

El poder en América Latina desde la perspectiva de los derechos humanos: siglo XX

Erasmio Sáenz Carrete*

El análisis del poder desde la perspectiva de los derechos humanos en América Latina y el Caribe es, sin duda alguna, un intento ambicioso y audaz. En primer lugar porque la temática de los derechos humanos no ha sido abundante y en segundo término porque esta ecuación, poder *versus* derechos humanos, o viceversa, se ha planteado en otras variables, y en nuestro parecer será uno de los primeros intentos encaminados a situar en su justa dimensión estas dos variables de la realidad social y política.

En esa dirección, nuestra investigación tratará de caracterizar algunas de las tendencias más significativas en el acontecer del siglo xx.

CONTEXTO

América Latina y el Caribe irrumpen en el siglo xx en varios escenarios. Por un lado, el poder político se debate incesantemente entre la búsqueda de fórmulas de convivencia sustentada en principios democráticos, y por el otro,



IZTAPALAPA 32

ENERO-JUNIO DE 1994, pp. 183-196

* Profesor investigador de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana.

se observa una persistente tendencia a regirse por poderes *de facto* de oligarquías o de poderes personales. El caudillo, el presidente omnipotente, el *supremo*, el dictador representan la tendencia general. La excepción son los regímenes democráticos. Aun en esta situación, duran poco o su poder real está coartado por las tentaciones frecuentes de los golpes de Estado. No es casual, en estas circunstancias, que América Latina sea la primera región del mundo que crea un instrumento para salvaguardar el derecho de asilo.

En efecto, en 1928 fue convocada una reunión de ministros plenipotenciarios del Continente. Al término de la misma fue aprobada, entre otras, la Convención sobre Asilo. Se dispone que será acordado en las siguientes circunstancias: "El asilo de delincuentes políticos en Legaciones, navíos de guerra, campamentos o aeronaves militares, será respetado en la medida en que, como un derecho o por humanitaria tolerancia, lo admitieren el uso, las convenciones o leyes del país de refugio..."¹

Otro precedente fue que a finales del siglo XIX algunos países del Cono Sur habían avanzado en la elaboración de una convención que contemplaba ya la situación de los asilados políticos. Esto no era más que el reflejo de un periodo de gran inestabilidad política. Gobiernos iban y venían o, en su defecto, los regímenes oligarcas se perpetuaban por varias décadas. Por ello, la literatura del siglo XX tendrá muy en cuenta la caracterización del dictador: *La sombra del caudillo*, de Martín Luis Guzmán, *Yo el supremo*, de Augusto Roa Bastos, *El señor presidente*, de Miguel Ángel Asturias, *El recurso del método*, de Alejo Carpentier, *El otoño del patriarca*, de Gabriel García

Márquez, por citar algunos, son ejemplo de la tendencia generalizada de regímenes autoritarios. El poder, ejercido de manera omnipresente y casi todopoderosa, tenía consecuencias funestas en los derechos civiles y políticos. La libertad de expresión se encontraba frecuentemente maniatada. Los periódicos que osaban publicar críticas directas sufrían de inmediato represalias: la cárcel o el destierro. La manifestación pública se daba escasamente y la libertad de asociación era vigilada. La tortura y el tormento eran las vías comunes en que se sustentaba cualquiera averiguación de carácter penal. En lo político, los disidentes eran objeto de persecuciones de diversa índole, incluyendo las ejecuciones sumarias, la cárcel en condiciones inhumanas o el exilio.

Al mismo tiempo, algunos países del Subcontinente experimentaban un auge económico y un impulso de las migraciones provenientes de Europa meridional (Portugal, España e Italia). Sin embargo, el contexto colonial seguía presente en algunos enclaves (Puerto Rico, Belice, la Guadalupe, la Martinica, Jamaica, las Bahamas, el actual Surinam, la Guayana inglesa, la Guayana francesa, Trinidad y Tobago); se habían dado intentos de sojuzgamiento en Nicaragua y en Cuba por la nueva potencia en la región, esto es, Estados Unidos de América.

Formalmente las luchas libertarias y la predominancia de las posturas de los liberales en México, Centroamérica y algunos países del Cono Sur estaban influenciadas por las ideas de la ilustración y por los principios de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución francesa. La Revolución estadounidense había hecho lo suyo influenciando en muchas naciones allende el Río Bra-

vo las formas de gobierno federal. Tal fue el caso de Brasil, Venezuela y México. Muchas de las constituciones del siglo XIX llevaban implícitos los ideales de la Revolución francesa, los cuales sustentaban sus formas de gobierno en la división de poderes, el derecho al voto, una adecuada procuración de justicia, la igualdad de todos ante la ley. No obstante, había una distancia real entre lo escrito y lo cotidiano. La esclavitud continuó vigente hasta muy avanzado el siglo pasado, particularmente en Brasil, sin dejar de mencionar que aparecen o se recuperan formas de explotación de semiesclavitud:

La incorporación de elementos de semiesclavitud o semiservidumbre es de tal magnitud, que hasta ha dado pábulo para que el mismo punto de arranque del modo de producción capitalista sea percibido como una especie de retorno a los peores rigores del régimen colonial. Este "retorno" no es tal sino en apariencia, pero el mantenimiento y hasta la recreación de formas semiesclavistas o semiserviles a lo largo del proceso es un hecho real...²

Los derechos humanos son un conjunto integral que reúne los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Hay un *continuum* que se establece entre estos derechos, aunque el énfasis de unos sobre los demás ha estado condicionado a los periodos históricos y a la conciencia que ciertas sociedades han tenido sobre algunos de ellos.

Fue así que los hombres de la Reforma pensaron los derechos humanos en la óptica del individuo. Las influencias de la ilustración, el Siglo de las Luces y la Revolución francesa son claras al respecto.

La conquista de los derechos humanos en el mundo no se ha dado de golpe.

Aunque en un primer momento los derechos humanos nacieron en el seno de un pensamiento individualista: el pensamiento de la ilustración, que comulgaba con el de Robinson Crusoe, su propia lógica les ha ido conduciendo a una concepción más profunda.³

LOS MOMENTOS DE LOS DERECHOS HUMANOS

La concepción y la amplitud del alcance de los derechos humanos ha tenido una evolución extraordinaria en dos siglos. 1789 marca ciertamente el inicio de la época que definirá una toma de conciencia, tanto en términos de procesos políticos como en la definición de un catálogo de derechos del individuo.

Los teóricos de los derechos humanos han dividido esta temática en tres tiempos. También la entienden como las *tres generaciones de los derechos humanos*.

Efectivamente, "El hecho de que se señale que existen tres generaciones significa, entre otros elementos, que se parte de los primigenios derechos humanos, considerados por la comunidad internacional que así los consagró, como los inmanentes a la propia naturaleza del hombre y que son los que recoge la Declaración Universal".⁴

La primera generación es la que se condensa en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, adoptada el 26 de agosto de 1789. En el preámbulo de este importante documento, los representantes del pueblo francés proclamaron para la posteridad "una declaración solemne de los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre".

Es aquí donde surge la concepción moderna de los derechos humanos.⁵ Las constituciones políticas de los países occidentales adoptaron pronto rubros consagrados a las garantías individuales. En el caso mexicano esto se materializó plenamente en la Constitución de 1857, aunque la de 1824 se había hecho eco del derecho a la libre expresión, proscripción a la tortura, detenciones arbitrarias, etcétera.

La Revolución mexicana de 1910, inspirada en reivindicaciones sociales tales como el reparto de tierra, los derechos de los trabajadores, la educación e instrucción para todos y servicios sociales para los más desfavorecidos determinó la interrupción de los derechos sociales. Simultáneamente varias revoluciones y movimientos sociales sacudieron al mundo. Estos acontecimientos dieron lugar a la segunda generación de los derechos humanos, es decir, los derechos sociales y económicos cuya condensación se ve claramente en el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. Las constituciones de Querétaro (1917) y la de la República de Weimar (1919) son los ejemplos más logrados en cuanto a derechos sociales y económicos.

Con la emancipación de varias naciones de sus metrópolis, el derecho al desarrollo, la preservación del equilibrio ecológico, el nuevo orden de la comunicación, y el derecho a la paz hablan de la tercera generación de los derechos humanos o llamados "derechos de solidaridad":

(Éstos), además de expresar nuevas aspiraciones o reivindicaciones, para su efectiva realización requieren de la concentración de esfuerzos de todas las fuerzas sociales, es decir, de los individuos, Estados, otras instancias u organizaciones públicas o privadas y,

fundamentalmente, de la comunidad internacional.⁶

Al haber hecho estas distinciones podría dar la impresión de que los derechos humanos, considerados en sus tres fases, son contrapuestos. La diferenciación, sin embargo, por una parte es histórica, y por la otra metodológica, pues los derechos humanos son un "todo integral, indivisible e interdependiente".⁷

EL EXILIO LATINOAMERICANO: 1964-1986

Un indicador de los derechos humanos lo constituye, sin duda alguna, la emergencia de una situación de refugiados. Para tal propósito tendremos en cuenta dos situaciones que se han presentado en América Latina: el exilio suramericano y los refugiados centroamericanos. El exilio latinoamericano tiene características singulares, ha sido un proceso *in crescendo* en el que no solamente se ha involucrado un solo país, sino en ciertos periodos coinciden con flujos en una región. Entre 1965 y 1986, aproximadamente un millón 250 mil personas dejaron su país de origen por motivos políticos. En casi todos los países de América Latina se dieron flujos migratorios de carácter político que incluyeron a individuos y grupos. Por otra parte, el exilio político produjo al mismo tiempo movimientos migratorios de tipo económico al desestructurarse los circuitos de producción de un sector o varios de un país. Por primera vez en la historia latinoamericana sacerdotes, religiosos, religiosas, obispos y laicos huyen de su país a causa de la persecución que se desencadena en contra de ellos por su compromiso político en favor de un cambio social.

BRASIL. EL INICIO DE LA DIÁSPORA

El punto de partida del exilio que irá tomando proporciones continentales se produce en Brasil, con la caída del presidente Goulart (1964). Intelectuales, funcionarios, líderes y universitarios debieron dejar su país como resultado de la persecución inmediata que trajo el golpe de Estado perpetrado por los militares ese año.

La situación originada por la intervención de Estados Unidos en la República Dominicana en 1965 produjo la emigración de centenares de dominicanos a países cercanos de América Latina y Europa. Paralelamente los haitianos huían en proporciones crecientes en dirección de Santo Domingo, México, Cuba, Francia y Canadá. Hay que decir que los brasileños y haitianos serán los grupos de refugiados cuyo exilio durará más tiempo (excepción hecha de los chilenos). De hecho, apenas en 1986 se puede hablar de un retorno de los refugiados haitianos, muchos de los cuales habían dejado su país en el transcurso de los años sesenta. El exilio de los brasileños, si consideramos como punto de partida 1964, durará alrededor de 15 años, mientras que el de los haitianos, más o menos 25 años.

El caso de los cubanos merece una mención aparte, por la forma organizada y casi dirigida exclusivamente a tres países: Estados Unidos, España y Venezuela. Pero es sobre todo en el primer país donde los cubanos buscaron un lugar de residencia. Para 1966, 288 mil originarios de Cuba⁸ fueron admitidos en Estados Unidos. Por otra parte, se trata de una migración más o menos irreversible. Quienes salen de la isla del Caribe saben que no hay punto de retorno. Además, en

la emigración cubana se confunden perfectamente la originada por motivos políticos y económicos. Esta situación será característica de ese grupo. Ciertamente se darán algunas similitudes con los haitianos de los ochenta, pero las condiciones sociales y económicas prevalecientes en Haití nada tendrán en común con las de Cuba.

Una de las primeras operaciones en las que intervino el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), tuvo lugar en 1967, cuando un grupo de 900 haitianos llegaron a las Bahamas por mar, y otro grupo de 700 estaban en tránsito hacia México y Jamaica.⁹

En el periodo que va de 1968 a 1973, el grupo más numeroso de refugiados fue el de los brasileños como consecuencia de los actos constitucionales de 1968. Los países de asilo fueron principalmente Chile, Venezuela, México y Francia. Solamente en este último se estima que había 1 500. Este grupo estaba compuesto por estudiantes, intelectuales, sindicalistas y de profesiones liberales. Los haitianos siguieron emigrando por igual de su país, así como guatemaltecos y nicaragüenses. Un grupo importante de mexicanos buscaron asilo en Chile, Cuba y Europa como consecuencia de la represión que trajo el movimiento estudiantil de 1968. Grupos pequeños de colombianos y dominicanos también buscaron asilo en América Latina y Europa.

LA DIÁSPORA SURAMERICANA

De 1973 a 1975 se da uno de los movimientos más importantes de refugiados latinoamericanos hacia to-

das las direcciones del mundo (África, Asia y Oceanía, países del Este e incluso en la China Popular, Europa Occidental y América del Norte); la caída de Salvador Allende en 1973 marcó el inicio de una diáspora no sólo de chilenos, sino al mismo tiempo de brasileños, uruguayos, paraguayos, bolivianos y posteriormente de argentinos. La militarización sustentada en la doctrina de la seguridad nacional será un proceso semejante a una avalancha de nieve: Chile, Uruguay, Argentina, Bolivia y Ecuador. Durante el gobierno de la Unidad Popular había en Chile, según estimaciones del ACNUR, alrededor de 15 mil refugiados latinoamericanos. La caída de Allende produjo una de las operaciones de reasentamiento más importantes en Latinoamérica, sólo comparable con la de Asia del Sureste. Chilenos, brasileños, uruguayos, paraguayos, guatemaltecos, mexicanos eran ubicados en países europeos. África del Norte, países latinoamericanos, Oceanía y países del Este. Alrededor de 10 mil personas buscaron asilo en 25 representaciones diplomáticas ubicadas en Santiago.¹⁰ Semejante práctica no volverá a repetirse hasta 1978-1979, en Managua, cuando varios miles de personas buscarán asilo en las embajadas de Costa Rica, Colombia, México, Panamá y Venezuela.

Casi en forma paralela al exilio chileno se producía el exilio uruguayo, hasta el punto de dejar al país vacío de su mejor *intelligentsia* y de sus cuadros medios. Este proceso no se detendrá hasta 1985. Del mismo modo, con la llegada al poder de los militares en Argentina, en 1976, miles de argentinos buscarán asilo en Brasil, México, España, Venezuela, Francia e Italia. Por razones de cercanía y un cierto clima de tolerancia en Argentina después de la llegada al poder

de Perón, chilenos, bolivianos, paraguayos, uruguayos y brasileños residían en ese país hasta el golpe militar de Videla. El persistente clima de inseguridad y la *guerra sucia* desatada tanto contra argentinos como contra extranjeros, urgieron al ACNUR a buscar un reasentamiento de emergencia. Según el Consejo Mundial de las Iglesias, había en este país aproximadamente unos 20 mil refugiados, de los cuales 15 mil eran chilenos. Este país de hecho había recibido el contingente más numeroso de refugiados en América Latina en 1973 y 1974. Fueron reconocidas en calidad de refugiados por el ACNUR 11 mil 299 personas entre diciembre de 1973 y el 31 de diciembre de 1984, de las cuales el 84.5% eran chilenos, el 11% uruguayos, 2.2 bolivianos y 1.3 brasileños. Otro importante grupo buscó asilo en Perú, pero las autoridades decidieron aceptarlos sólo de manera provisional hasta que encontraran país de asilo. Desde este país fueron reubicadas 2 mil 828 personas al 31 de diciembre de 1974. Los países latinoamericanos absorbieron el 20.7% en 1973, 31.9 en 1974 y 4% en 1975. Al 31 de diciembre de 1975, el ACNUR por medio del Comité intergubernamental para las Migraciones, había reubicado a 11 mil 076 personas en varios países.

En junio de 1976 el ACNUR hizo un llamado de urgencia para reubicar a los refugiados latinoamericanos en Argentina. Sólo en ese año fueron reubicados 3 mil 311 personas, incluidos otros refugiados en tránsito en Perú. Los países latinoamericanos absorbieron una quinta parte del número de personas reubicadas. Los principales países de asilo para 1976 eran Canadá (2 011) —números acumulativos—, Suecia (1 865), Francia (1 433), Rumania (1 150), Reino Unido (812) y Australia (766), mientras que entre los

países latinoamericanos los principales eran México (259), Cuba (187), Panamá (95) y Venezuela (90).¹¹ Hablamos exclusivamente de los refugiados reubicados de Argentina o Perú. Las solicitudes de asilo de las personas llegadas directamente al país de acogida representan una estadística aparte. Este año fue uno de los de mayor actividad desde que se iniciara la operación de reasentamiento de refugiados en otro país desde octubre de 1973. Una buena parte de los refugiados de este año eran también exprisioneros políticos chilenos recién liberados por Pinochet.

A partir de 1977 se nota una sensible disminución de refugiados reubicados: 273 en América Latina (el 8%) y 2 mil 422 en países europeos, América del Norte, África del Norte y Oceanía. Los argentinos fueron uno de los grupos notables de este año, hasta el punto que el ACNUR decidió abrir una subdelegación en Río de Janeiro para ocuparse de los refugiados argentinos, uruguayos y paraguayos. Estos últimos eran el grupo más importante de inmigrados en Argentina (en 1970 se calculaban en 220 mil 300, el 30.2% de toda la inmigración de este país).¹² Al producirse la dictadura en 1976, muchos de ellos buscaron asilo en Europa y en otros países latinoamericanos.

Los uruguayos después de los chilenos eran el grupo más numeroso de refugiados en América Latina. En 1977 representaba casi el 10% de la población total de refugiados latinoamericanos en Francia.

Los chilenos siguieron saliendo de su país, unos en calidad de prisioneros políticos recién liberados, pero el grupo más importante estaba integrado por familiares directos de los chilenos exiliados en otros países, quienes solicitaban la reunión de la familia. Con el fin

de solucionar estos casos, cada vez más recurrentes, el ACNUR decidió abrir también una subdelegación en Santiago.

OTRO ESCENARIO: AMÉRICA CENTRAL Y EL CARIBE

La migración política en 1978 sigue las mismas tendencias observadas con los refugiados provenientes del Cono Sur, aunque se dan casos limitados de refugiados peruanos. No obstante, en América Central y el Caribe la situación comienza a volverse tensa, lo cual produce flujos migratorios de nicaragüenses y haitianos. Los primeros buscan principalmente asilo en los países circunvecinos, tales como Honduras y Costa Rica. A finales de septiembre de 1978, alrededor de 25 mil personas habían buscado asilo en Honduras.¹³ La Cruz Roja Internacional había enviado víveres y una asistencia médica. En Costa Rica se encontraban, según el ACNUR, 60 mil refugiados dise-



minados en campamentos de la Cruz, Liberia, Alajuela, San Carlos, los Chiles, Limón, Barra de Colorado y San José;¹⁴ otros 500 habían buscado asilo en Panamá, y México había aceptado alrededor de 800 nicaragüenses, principalmente vía asilo diplomático, antes de que rompiera relaciones con ese país, situación no vista antes en esta región.

Se producían, por otro lado, reflujos de refugiados recién repatriados, como fue el caso de los bolivianos, quienes regresaban a su país después de una amnistía obtenida por la huelga de hambre de mujeres bolivianas en varias iglesias de La Paz y otras ciudades del país. Esto mismo pasaba con 150 refugiados mexicanos, quienes regresaban al país gracias a la amnistía decretada por el gobierno federal el 28 de septiembre de 1978. Este grupo se encontraba en Italia, Países Bajos, Cuba, Francia y Estados Unidos.

El *impasse* de la dictadura duvaleriana dio pie a que a partir de ese año el número de exiliados aumentara. Éstos buscarán asilo en Canadá, Estados Unidos, México, Francia, e incluso en algunos países Áfricanos.

CAÍDA DE SOMOZA: FLUJOS Y REFLUJOS

Con la caída de la dictadura de Somoza, en julio de 1979, los refugiados nicaragüenses que habían huido de los cruentos combates de la insurrección popular en contra de esta dinastía comenzaron a regresar a su país, mientras que los exguardias somocistas se ubicaban casi en los mismos lugares dejados por los refugiados en Honduras. Al mismo tiempo, la situación en El Salvador se deterioraba día a día, lo mismo que en Guatemala. De este país comenzarán a internarse

en territorio mexicano pequeños grupos de campesinos, como resultado de las prácticas antiguerrilleras de los militares.

Mientras tanto los refugiados del Cono Sur disminuían sensiblemente: 113 eran reubicados en países latinoamericanos y 1 977 en Europa y otros continentes. América Latina aceptaba menos refugiados, toda vez que de todos los latinoamericanos reubicados, apenas el 5.4% se quedaban en esta parte del Continente, principalmente en México, Venezuela y Brasil. De octubre de 1973 a finales de 1979, 17 mil 692 personas habían buscado asilo a través del ACNUR en países fuera de Latinoamérica. Esta región había absorbido en este periodo a casi la quinta parte de sus propios refugiados.

Otras de las novedades de este año fue el retorno de los brasileños a su país de origen, después de 15 años de exilio. El clima político en Brasil, si bien todavía dirigido por los militares, era más abierto, la represión como tal comenzaba a desaparecer, el movimiento obrero recuperaba su lugar y la vida intelectual se enriquecía por el retorno de la mayor parte de los intelectuales. Brasil caminaba hacia la democracia.

AMÉRICA CENTRAL, EL EXILIO MÁS NUMEROSO

En los ochenta el escenario dominante de situaciones de refugiados y desplazados seguirán siendo América Central y el Caribe. En 1980 tiene lugar la toma de la Embajada peruana en la Habana, lo cual propiciará la salida de más de 210 mil personas,¹⁵ de las cuales la mayor parte se instalará en Estados Unidos. Otros más buscarán a sus familiares en España y Venezuela.

mientras que algunos países latinoamericanos, entre ellos Costa Rica y Perú, harán ofertas limitadas para su reubicación en sus propios territorios.

Al iniciarse una nueva década, había en Latinoamérica alrededor de 100 mil refugiados chilenos, bolivianos, colombianos, cubanos, paraguayos, salvadoreños, guatemaltecos y uruguayos. Dos grupos importantes emergen de esta década: los salvadoreños y los guatemaltecos. En El Salvador surge una guerra civil, situación que producirá desplazamientos internos y el exilio creciente de su población. Al primero de julio de 1982 se estimaban en 297 mil refugiados de origen salvadoreño (el 88.9% de la población total de refugiados de América Central). Guatemala es escenario de una circunstancia semejante, aunque las prácticas de contrainsurgencia producirán genocidios en poblaciones indígenas guatemaltecas. Ante la puesta en aplicación de programas tales como la "tierra arrasada", los "polos de desarrollo" y el control militar omnipresente, miles de guatemaltecos buscarán asilo en primer lugar en México, Honduras y Estados Unidos. Para este periodo se calculaban, solamente en México, alrededor de 27 mil refugiados guatemaltecos. El primer grupo importante emigra a finales de 1979; aproximadamente 450 personas se internan en territorio mexicano. En 1981 se estiman en 10 mil los refugiados provenientes de Guatemala, hasta llegar a 46 mil en abril de 1984. A partir de entonces, los movimientos se estabilizan, no así para los salvadoreños, los cuales a finales de 1986 seguían huyendo de su país de origen.

Los *boat-people* de los haitianos semejan al fenómeno de los desplazados y refugiados del Sureste asiático. Los primeros buscarán en condiciones pre-

carias asilo principalmente en Estados Unidos. Sus esfuerzos, empero, se verán frustrados al ser encarcelados en varios penales estadounidenses, donde algunos permanecerían hasta casi dos años. No obstante, en febrero de 1986 su situación comienza a cambiar al producirse la caída estrepitosa de la dictadura de Duvalier. En el curso de este año, varios miles de haitianos regresaron a su país de origen luego de 15, 20 o 25 años de exilio.

A finales del primer trimestre de 1982, 4 mil 578 personas, principalmente provenientes del Cono Sur, habían sido reubicadas con el apoyo del ACNUR en países latinoamericanos. Éstos absorbían la cuarta parte de sus propios refugiados, toda vez que los que llegaban a Argentina, Brasil o Perú debían ser reubicados en otro país. Tampoco hay que olvidar que la mayor parte de los países suramericanos habían aceptado en los cincuenta e inicios de los sesenta a refugiados provenientes de Europa. A finales de los sesenta, Argentina y Brasil acogían a refugiados y desplazados del Sureste asiático. De ese modo, al primero de enero de 1985 había 11 mil 500 refugiados en Argentina, 5 mil 300 en Brasil, 2 mil 500 en Chile, 370 en Colombia, 900 en Ecuador, 600 en Perú y 1 400 en Venezuela.¹⁶

En América Central el ACNUR asistía, hasta el 30 de abril de 1986, a 33 mil 901 nicaragüenses, 42 mil 008 guatemaltecos y 33 mil 832 salvadoreños.¹⁷ El problema se presenta para los primeros, porque entre este grupo hay un contingente importante que desestabiliza al gobierno sandinista de Nicaragua. Esta situación ha dado lugar a que en dos ocasiones las autoridades hondureñas solicitaran a la comunidad internacional su reubicación en otro país. La situación podía solu-

cionarse si se consideraba seriamente la propuesta de Amnistía de Managua. Con ella todos los nicaragüenses que lo desearan podrían regresar a su país de origen.

El retorno de los argentinos después de las elecciones de diciembre de 1983, así como el de los uruguayos (en marzo de 1983), se realiza lentamente. El regreso también a la democracia de Guatemala hace pensar que a raíz de las recientes conversaciones entre las autoridades guatemaltecas y mexicanas, un proceso de repatriación masiva podría avizorarse, una vez que las condiciones de seguridad lo permitieran plenamente.

De 1964 a 1986, América Latina ha conocido un exilio continuo de grupos o individuos. En estos años no ha habido tregua para los perseguidos políticos. La lucha contra la guerrilla después de la seguridad nacional, la tierra arrasada, la desestabilización de Nicaragua, la guerra civil en El Salvador, o las situaciones individuales de seguridad política y la práctica del golpe hacen de nuestro continente un lugar vulnerable para los derechos humanos. Mientras éstos no se respeten, el exilio seguirá siendo la cruz de individuos, grupos y naciones.

LA PROBLEMÁTICA DE LOS REFUGIADOS EN EL CONTEXTO CENTROAMERICANO

En efecto, la década pasada se caracterizó por flujos de refugiados y desplazados de la región centroamericana al interior de la misma: Belice, México, Estados Unidos, Canadá, e incluso a varios países europeos y Australia. En la Conferencia Internacional so-

bre Refugiados Centroamericanos celebrada en la ciudad de Guatemala del 29 al 31 de mayo de 1989 se hablaba "de casi dos millones de centroamericanos (que) se han desplazado en la región".¹⁸

Los grupos nacionales más desarraigados fueron los salvadoreños, guatemaltecos, nicaragüenses y hondureños. Nunca en la historia centroamericana se había dado un desplazamiento de tales magnitudes. El único precedente similar se dio en 1978 y 1979, al momento de la insurrección en contra de la dictadura de Somoza. Ahora bien, el grupo que buscó asilo fue el nicaragüense, sin embargo, la llegada de los sandinistas al poder fue el elemento que cambió la correlación de fuerzas en la región. De esta forma, la guerra fría fue reactivada con base en viejos y nuevos argumentos. La desestabilización y la guerra de baja intensidad marcaron la pauta de una buena parte de la década de los ochenta.

En este contexto se da la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) que buscó dar una respuesta regional al problema del desarraigo de América Central. Así, dos países de esta área, Belice y México plantearon un Plan de Acción Concertado, orientado a resolver el problema de tres categorías de poblaciones, a saber, los refugiados, los repatriados y los desplazados. Cuando se convoca a esta Conferencia eran las de refugiados y desplazados externos las categorías poblacionales más recurrentes.¹⁹

CIREFCA efectivamente ha dado resultados en la búsqueda de soluciones duraderas a su población objetivo. Varios de estos logros se explican en la medida en que CIREFCA ha ido a la par de los cambios políticos de la región, y por la voluntad política de los países convocantes para dar cumplimiento al Plan de Acción. Otro

elemento no menos importante ha sido la progresiva consolidación del proceso de paz en la región.

A raíz de la Segunda Reunión Internacional del Comité de Seguimiento de CIREFCA puede verse que el contexto ha variado en relación con 1989, cuando se ponía énfasis en el trato a los refugiados. La tendencia actual se orienta hacia un número mayor de repatriados. La firma de los Acuerdos de Chapultepec ha sido el factor decisivo para una cronograma de paz en El Salvador que contempla, desde luego, la reinserción tanto de los desplazados internos como de los refugiados. El hecho de que se haya dado la Segunda Reunión Internacional de CIREFCA en San Salvador permitió dar un mayor realce a los programas de reinserción de los desplazados, desmovilizados y repatriados. El documento oficial de El Salvador presentado en esta Conferencia va destinado a la atención de 153 839 desplazados internos y 26 646 repatriados.²⁰

El proceso del retorno de los refugiados guatemaltecos en México se percibe ahora como certeza: con la firma de los Acuerdos entre el Gobierno de Guatemala y las Comisiones Permanentes de los refugiados guatemaltecos en México se dan las condiciones políticas, económicas y sociales para su reinserción en su país de origen.²¹ De esta forma, entre 1993 y 1994 retornarán buena parte de los 44 011 refugiados guatemaltecos actualmente asentados en tres estados de México. Para quienes estamos en la acción humanitaria este hecho es de gran trascendencia, toda vez que es una de las pocas ocasiones —si no la primera vez— que una población refugiada organiza con su Gobierno las bases para el retorno.

Nicaragua, por su parte, orienta su actividad a la atención de repatriados y desmovilizados. En este sen-

tido, este país presentó en El Salvador proyectos para 62 mil familias (aproximadamente 340 000 personas) afectadas directa o indirectamente por la guerra.

México, por su parte, conoció un éxodo importante de refugiados centroamericanos: más de 46 000 guatemaltecos y varios miles de salvadoreños.

CIREFCA

El proceso de paz en América Central que llevó al histórico documento de Esquipulas II, donde se sientan las bases sólidas para una "paz duradera", fue el resorte que dio pie a una de las conferencias sobre refugiados más exitosas, no solamente porque reunió por primera vez a los involucrados, sino porque fue un plan de acción a la vez que un mecanismo de seguimiento. Nos referimos a la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), convocada en la ciudad de Guatemala en mayo de 1989.

México participó en el desarrollo de los preparativos de esta conferencia. En el documento nacional presentado hizo un diagnóstico del desarraigo de poblaciones centroamericanas en territorio mexicano. Este documento será un precedente insustituible para el conocimiento del problema de los refugiados en nuestro país durante la década de los ochenta.

CIREFCA ha logrado ser un proceso dinámico de prospección para solucionar el problema del desarraigo en América Central, Belice y México. En forma concreta ha sido una propuesta para el financiamiento de varios proyectos encaminados a resolver problemas de autosuficiencia e integración de refugiados, desplazados y repatriados.

CIREFCA ha permitido, en primer lugar, reunir a todos los estados de asilo y de origen de la población desarraigada.

En un segundo término ha sido una reflexión regional de carácter jurídico y cuyo seguimiento se ha enriquecido permanentemente. No hay país de la región que no haya experimentado algún avance en su legislación con respecto a los refugiados o repatriados. Fue en ese marco que México se comprometió a introducir la figura del refugiado: en 1989 lo prometió, en 1990 lo legisló y en 1992 se expidió el reglamento respectivo. Logros de esta naturaleza han sido también el registro de niños refugiados nacidos en nuestro país, el acceso de estos últimos a la salud, educación, proyectos y medios generadores de empleo; esto ha significado un avance en los derechos económicos y sociales. También en el ámbito cultural, la educación destinada a los refugiados busca la valoración de la identidad cultural de los mismos.

México muy tempranamente puso un énfasis particular en los programas ecológicos de los refugiados. Desde 1989, en un documento nacional, se exponen como estrategias para Chiapas los *proyectos de reforestación*. Esta experiencia mexicana fue determinante para que las declaraciones de la primera y segunda Reunión Internacional del Comité de Seguimiento de CIREFCA, el componente ambiental quedara como línea de acción a la población desarraigada de América Central, Belice y, por supuesto, en nuestro país.

CULTURA Y POLÍTICA DE LOS DERECHOS HUMANOS

América Latina conoce un fuerte impulso por los derechos humanos en la década de los setenta. Había

razón de por medio. Las dictaduras de seguridad nacional aparecieron en ese entonces. el poder autoritario o dictatorial que se impuso en Chile, Argentina, Uruguay y Brasil utilizó la tortura, las desapariciones forzadas, el destierro, las ejecuciones sumarias, el control de la prensa; llenaron de prisioneros políticos las cárceles, practicaron, en algunos lugares, actos de genocidio. Esto dio pie al nacimiento, en un primer momento, de una lucha en favor de los derechos humanos y en un segundo término al surgimiento de instituciones y organismos no gubernamentales pro derechos humanos.

El contexto inmediato de estos acontecimientos había sido la redacción, aprobación y suscripción, en 1969, de la Convención Americana de Derechos Humanos. Ésta a su vez había creado dos órganos de vigilancia: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La primera institución tuvo su época de oro con las misiones y los informes de los derechos humanos en Chile, Argentina y Uruguay. Tanto a nivel de los gobiernos como de un eco vivo de la sociedad civil latinoamericana facilitaron que los informes fueran críticos y se hiciera un llamado incesante al retorno al estado de derecho. Ernesto Cardenal, Adolfo Pérez Esquivel, Ignacio Ellacuría, la señora Hortensia viuda de Allende, Francisco Julião, Rosario Ibarra de Piedra, Paulo Freire y Miguel Estrella fueron voces que dieron contenido y simbolismo a la lucha por los derechos humanos. La sociedad política democrática del continente se hacía sensible a las demandas de la sociedad civil latinoamericana.

La libertad a los presos políticos, el fin de prácticas de tortura y el reclamo por los desaparecidos dieron

las banderas básicas para el surgimiento de un movimiento dinámico de derechos humanos en la mayor parte de los países latinoamericanos y del Caribe. No es casual que se haya creado el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias en el marco de la Organización de Naciones Unidas a inicios de los ochenta. También fue determinante el empuje de este movimiento para que se redactara la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, en 1985, y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, en 1986. Actualmente se encuentra muy avanzado un proyecto de convención para eliminar la práctica de las desapariciones forzadas o involuntarias.

En los ochenta el movimiento de los derechos humanos cala al punto que se crean comisiones para investigar las violaciones de los mismos en un periodo particular. Tal fue el caso del *Informe Sábado* en los primeros años del retorno a la democracia en Argentina. Una comisión *ad hoc* fue creada en Chile. Sus conclusiones pusieron en entredicho todo el periodo correspondiente a la dictadura de Augusto Pinochet.

Sin embargo, pese a un clamor popular creciente, los juicios emprendidos para poner un fin a la impunidad de *guerras sucias* dieron marcha atrás en Argentina, Uruguay y Paraguay. Un escenario similar se repetiría en marzo de 1993 con la Comisión de la Verdad en El Salvador.

introducen en sus sociedades una política y una cultura de los derechos humanos. Por un lado se dan prácticas pioneras y únicas en materia del asilo diplomático y la aportación de los derechos sociales con la Constitución Política de México en 1917; por otro lado, los poderes autoritarios o dictatoriales han hecho de la política el ejercicio de la violación de los derechos fundamentales mediante el exilio, la cárcel para los opositores, la tortura, el genocidio, las ejecuciones sumarias y las desapariciones forzadas o involuntarias.

Conforme se acerca el segundo milenio de nuestra era, el movimiento asociativo de los derechos humanos se multiplica sin cesar en el continente. Asimismo, las instituciones creadas por los estados se revelan cada vez más eficaces. Destacan en ello la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Guatemala, Argentina, Costa Rica, México, Brasil, por citar algunos, crean instancias gubernamentales para la salvaguarda de los derechos humanos. En este esfuerzo se da una confluencia dialéctica entre la sociedad política y la sociedad civil. Mientras se da un desarrollo de conciencia, participación y alerta ciudadana, el Estado se ve más obligado a respetar y hacer valer su autoridad para la defensa y promoción de los derechos humanos. Nunca habíamos llegado tan lejos en la conciencia colectiva sobre los mismos, pero a su vez, nunca se habían vulnerado tanto, como en estos días.

EPILOGO

América Latina y el Caribe ingresan en la modernidad y en la vida democrática en la medida en que

NOTAS

- 1 Dulce María Méndez García y Erasmo Sáenz Carrete, *Derechos humanos. Documentos y testimonios de cinco siglos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991, p. 57.
- 2 Agustín Cueva, *El desarrollo del capitalismo en América Latina*, Siglo XXI, México, 1982 (6), p. 81.
- 3 Félix García, *Enseñar los Derechos Humanos*, Grupo Cultural Zero, Madrid, 1983, p. 24.
- 4 Ricardo Valero, "Tres generaciones de Derechos Humanos", *Revista mexicana de política exterior*, núm. 8, jul-sep., 1985, p. 7.
- 5 Rodolfo Stavenhagen, *introducción* (a) *Testimonios, Los Derechos Humanos*, Colección Laberinto 3, UAM Unidad Azcapotzalco, México, 1985, p. 13.
- 6 Jorge Carpizo, "Los nuevos derechos humanos", *Revista mexicana de política exterior*, núm. 8, jul-sep. 1985, pp. 10 y 11.
- 7 Jorge Montaña, "México y la protección de los Derechos Humanos: un balance en el cuadragésimo aniversario de la Organización de las Naciones Unidas", en Secretaría de Relaciones Exteriores, *México en las Naciones Unidas*, SRE, México, 1986, p. 279 ss.
- 8 L. W. Holborn, *Refugees: A Problem of our Time. The Work of the UNHCR*, vol. I, The Scarecrow Press, Nueva Jersey, 1975.
- 9 *Ibid.*
- 10 Erasmo Sáenz Carrete, "New Issues on Diplomatic Asylum", *AWR Bulletin*, núms. 1-2, 1986, p. 61.
- 11 UNHCR, *Resettlement and Voluntary Repatriation of Refugees from Latin America* (sept. 1973 a dic. 1976), 2 pp.
- 12 L. Marmora, *The 1974 Amnesty for Migrants in Argentina*, ILO, Geneva, 1983.
- 13 *Le Monde diplomatique*, "Croix Rouge. Intervention du C.I.C.R. au Nicaragua", núm. 265, noviembre 1978.
- 14 UNHCR, *Report on the UNHCR*, núm. 161, G.A. XXXIV Session, ONU, Nueva York, 1979.
- 15 G. Tehurch, "The Welcome wears thin", *Time* 116, septiembre de 1980, pp. 8-10.
- 16 *Refugiados*, "Sudamérica: número de refugiados", cifras al 1o. de enero de 1985, núm. 13, enero de 1986, pp. 23-24.
- 17 *Idem*, "Refugiados en América Central: ¿cuáles son las perspectivas?", núm. 19, julio de 1986, p. 23.
- 18 Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, *Declaración y Plan de Acción Concertado en favor de los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos*, CIREFCA/89/14, p. 7.
- 19 CIREFCA introduce en ese entonces la categoría de desplazado externo que corresponde de hecho a la definición del refugiado que hace la Declaración de Cartagena en 1984. Habría que esperar un año más para que México introdujera en su legislación la categoría de refugiado con mayor amplitud, es decir, considerar otras variables para su tipificación tales como la ocupación extranjera, la violación a los derechos humanos y la violencia generalizada. Posteriormente Belice hizo una legislación en el mismo sentido. Estados Unidos ha aplicado también estos criterios en varios casos.
- 20 República de El Salvador, *Informe sobre los Avances en la Ejecución del Plan de Acción Concertado en favor de refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos*, CIREFCA/CS/92/3, p. 63.
- 21 Gobierno de la República de Guatemala y Las Comisiones Permanentes de Refugiados Guatemaltecos en México, *Acuerdos*, Guatemala, 8 de octubre de 1992, 17 pp.