política de derechos humanos no puede quedarse sólo en la denuncia cuando ellos son violados; también es absolutamente necesario el que éstos sean promovidos positivamente.

Para lo anterior hay que tener en cuenta que los derechos humanos son un todo interdependiente integrado por derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. No es este el momento de desarrollar las consecuencias de esta interdependencia, pero basta con dejar consignado el principio de que una política eficaz de protección de los derechos humanos debe necesariamente preocuparse de todos ellos.

El sistema internacional en su conjunto es interpelado por los derechos humanos. Estos valores son en tal medida determinantes que impregnan toda acción social concebible y, entre ellas naturalmente, las diversas conductas internacionales.

Las situaciones política, militar y económica mundiales, adquieren un relieve peculiar a la luz de los derechos humanos. Estos últimos tienen un excepcional valor, en particular para formular en términos más imperativos las demandas del Tercer

Mundo ante los países industrializados. La lucha contra la explotación mundial deja de ser una mera consecuencia de una determinada ideología para pasar a fundarse en valores universalmente reconocidos, pero no implementados. Es así como a través de la invocación de los derechos humanos globalmente considerados se apela al corazón mismo de los valores por los que dicen guiarse los grandes de esta tierra.

Las luchas por renegociar la deuda externa, por establecer un nuevo orden económico internacional, y por acceder efectivamente a la libre determinación de los pueblos; cobran un significado más coherente a la luz de la idea de promoción integral de los derechos humanos. Cabe anotar aquí que muchos autores en diversos foros internacionales hablan de "los derechos humanos de la tercera generación". Ellos serían el derecho al desarrollo, a la paz y a un medio ambiente sano. Esto revela una tendencia que la política exterior futura de Chile debe vigorizar al formular y enfrentar los problemas internacionales más graves y que, por tanto, más afectan a la persona humana en su dignidad y derechos fundamentales.

Toda esta política de promoción debe llevar a Chile a desarrollar acciones concretas en la escena internacional. Naturalmente que esto requiere, entre otras cosas, "limpiar la casa". Es decir, desmontar las estructuras de la dictadura y sus leyes de amnistía. Nuestro primer desafío ante el mundo no es llegar como cruzados de un nuevo mensaje, sino ser capaces de dar un ejemplo de tránsito a la democracia con pleno respeto a los derechos humanos de todos y de sancionar lo que imperativos de humanidad exijan.

Sólo una vez "recobrados" a nuestra democracia podremos emprender las tareas que aquí se han diseñado.

Hay muchas otras acciones concretas que efectuar en este campo, como la creación de una Dirección de Derechos Humanos en el Ministerio de Relaciones Exteriores, que impulse las nuevas iniciativas a escala intergubernamental. Entre ellas, sería crucial vigorizar las estructuras jurídicas existentes incorporando a Chile a los Protocolos facultativos de los Pactos; fortaleciendo la Convención contra la tortura; ideando un pacto internacional sobre el exilio; promoviendo la enseñanza de los derechos humanos en América Latina a través del Pacto Cultural Andrés Bello; y elaborando diversas convenciones internacionales como un convenio sobre el desaparecimiento forzado de personas, la prohibición de la aplicación de la pena de muerte en crímenes políticos, y otras.

En resumen, son muchas y muy fundamentales las tareas a realizar en esta materia. Y debido a su dolorosa experiencia, Chile tiene autoridad moral para presentar ante América Latina y el mundo una novedosa y enérgica política exterior de derechos humanos.

Editor Felipe Portales
Secretaria María Paz Del Río V.

Avda. Presidente Errázuriz 3070
Casilla 16637 - Correo 9
Teléfono 483047
Télex 341622 ILET CK

Diseño de Portada: María Eugenia Pino