

Resistencias para implantar los derechos humanos como políticas de Estado en Latinoamérica

Ricardo J. Sepúlveda I.

I. La fuerza rectora de los derechos humanos

La doctrina de los derechos humanos se inscribe en el capítulo de los acontecimientos políticos más que en el de las transformaciones conceptuales. Fue la realidad cruda y lacerante la que nos obligó a definir con precisión el reconocimiento, por demás conocido históricamente, de que los “seres humanos son iguales en dignidad y derechos”. No llegamos a dicha conclusión “filosófica” por el camino de las ideas sino por el de los hechos políticos. Nos topamos –como humanidad– con la necesidad de autoprotegernos dentro del caparazón de los derechos humanos.

En ese sentido, los derechos humanos son una de las ideas más sublimes que haya producido la humanidad y que además se hayan podido poner en práctica, primeramente en forma de un acuerdo político internacional y posteriormente a través de diversos instrumentos jurídicos.

RICARDO J. SEPÚLVEDA I.

Doctor en Derecho (Universidad Panamericana, México) con especialidad en derechos humanos por la Universidad de Nottingham. Fungió como coordinador de Derechos Humanos del gobierno mexicano y fue el encargado de crear el Programa Nacional de Derechos Humanos (2004-2006). Autor de cuatro libros y profesor de Teoría Político Constitucional en la Escuela Libre de Derecho y de Derechos Humanos en la Universidad Anáhuac. En abril de 2010 fue nombrado por el Senado de la República miembro del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Director del Centro Jurídico para los Derechos Humanos y consultor internacional en la materia.

Sin embargo, reiteramos que arribamos a esa conclusión por la vía forzada, por el camino de su negación. Es por ese origen histórico por el que muchas veces se enfrenta una cierta debilidad en la argumentación sobre el fundamento de estos derechos y, en cambio, el mayor trabajo se encamina hacia su reglamentación. Apenas ahora empiezan a desarrollarse cada vez más estudios y análisis sobre el fundamento filosófico de los derechos humanos.¹

Más allá de lo cierto de estas afirmaciones, hoy en día los derechos humanos se han vuelto la idea de mayor fuerza moral en el ámbito público. Tal realidad les otorga una energía muy particular que normalmente se refleja en los impactos mediáticos que tienen las noticias sobre el tema, pero también en la gran fuerza legitimadora de que gozan las acciones a favor de los derechos humanos. La virtud de los derechos humanos deriva, sin duda, del reconocimiento universal que se le da a su valor intrínseco, pero también de la convicción mundial —que los rodea— sobre la imperiosa necesidad que existe de resolver ingentes violaciones, que lamentablemente persisten en tantos lugares de nuestro planeta.

Esta percepción positiva no es obstáculo para que, a la par, exista una contradicción central en el modo como la humanidad aprecia el movimiento de los derechos humanos. Con mayor o menor razón, persiste la idea de que el tema es instrumentalizado por algunas personas, organizaciones o sectores y que su manipulación se erige como uno de los mayores obstáculos para avanzar en las políticas de seguridad que todas las sociedades reclaman de manera creciente.

Convicción y recelo, determinación y descrédito acompañan al movimiento de derechos humanos, prevaleciendo, sin embargo, su valoración positiva, dentro de la que se reconoce su fuerza motriz para impulsar las transformaciones sociales.

Esta valoración positiva que se hace de los derechos humanos como elementos de construcción de sociedad se enfrenta, sin embargo a otro problema fundamental y que tiene especial vigencia en los países con problemas enraizados de violaciones a derechos humanos. Nos referimos a la concepción reduccionista que circunscribe las tareas de derechos humanos a abstenciones de autoridad, por lo que limita el verdadero papel que les corresponde dentro de las políticas del Estado; es decir que se olvida su carácter propositivo con fuerza propia para informar las políticas y acciones de gobierno.

Este tema fue uno de los puntos nodales en las discusiones de la Conferencia Mundial de Viena en 1993, que tuvo justamente como escenario el reclamo de que los derechos humanos resultaban excesivamente teóricos y que sus resultados prácticos para el beneficio de las personas eran muy escasos. Evidentemente, estos reclamos, que siguen teniendo vigencia, buscaban en su respuesta mecanismos de aplicación práctica y no la claudicación; no había espacio para dudar de esta virtud motriz de los derechos humanos. De manera contundente, la Declaración y el Programa de Acción de Viena que derivaron de aquella Conferencia Mundial definieron que los derechos humanos no solamente eran un campo de acción importante para el Estado, sino que constituían uno de los pilares, junto con la democracia y el desarrollo, para la consecución de sus fines.

Con esta concepción se dio un salto cualitativo en el modo de entender los derechos humanos dentro del Estado, más allá de que desde los primeros documentos internacionales hubo un reconocimiento a su carácter universal y a su valor intrínseco, su papel dentro de la estructura estadual se vio acotado, en su aplicación y en su comprensión, fundamentalmente por las dificultades que supuso la configuración geopolítica mundial. El choque entre una visión de índole socialista y otra de raigambre capitalista impactaron en el modo de enfocar el tratamiento de los derechos humanos dentro del Estado, donde se hace énfasis en los derechos civiles y políticos o, en el caso de los regímenes socialistas, en los derechos económicos sociales y culturales (DESC).

Esta dicotomía absorbió buena parte de la reflexión mundial sobre los derechos humanos desde el fin de la Segunda Guerra hasta la Conferencia Mundial de Viena en 1993, en donde se definió con claridad que tanto los derechos civiles y políticos como los DESC tenían la misma categoría y, por lo tanto, la misma exigibilidad.

Esta definición fue importante de frente a las obligaciones que deberían asumir los Estados en relación con los derechos humanos, ya que con ella se cancelaba cualquier barrunto que supusiera limitar la obligación estatal a atender de manera limitada determinados derechos.

De aquí se puede colegir inmediatamente la importancia de lo que también se señaló en dicha Conferencia Mundial, específicamente en el párrafo 8, al decir que los derechos humanos, la democracia y el desarrollo *son conceptos interdependientes* que forman una trilogía indisoluble y se *refuerzan*

mutuamente,² con lo que se zanjaba toda duda acerca de cuál sería el nivel de prioridad que deberían tener los derechos humanos en las tareas estatales.

Con ello, los derechos humanos se convertían en objetivo del Estado, pero también en instrumento democratizador y en motor del desarrollo. Así, pues, se dio un paso fundamental que redimensionó el papel de los derechos humanos como tareas de Estado.

De manera muy práctica y concreta, siguiendo esta misma línea de discurso, la Conferencia propuso un mecanismo para lograr la implementación de los derechos humanos a través de los llamados *planes de acción* (*action plans*), que serían el medio idóneo para llevar a la práctica dichos objetivos. Más adelante haremos referencia específica a dichos planes y a su evolución en los 17 años que llevan de vigencia.

Las definiciones de la Conferencia Mundial de Viena han tenido a su favor la experiencia de países que han logrado conjugar precisamente los derechos humanos con los demás objetivos del desarrollo dentro del Estado democrático de derecho, con lo que la teoría se ha comprobado en la experiencia política. A la inversa, también ha sido clara la realidad en lugares o contextos políticos donde los problemas de subdesarrollo, autoritarismo y violaciones a derechos humanos se presentan siempre acompañados.

Las consecuencias en política práctica que se pueden derivar de estos planteamientos son múltiples, comenzando, por ejemplo, con que la promoción de los derechos humanos, incluyendo los DESC, no es una tarea para etapas de segundo momento, sino que deben estar presentes en las acciones más tempranas de la democratización de un Estado, o el que la tarea de promover derechos humanos no puede graduarse y que la atención a determinados derechos, por ejemplo los DESC, se aplaze hasta tanto no se consiga estabilizar el respeto a los derechos civiles y políticos o se logren mejores niveles de desarrollo económico. En este sentido, por el contrario, se puede afirmar que atender los derechos humanos es iniciar el camino para lograr el desarrollo.

El punto que nos interesa enfatizar de lo dicho hasta este momento es que los derechos humanos constituyen una fuerza motriz y rectora dentro del Estado, que son camino seguro para conducir a una sociedad hacia el desarrollo y los mejores niveles de democracia. Deben quedar atrás, por lo tanto, los enfoques que enfrentan los derechos humanos con el desarrollo o con algunos de los objetivos prioritarios del Estado, como son los de la seguridad.

II. Los derechos humanos como política de Estado

La consecuencia de priorizar los derechos humanos dentro de los objetivos estatales debe ser la de crear los medios para que estos constituyan una política de Estado. Estos medios deben ajustarse, por lógica, a los niveles situacionales de respeto a los derechos humanos que se den en cada lugar. Sin embargo, lo que no puede admitir variaciones es el grado de prioridad que debe tener el respeto a estos derechos dentro de las decisiones políticas fundamentales. El cómo puede ajustarse, el qué es inamovible.

Las tareas de implementación interna de los derechos humanos implican una estrategia correctamente orquestada que comience con un diagnóstico para identificar las violaciones a derechos humanos: una de las mayores dificultades para lograr instaurar un ambiente generalizado de respeto a los derechos humanos es precisamente perder de vista que estas violaciones tienen lugar. Y aunque parezca paradójico, tal situación se da con mucha frecuencia y lleva a desconocer, por ejemplo, que realidades como la pobreza, el hambre, la desnutrición, el analfabetismo o la escasez de vivienda son auténticas violaciones a derechos humanos.

Después de este diagnóstico, que ha de mirar la situación de todos los grupos de población, deben existir una serie de políticas públicas de derechos humanos que permitan incrementar el goce y el ejercicio de estos derechos, no solamente, en un sentido negativo, a través de ir disminuyendo el número de violaciones, sino positivamente, mediante el mejoramiento progresivo del disfrute de estos derechos.

Las políticas de derechos humanos, sin embargo, no son —normalmente— políticas específicas sino que, dada su integralidad y transversalidad, suponen un enfoque específico que se aplica a las políticas públicas en otras áreas de la actividad estatal. Es lo que se denomina *perspectiva de derechos humanos* y que puede ser aplicable indistintamente a las políticas públicas de seguridad o a las de vivienda o a las de protección civil, etc. Es muy llamativo el redimensionamiento que supone aplicar la perspectiva de derechos humanos en las áreas de la gestión pública, particularmente cuando se trata de campos que tradicionalmente se les consideraba desvinculados del alcance de los derechos humanos, tales como la economía, las políticas laborales o impositivas.

El avance en el reconocimiento de los derechos humanos dentro de las políticas públicas está orientado a volverse cuestión ordinaria y muchas ve-

ces imperceptible, de forma que las violaciones que se dan a estos derechos resulten mucho más llamativas, frente a un contexto de respeto cotidiano. Esa situación, que es a la que los planteamientos de la Conferencia Mundial de Viena invitan, es la que debe ser característica del Estado democrático de derecho moderno, en el que el respeto a los derechos humanos constituya uno de sus pilares.

La problemática que enfrentan muchos países, incluidos prácticamente todos los de Latinoamérica, contrasta fuertemente con este ideal, ya que a pesar de la institucionalidad que se ha creado para la defensa de los derechos humanos, e incluso para su instauración dentro de las políticas públicas, no se ha logrado superar situaciones generalizadas de violación a derechos humanos en ámbitos muy sensibles; como ejemplo se pueden citar los índices de impunidad o los de desigualdad y pobreza.

El dilema no deja de ser digno de análisis, ya que sería de esperarse que por el grado de avance en muchas de sus instituciones democráticas, el nivel de respeto a los derechos humanos lograra avanzar sensiblemente, y esto no ha ocurrido.

Aquí es donde encuadra el tema de la política de Estado en derechos humanos, que es, desde nuestra perspectiva, una de las debilidades del trabajo de derechos humanos en muchos de los países de nuestro continente y otros en los que los derechos humanos parecen ser un objetivo inasible.

No es lo mismo llevar a cabo acciones de derechos humanos que crear una política de Estado en la materia. La presión internacional es actualmente uniforme y ha desarrollado diferentes medios de monitoreo, por lo que resulta impensable que un Estado envuelto en esta ola de globalización pueda desentenderse de sus obligaciones en esta materia; de esta forma, todo país despliega un conjunto de acciones que le son exigidas por los organismos internacionales. Sin embargo, eso está muy lejos de significar una verdadera política de Estado que provenga de una determinación interna en la cual se vincule las políticas de derechos humanos con una estrategia de desarrollo nacional.

Desde nuestro punto de vista y tomando en cuenta algunas experiencias a las que haremos referencia más adelante, no se puede lograr una verdadera incorporación de los derechos humanos dentro de las políticas de Estado si la motivación es predominantemente exterior. La presión interna es un incentivo pero nunca el fundamento de una política de Estado.

Por otro lado, la relación entre una política de Estado en derechos humanos y las políticas en la materia solo se puede dar en una vía: de la política de Estado hacia las políticas públicas y no la inversa. Estas, sin el marco de una verdadera política de Estado, se vuelven acciones aisladas, pulverizadas, inconexas, sin sentido, que solo sirven para formar una careta sin sustancia.

En este momento encuadra perfectamente el planteamiento que hacía Dworkin (2000) al hablar de los derechos humanos en sentido fuerte, algo con lo que no se transige, un piso mínimo que no se traspasa, sino que adopta un carácter inflexible (Dworkin, 2002). Así, deben buscarse fórmulas para incorporar tales derechos como criterios orientadores de las decisiones políticas fundamentales. En este sentido, resulta lógica la vinculación que se hace de los derechos humanos con las instancias que se ocupan de dictar las decisiones de política interna, ya sean los coordinadores o jefes de gabinete, o los ministerios del interior o de gobernación, según el nombre que adopten o el régimen de que se trate.³ Este tipo de soluciones son necesarias para poder apoyar la decisión de crear una política de Estado. Sin embargo, hay que reconocer que aun cuando se trata de medidas importantes, estas permanecen en el nivel de avances formales o meramente instrumentales y aunque se les reconoce su valor como mensajes significativos no se deben identificar con el verdadero resultado final que se busca.

Esto es importante señalarlo, dado que uno de los puntos donde se quiebra el avance de los derechos humanos en el contexto político y social de muchos países de Latinoamérica es en esa tendencia que hemos fomentado de confundir lo formal con lo sustancial, los mensajes con la realidad. La batalla de los derechos humanos está en evitar las violaciones concretas que les ocurren a las personas individuales, no en el perfeccionamiento de una estructura institucional formal que por no tener contenido se mueve como marioneta sin rumbo.

La exigencia de una política de Estado va, por lo tanto, más allá y, siguiendo los planteamientos de Dworkin, se construye en la coherencia de las decisiones que se toman como Estado, especialmente en momentos donde se enfrentan derechos específicos con intereses de otro tipo.

Hay que reconocer, por otra parte, que si bien existen ejemplos, a los que hemos hecho referencia, de los beneficios que tiene adoptar una política de derechos humanos con todas sus consecuencias, como son los casos de los países de alto desarrollo en el mundo, es cierto que las problemáticas de índole económica y social que enfrentan los países en desarrollo, inclui-

dos los de nuestro continente, generan una serie de dificultades añadidas que muchas veces impiden que la atención de derechos humanos reciba la prioridad debida, con lo que los esfuerzos que se generan muchas veces se han visto truncados, con el consiguiente desgaste del tema ante la falta de cumplimiento de las expectativas que se habían generado.

La consabida decepción de un alto porcentaje de habitantes de Latinoamérica por la democracia⁴ incluye también el desencanto de las políticas de derechos humanos, a las que también se les ha presentado como baluartes de la modernidad. En este sentido hay que precisar que los derechos humanos adoptados como una política de Estado no sustituyen las políticas de desarrollo social y económico; suponen un enfoque para ellas, un catalizador, pero no se les puede identificar o pensar en que puedan reemplazarlas.

Sin embargo, cuando a los derechos humanos se les aísla de las políticas de desarrollo social y de desarrollo económico o de las de seguridad, lo mismo da, estas se desvirtúan y pierden fuerza social. En otras palabras, no se puede lograr un auténtico desarrollo social y económico si persisten violaciones a derechos humanos dentro de una sociedad; no puede ni siquiera considerarse como un tema de segundo momento. Son problemáticas que se dan unidas y que se deben resolver paralelamente.

En este sentido, los análisis que existen sobre la experiencia comparada en el desarrollo de políticas de derechos humanos muestran que existen cinco etapas fundamentales que son sucesivas. La primera posición de un país con respecto a los derechos humanos suele ser la de la *represión*, que supone una negación de los mismos y su violación como política de Estado; esto correspondió a las épocas y situaciones de autoritarismo institucionalizado. El segundo momento es el de la *negación*, en la que el Estado no reconoce, sino que pretende dar la espalda a sus problemáticas de derechos humanos. Una tercera etapa es la de las *concesiones tácticas*, en las que en una etapa superior, el Estado avanza solo en lo que no le supone tocar los privilegios o intereses duros de los grupos en el poder. Como se ve, se trata de un proceso ascendente, de superación, en el que se va avanzando hacia una política de Estado y, finalmente, hacia una normalización del respeto a los derechos humanos. La cuarta etapa se denomina de la *aceptación de las normas*, tanto internas como internacionales, que marcan obligaciones específicas para el Estado. El avance en este punto es claro, ya que hay un compromiso jurídico aceptado que finalmente tiene que ser cumplido; sin

embargo, hasta este momento no hay una política de Estado en derechos humanos. La última etapa, según este estudio (Keck - Sikkink, 1998), es el del *cumplimiento de los derechos humanos como conducta ordinaria* (*rule consistent behavior*); en esta etapa se involucra, por supuesto, tanto la actividad estatal como la social.

Desde nuestro punto de vista, hace falta una etapa más, intermedia, entre la aceptación de las normas (*prescriptive status*) y el cumplimiento estable y ordinario, y esta es cuando se asumen los compromisos de derechos humanos trascendiendo la aceptación formal, como un compromiso real y efectivo.

La distinción que proponemos en este punto deriva de esa experiencia, que es común en nuestro continente, de que pueden darse efectivamente dos niveles de cumplimiento de las obligaciones en derechos humanos, una formal y otra real: así, podríamos legítimamente proponer la existencia de dos tipos de regímenes en materia de derechos humanos: el que llamaríamos el Estado formal de respeto a los derechos humanos y el Estado real de respeto a los derechos humanos.

Dicho lo anterior, conviene, en el siguiente apartado, escudriñar en las dificultades que han orillado a que esta situación —equivoca— se presente en los países del continente, a sabiendas de que existen muchas particularidades en cada Estado que en principio hacen muy difícil realizar generalizaciones verdaderamente válidas. Sin embargo, consideramos que para efectos de poder concluir en un planteamiento útil, este ejercicio puede resultar conveniente.

III. Las dificultades para impulsar políticas de Estado en derechos humanos

Las expectativas frustradas que son el entorno generalizado de muchas de las sociedades en Latinoamérica han derivado en una decepción de las instituciones de avanzada del Estado moderno, incluyendo las políticas de derechos humanos. Sin embargo, importa intentar un análisis sobre las causas específicas que han originado esta decepción y por qué razón la promoción de los derechos humanos siempre se ha marginalizado.

La mayor atención a los derechos humanos en el continente ha estado dirigida a resolver los problemas surgidos por los momentos de represión

causados por las dictaduras militares, que aún presentan innumerables secuelas de índole social e incluso política. Sin embargo, nuestra atención no se quiere referir a estos episodios sino a lo que ha sucedido en estos países en los tiempos posteriores. La razón de ello es que precisamente el fin de estos regímenes marcó la decisión de abandonar —como política— la violación a derechos humanos por parte del Estado y adoptar una política basada en instituciones democráticas y en el respeto a los derechos humanos.

En este sentido, lo que interesa es si este cambio realmente logró implantar una política de derechos humanos institucional y que haya permeado en la sociedad como cultura y, si no se ha dado, preguntarnos cuáles son las dificultades que lo han impedido.

Dicho sea de paso, este análisis podría ser un ejercicio muy interesante en sociedades de transición,⁵ como son las que han surgido en los antiguas repúblicas soviéticas o en los países que han salido de un proceso de colonización.

Habíamos anticipado nuestra apreciación de que en el caso de Latinoamérica es claro que la mayoría de los países no ha logrado adoptar una política estable de derechos humanos, que garantice mecanismos efectivos de defensa de estos derechos. En este sentido, el primer cuestionamiento está resuelto, es decir, consideramos que a pesar de que se han superado los negros momentos de la represión institucional, esto no ha significado que las violaciones a derechos humanos hayan disminuido ni en número ni en gravedad.

Antes de entrar al posible diagnóstico social y político es preciso señalar algunos aspectos reconocibles en la mayoría de los países y que hacen aún más paradójica la situación. Dentro de estos aspectos nos queremos referir primeramente a los avances que en el ámbito legislativo —incluyendo el constitucional— se han dado en materia de derechos humanos.

Más allá de las diferencias que existen entre cada una de las disposiciones constitucionales y legislativas en la materia, en Latinoamérica, como ha sucedido en el resto del mundo, se ha dado una renovación constitucional generalizada a partir de la segunda mitad del siglo XX y principios del XXI.⁶ Dentro de este movimiento de actualización se han dado indudables avances en materia de derechos humanos.

El caso de Ecuador es uno de los más significativos, ya que además de ser reciente, su Constitución ha adoptado el principio del *Estado de dere-*

chos para definir el régimen del Estado, lo que sin duda significa un avance de índole constitucional.

Colombia es otro de los casos paradigmáticos en cuanto a sus avances constitucionales. Tomando en cuenta su texto constitucional y la labor de interpretación de su tribunal constitucional, se ha llegado a considerar que este país cuenta con un bagaje que supera en muchos aspectos los estándares internacionales.⁷

Otro punto a señalar, en esta línea de progresos logrados, es el hecho de que ya es una institución constitucional generalizada, con unas cuantas excepciones entre las que se encuentra México, la de los mecanismos para la incorporación directa de los tratados internacionales de derechos humanos en las Constituciones, de forma que los derechos humanos de estos tratados pueden ser exigidos de igual manera que todos los otros derechos fundamentales ante los tribunales internos.

Con estos datos puntuales, podemos descubrir que la base constitucional no es el problema que está detrás de la falta de vigencia de los derechos humanos. Al contrario, una de las características de esta situación es precisamente la distancia que se ha formado entre la realidad formal, la que existe en los textos, leyes y discursos, y la que prima en la realidad cotidiana.

Otro de los aspectos a tomar en cuenta en este análisis es el de la fuerza que tiene el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos frente a los Estados de la OEA y frente a las organizaciones de defensa de derechos humanos que acuden a ellos de manera recurrente y sistemática. Es de notar, por ejemplo, que dentro de las organizaciones sociales no es una práctica habitual acudir a los mecanismos de protección de derechos humanos de Naciones Unidas y, en cambio, sí la de solicitar la intervención de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Así pues, frente a las organizaciones sociales pero también frente a los gobiernos, el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos tiene un peso específico indudable que lo dota de especial eficacia en sus tareas. Los casos en que un país ha desconocido la jurisdicción de alguna de estas instituciones (Perú durante la presidencia de Fujimori) han resultado episódicos y rápidamente volvieron a sujetarse a sus decisiones. Esto se ha debido fundamentalmente a la necesidad que existe de que estos organismos suplan las deficiencias que aún persisten en los sistemas judiciales internos, por un lado, y por el hecho de que tanto la Comisión como la Corte han sabido cuidar su legitimidad a tra-

vés de la oportunidad y la calidad de sus intervenciones, por el otro. Los problemas de rezago, dilación o cualquier otro derivado de la operación de los mecanismos no han sido suficientes para paliar la fuerza de estas instituciones.

Partiendo de esta premisa, la situación se hace aún, como lo mencionábamos, más paradójica, ya que sería de suponer que en este tiempo durante el cual han operado las instituciones interamericanas de derechos humanos deberían haber contribuido a cambiar estructuralmente la situación en los países miembros. Sin embargo, el hecho demuestra que no ha sido así y no obstante no pueden dejar de reconocerse los avances, esto no ha sido suficiente como para haber logrado una transformación de fondo y una implementación habitual del respeto a los derechos humanos, ni en el quehacer gubernamental ni en la vida social.

La repercusión de la actuación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte no puede, desde mi apreciación, ponerse en entredicho, sino en todo caso aceptar que los mecanismos internacionales no pueden nunca sustituir los procesos internos, que son los que verdaderamente logran las transformaciones sociales.

Otro tanto se puede decir de los avances tanto en el terreno de los organismos protectores de derechos humanos como en el de la promoción de políticas públicas de derechos humanos, que han proliferado en estos países y que sería de esperar que los resultados fueran de mucho mayor envergadura.

En esta etapa donde la violación a derechos humanos ya no es más una política de Estado en Latinoamérica, podemos sin embargo decir que aunque ha habido irrefutables avances institucionales y legales, esto no ha logrado trascender el nivel de lo formal y, por lo tanto, el nivel de satisfacción de los derechos humanos en estos países sigue siendo crasamente insuficiente.

Aunado a lo anterior, no deben perderse de vista las secuelas que todavía existen en muchos países del continente derivadas de sus pasados regímenes militares. Lo mencionamos porque cualquier estrategia de desarrollo social y político que quiera ser efectiva debe tomar en cuenta estos antecedentes, brindarles la atención debida y darles el cauce necesario.

Ahora bien, adentrándonos en nuestro diagnóstico, en que se intenta leer adecuadamente las causas que impiden un mayor desarrollo de los

derechos humanos en estos países, procuraremos mantener la distinción entre lo que efectivamente es una causa específica de lo que puede ser una problemática social generalizada que, aunque sea un elemento de impacto, debe analizarse en cuanto influye en el tema de derechos humanos, ya que muchas veces, por falta de análisis, se llega a la conclusión anticipada de pretender ubicar la falta de avance en derechos humanos en el contexto de las dificultades económicas. Esto nos parece, además de equivocado, muy peligroso, porque lo que se provoca es que los derechos humanos se vean como una tarea de segundo momento, para cuando la situación económica sea estable, y no, en cambio, un camino para lograr ese desarrollo económico sobre bases de igualdad y justicia.

Es notable que el tema de los derechos humanos funciona en los Estados de Latinoamérica como un mecanismo que tiene un objetivo prioritario: lograr la legitimidad internacional. Esto que es una realidad constatable, propia de la agenda mundial internacional, que sin embargo no puede adquirir el nivel de objetivo último. El mayor riesgo de esto es crear una dualidad entre la política internacional de derechos humanos y la política interna. Una de las mayores críticas que se hacen a la situación de los derechos humanos (incluso a nivel mundial) es precisamente esta, la de la, así lo podríamos llamar, instrumentalización de los derechos humanos para granjearse el indispensable apoyo internacional.

Esto que sin duda puede ser visto como un defecto de concepción de los derechos humanos, ya que no se les considera como elementos para las políticas internas, con valor en sí mismos, sin embargo no es, desde mi punto de vista, la mayor dificultad conceptual que existe en la perspectiva política que tienen los derechos humanos en Latinoamérica.

Más preocupante resulta la visión que muchas veces se adopta de los derechos humanos como un tema límite en la estrategia del Estado, es decir, se le considera como un aspecto colateral que acompaña a las tareas del Estado, funcionando como un límite negativo que hay que evitar sobrepasar —en la mayoría de los casos— para no ser cuestionado como un gobierno violador de derechos humanos. En cambio, los derechos humanos están fuera de las estrategias de combate a la pobreza, del desarrollo económico, del impulso a la calidad en la educación, etc.

Algo similar ocurre cuando las políticas de derechos humanos se adoptan como medidas de carácter extraordinario para cuando aparecen especiales problemáticas de legitimidad social o de cuestionamiento a un

régimen político y que luego se abandonan al normalizarse la situación. Esto que sin duda tiene una raíz justificable e incluso positiva coyunturalmente, pierde su virtud en el momento en que los derechos humanos se abandonan en la vida ordinaria del Estado.

Frente a estos diagnósticos, es claro que preexiste un problema de conceptualización de los derechos humanos, ya que es manifestación de que el lugar en que se les ubica no es el de las políticas ordinarias de Estado, sino el de las coyunturales. Con ello se pierde de vista que problemas tan generalizados como la pobreza o la desigualdad constituyen violaciones a derechos humanos que solo pueden ser eficazmente atendidas si se les juzga desde esta perspectiva.

De esta forma, los derechos humanos aparecen como políticas prioritarias de Estado cuando aparecen graves cuestionamientos internacionales o cuando el régimen entra en inestabilidad. Sin embargo, los derechos humanos no se han incorporado a fondo a la modernización de los Estados ni a sus estrategias de desarrollo social y económico.

Hemos querido hacer énfasis en este déficit conceptual porque nos parece necesario ubicar causas más allá de las de índole legislativa o institucional, ya que aunque resultan más difíciles de resolver cuando se identifican y se trabaja en ellas, sus resultados pueden ser exponenciales.

Antes de proseguir en el análisis que nos hemos propuesto, es preciso añadir sobre este punto que así como los derechos humanos no existen como políticas de Estado, tampoco la sociedad lo exige así, entre otras cosas porque la percepción social que existe en estos países, como en muchos otros sin duda, es que los derechos humanos sólo se utilizan para la defensa de los derechos humanos de los delincuentes y que en poco benefician a las verdaderas víctimas. La gran fuerza moral de los derechos humanos se topa con este desprestigio social.

Continuando con el análisis, existen también y deben ser puestas en el plano de este análisis otras causas, muchas de ellas generales, que también obstaculizan el desarrollo de los derechos humanos.

En primer lugar, queremos referirnos a los índices de desigualdad, que son los más altos del mundo en esta zona del planeta y que mientras persistan suponen una violación concomitante de derechos humanos. Sin embargo, esta perspectiva no existe y tales problemáticas se pretenden resolver solo desde el ángulo de las medidas económicas, que desconoce

Los derechos humanos como políticas de Estado

47

que la igualdad no es uno de los resultados del crecimiento económico, sino que requiere de acciones específicamente orientadas a este objetivo. Hacemos mayor énfasis en el tema de la igualdad que en el del desarrollo económico, entre otras cosas porque la falta de desarrollo económico no es una violación a derechos humanos y sí lo es la desigualdad en los niveles que se presenta, que produce graves injusticias; pero el mayor énfasis se debe también a que el no atender de manera más decidida el tema de la igualdad es, entre otras cosas, una de las causas más nocivas contra el desarrollo social y humano de estos países.

Otra de las causas de esta falta de desarrollo se ubica en los problemas de efectividad de la impartición de justicia que por décadas ha prevalecido en el continente y que no solamente en el ámbito penal sino en toda la amplia gama de temáticas judiciales, está provocado por la vulnerabilidad de los sistemas de impartición de justicia a la corrupción que por décadas se ha instalado en el funcionamiento institucional.

La combinación de unos índices de desigualdad rampantes con un sistema de justicia endeble no permite revertir la situación de violación generalizada a los derechos humanos, lo que se traduce en una desconfianza generalizada en el concepto, al que además se le termina desvinculando de tales problemáticas.

La propuesta de cambio de enfoque consiste precisamente en confiar en la fuerza transformadora de los derechos humanos para el Estado moderno.

Consideramos oportuno, finalmente, mencionar como otra de las causas, que por supuesto aparece como plataforma de todo lo anterior, las debilidades de la participación de la sociedad civil como actor político fundamental. Es obvio que la falta de una sociedad más participativa es una debilidad para la política de derechos humanos que siempre va a suponer un condicionante de la actuación de las autoridades. Un gobierno fuerte e invasivo frente a una sociedad débil y poco participativa es una combinación fatídica para el desarrollo de una política de derechos humanos.

Es preciso enfatizar que no es nuestra intención hacer un análisis casuístico de los Estados que conforman esta parte del continente (Latinoamérica), donde sin duda se han ido dando cada vez más diferencias en sus niveles de desarrollo, y que son obviamente válidas, sino intentar hacer un análisis general de las problemáticas, para identificar que si

no son aplicables a todos de igual manera, tienen una presencia común en la zona y este ejercicio es útil a los efectos de este análisis.

IV. Los precarios avances de los planes de acción

En el párrafo 71 de la Parte II de la Declaración y Programa de Acción de Viena derivada de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, se establece la explícita recomendación de elaborar planes nacionales de acción para promover los derechos humanos en el nivel interno. La recomendación es la siguiente: “La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que cada Estado considere la posibilidad de elaborar un plan de acción nacional en el que se determinen las medidas necesarias para que ese Estado mejore la promoción y protección de los derechos humanos”.

Como se mencionó líneas arriba, este mecanismo de los planes de acción, como es lógico, es la manera en que esta Conferencia Mundial de Derechos Humanos, que se dio en el marco del fin de la Guerra Fría, respondió al cuestionamiento de que los derechos humanos se habían quedado en el plano de la retórica internacional y no se estaba consiguiendo que impactaran en la vida de las personas concretas.

Un *plan de acción*, como su nombre lo dice, es una planificación para lograr un objetivo, en este caso la realización de los derechos humanos dentro de un Estado en concreto. Se trata, además, de un plan de acción, lo que significa que no solamente es un plan con objetivos o principios generales, sino que debe incluir líneas de acción que se puedan ejecutar. El término implica dinamismo y resultados.

Por otro lado, se añade el que deben ser planes de carácter nacional, con lo que se subraya su integralidad; deben ser planes que involucren a todos los poderes y a todas las personas. Se excluyen, por lo tanto, planes exclusivamente de gobierno o de uno de los poderes o de determinada zona.

Después de esta recomendación concreta, hace ya 17 años, solo existen 29 países que hayan registrado ante la oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos⁸ haber elaborado un plan de esta naturaleza.

Los derechos humanos como políticas de Estado

49

De entrada, nuestra apreciación es que son aún muy pocos países, tomando en cuenta el número de los que signaron dicha Declaración, que fueron 171. Es decir que mundialmente solo el 16% lo ha realizado. Además, hay que advertir que no se estaba abordando cualquier temática, sino la de la efectividad de los derechos humanos a nivel interno. Por lógica consecuencia, esto nos lleva a presumir que la situación de los derechos humanos desde entonces, en cuanto a su implementación interna, poco ha avanzado.

De la lista de países que han elaborado un plan de acción, 7 son latinoamericanos, es decir, alrededor del 30% del total de los países que se consideran independientes en Latinoamérica. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que algunos países han elaborado varios planes. La lista es la siguiente:

Cuadro 1
Países que han elaborado planes de acción

País	Fecha de elaboración
Bolivia	(1999) (2009-2013)
Brasil	(1996) (2009)
Colombia	Tenemos noticia de que ya se elaboró aun cuando no se encuentra registrado en la información de la Oficina de la Alta Comisionada.
Ecuador	(1998)
Guatemala	(2007-2017)
México	(1998) (2004-2006) (2008-2012)
Perú	(2006-2010)
Venezuela	(1997)

El panorama, como se puede observar, tampoco es muy alentador en esta parte del planeta, ya que además de que son pocos los países que han asumido este compromiso, muchos planes ya no están vigentes y tampoco existe una valoración de sus impactos.

Desde el punto de vista formal y no obstante el compromiso asumido a nivel internacional, e incluso más allá de esto, el claro sentido benéfico que tiene aplicar una planeación para los derechos humanos, de corto, mediano y largo plazo, los resultados han sido realmente precarios.

Nuestra valoración ante esta situación, después de haber tenido cercanía con algunos de los procesos, es que la elaboración de los planes de acción enfrenta diversas dificultades que frenan los procesos y que tienen relación con los planteamientos que hicimos en el apartado anterior.

Un plan de acción es ante todo un proceso político mucho más que un trabajo técnico. Implica establecer acuerdos sobre compromisos específicos a muy diversos actores tanto gubernamentales como de la sociedad civil. Precisamente este es uno de sus claros beneficios para la gobernabilidad y el desarrollo. Sin embargo, esto hace más laborioso el proceso.

En el fondo, la mayor resistencia es a asumir tales compromisos, ya que además de ser un plan público, debe contener indicadores sobre los resultados que se obtienen y sobre ellos debe informarse periódicamente. Esto es, desde nuestro punto de vista, lo que ha desincentivado a algunos países a acelerar estos procesos.

Subsisten también, al menos en algunos sectores, enfoques que consideran que este tipo de acciones empoderan indebidamente a las organizaciones sociales y que eso es un factor de inestabilidad política, por ello son muy cuidadosos en limitar los espacios de participación y de decisión de las organizaciones, con lo que están contradiciendo los principios más básicos de la justificación y la funcionalidad de un Estado social de derecho. Sin embargo, estas visiones, como decimos, continúan prevaleciendo en algunos espacios.

Contar con un plan de acción no es de ninguna manera la panacea para lograr las transformaciones políticas y sociales, y el hecho de que un país no lo tenga no significa que la situación de los derechos humanos en ese lugar sea peor; son, eso sí, instrumentos de mucha utilidad.

En nuestro caso quisimos hacer referencia a este específico proceso como un ejemplo de las dificultades que se enfrentan para hacer de los derechos humanos una política de Estado, específicamente en Latinoamérica.

V. La experiencia de México

México puede ser tomado como un caso para mostrar cómo el tener un plan de acción no significa haber instaurado una política de derechos humanos. Se han elaborado tres planes de acción, por lo que es el país que numéricamente más planes ha elaborado y, sin embargo, la situación de las violaciones a derechos humanos demuestra que este tipo de instrumentos han sido muy limitados en sus resultados.

Puede además advertirse el diseño de estos planes no siempre ha tenido el ámbito nacional como alcance y se han elaborado como planes de gobierno, con lo que sus efectos se han circunscrito a unas cuantas políticas públicas dentro del gobierno federal pero sin que eso logre el efecto de provocar una política verdaderamente de Estado.

El plan de 1998 y el de 2008-2012 tienen esta falla de origen y en ese sentido incumplen con el compromiso internacional, ya que por naturaleza deberían ser planes nacionales. Es llamativo, por ejemplo, que en el caso del Programa Nacional de Derechos Humanos (que es el nombre que adopta conforme a la legislación mexicana) de 2008-2012, no hace siquiera referencia a la Conferencia Mundial de Viena como uno de sus fundamentos, o al menos como uno de sus antecedentes.

Como contrapartida, el Programa de Derechos Humanos de 2004-2006 tuvo como foco de impacto el ámbito nacional y así se diseñó. Sin embargo, debido al limitado tiempo de vigencia (dos años) y las dificultades de coordinación no se lograron los resultados esperados.⁹

Más allá de las diferencias entre los distintos planes de acción en México, su experiencia puede resultar muy ilustrativa sobre las dificultades que se enfrentan al construir una verdadera política de Estado.

En México se han dado las paradojas a que hacíamos referencia en cuanto al desarrollo institucional, a la proactividad internacional y a la contrastante falta de resultados internos en términos de violaciones a derechos humanos y a una cultura social que no los termina de asimilar como uno de sus principales valores.

El proceso en México ha tenido sin duda una complejidad muy singular en los últimos años, dado el crecimiento elevado de la delincuencia y de los índices de violencia. Sin embargo, esto no lo considero como una justificación sino precisamente como un escenario muy demostrativo del nivel de prioridad que tienen estos derechos dentro de las políticas centra-

les del país. Lo decimos precisamente porque consideramos que cuando las circunstancias implican mayores retos, son igualmente más claras las prioridades que priman en tales momentos.

En el caso de México, la estrategia contra el narcotráfico no ha tenido en ningún momento el componente de derechos humanos dentro de su panorama o dentro de sus objetivos. Se les ha considerado como un tema colateral que aunque debe respetarse, si se dan violaciones se asume que están son inevitables y que será materia para las garantías judiciales que han de aplicar sanciones y proceder a las reparaciones. Lo llamativo es que el plan de acción (Programa Nacional de Derechos Humanos) no tiene conexión con esta realidad, que es la prioritaria para el país.

Con esto se puede claramente observar cómo los derechos humanos son un tema para acciones y políticas públicas muy específicas pero que no aparecen en las decisiones fundamentales ni en los temas centrales del Estado.¹⁰

Otro tema que es digno de análisis y refleja con mucha nitidez la resistencia que en este país ha significado asumir verdaderos compromisos en materia de derechos humanos, es la falta de una reforma constitucional que incorpore los derechos humanos de los tratados internacionales en la Constitución al mismo nivel que los demás derechos, llamados en el sistema mexicano garantías individuales.

Desde hace casi ya una década se han presentado sendas iniciativas que buscan reformar la Constitución en este sentido, con el aliciente de que han procedido de legisladores de todos los partidos e incluso del propio Presidente de la República en el año 2005. Desde entonces a la fecha, se ha generado una discusión en México en la que aunque se admite el valor intrínseco de los derechos humanos, pesan más concepciones de nacionalismo y de defensa de la soberanía, lo que ha impedido que se adopte un sistema constitucional más abierto –como son los que priman actualmente. La reforma aún continúa pendiente.¹¹

Más allá de personas y momentos, el hecho destacable es la objetiva resistencia que se ha tenido para comenzar por una reforma constitucional que, como piedra angular, permita generar cambios jurídicos y culturales orientados a asumir de lleno los compromisos de derechos humanos.

Detrás de estas resistencias hay, como lo hemos afirmado para la situación de Latinoamérica, una desconfianza de origen sobre la utilidad

que tienen los derechos humanos dentro de las estrategias de desarrollo y una falta de visión de los mismos como una constante de comportamiento dentro del desempeño de un Estado democrático.

Asumir los derechos humanos como política de Estado en México va a requerir una labor de concientización y convencimiento sobre las bondades que tienen los derechos humanos y la ineludible necesidad de asumir sus consecuencias plenamente, si realmente se pretende traspasar los umbrales del subdesarrollo y pasar a la consolidación de un verdadero Estado de derecho.¹²

Esta labor debe dirigirse tanto a las autoridades como a la sociedad, ya que la deficiente visión sobre los derechos humanos prima en todos los sectores, pero deberá ser tarea de las autoridades liderar un enfoque distinto de los derechos humanos, donde prevalezca más la promoción que la defensa, donde se haga mucho énfasis en la prevención y en donde se logre involucrar a todos los actores públicos y privados.

VI. Conclusiones

Haber elegido un título tan descriptivo para este artículo nos facilita encauzar los párrafos de conclusión, ya que nuestro objetivo a lo largo de estas páginas fue el de demostrar que existen resistencias objetivas para implementar políticas de derechos humanos en Latinoamérica.

Lo que añadimos durante el análisis fue fundamentalmente que hablábamos de una política de Estado y no de cualquier política pública y, además, que precisamente una de las mayores debilidades en el modo de abordar las tareas de derechos humanos por estos países consiste en restringir sus alcances. Esta restricción ha consistido fundamentalmente en ubicar los derechos humanos como materia de política internacional o bien como un elemento emergente para las situaciones de crisis institucional. Sin embargo, en todos estos momentos no aparecen nunca los derechos humanos como una tarea vinculada al desarrollo o a la democracia.

Dentro del análisis hicimos un esfuerzo por tratar de identificar algunas de las causas que pueden ayudar a entender por qué razón los derechos humanos no adquieren la suficiente prioridad o centralidad. En todos los casos, las conclusiones nos llevan a una equivocada conceptualización o a una sesgada cultura social sobre el tema. Todo ello resulta realmente

obstaculizador para poder construir una verdadera política de derechos humanos.

El planteamiento final implícito está en la invitación a cambiar esta concepción y a implantar los derechos humanos en las más altas prioridades estatales, como se ha hecho en algunos momentos, en algunos lugares, y darles categoría de instrumento rector.

Consolidar el Estado de derecho en Latinoamérica presenta ahora una serie de dificultades características, una de ellas es la de vencer la instrumentalización que se ha hecho de los derechos humanos y convertirlos en tarea central del Estado.

Notas

1. Aunque no puede decirse que las reflexiones sobre el fundamento de los derechos humanos hayan estado totalmente ausentes del debate internacional, sí es cierto que no han sido el tema fundamental. Entre otros autores que recientemente lo han abordado se encuentra Andrade-Abularach (2008), *Reflexiones sobre el fundamento de los derechos humanos*, UNAM, México.
2. "La democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente. La democracia se basa en la voluntad del pueblo, libremente expresada, para determinar su propio régimen político, económico, social y cultural, y en su plena participación en todos los aspectos de la vida. En este contexto, la promoción y protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional deben ser universales y llevarse a cabo de modo incondicional. La comunidad internacional debe apoyar el fortalecimiento y la promoción de la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el mundo entero." (Conferencia Mundial de Viena, I, 8).
3. Existen ejemplos muy diversos en Latinoamérica de estas soluciones. En el caso de Brasil se creó una Secretaría de Estado de Derechos Humanos (2001), una solución similar se adoptó recientemente en Honduras con la creación de una Secretaría de Justicia y Derechos Humanos (2010). Guatemala cuenta con una Comisión Presidencial. En el caso de México, la coordinación y promoción de esta política de Estado en derechos humanos le corresponde a la Secretaría de Gobernación a través de una Subsecretaría Jurídica y de Derechos Humanos y la conducción operativa, a la Unidad de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos.

Los derechos humanos como políticas de Estado

55

4. Esta es la conclusión que se recoge en el informe sobre *La democracia en America Latina*, PNUD, 2004.
5. Un estudio que toma esta aproximación es la publicación *Human Rights in Societies in Transition* (United Nations University Press (2004) (editado por Shale Horowitz y Albrecht Schnabel).
6. Esta situación exceptúa a México, cuya Constitución vigente es de 1917 y aunque ha sido sometida a innumerables reformas (más de 500) no se ha llevado a cabo un proceso de renovación constitucional integral.
7. A este respecto se recomiendan algunas lecturas que desarrollan instituciones de protección a derechos humanos como el Estado de Cosas Inconstitucionales: Tole Martínez, Julián (2006), "La teoría de la doble dimensión de los derechos fundamentales en Colombia. El estado de cosas inconstitucionales, un ejemplo de su aplicación, *Cuestiones Constitucionales*", en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, número 15, UNAM, México, págs. 253 y ss.
8. La lista de países registrados puede ser consultada en http://www2.ohchr.org/english/issues/plan_actions/ (25/X/2010).
9. Cabe mencionar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe de 2004, lo consideró como uno de los avances más significativos logrados en el continente durante ese año. "La CIDH destaca algunos resultados sumamente positivos en la región: el lanzamiento de un comprensivo programa nacional de derechos humanos en México, que incluye la reforma estructural de las políticas públicas en esta materia; la aprobación de reformas constitucionales para modernizar la justicia y ampliar los mecanismos jurídicos para combatir la impunidad por violaciones de derechos humanos en Brasil; y la realización de un referéndum a pesar de las condiciones de extrema polarización política en Venezuela" <http://www.cidh.org/annualrep/2004sp/cap.1.htm>.
10. Al respecto, puede consultarse esta afirmación en la carta que Human Rights Watch dirige al Presidente de la República: <http://www.hrw.org/en/news/2010/09/17/mexico-carta-al-presidente-calder-n> (2010).
11. Actualmente el proceso de esta iniciativa de reforma constitucional es revisado por la Cámara de Diputados, a partir de que en el mes de abril de 2010, la misma recibió una aprobación unánime por parte del Senado de la República.
12. Se recomienda la consulta de la publicación elaborada entre el Centro Jurídico para los Derechos Humanos y el Programa Estado de Derecho de la Fundación Konrad Adenauer sobre la Política de Estado en Derechos Humanos: http://www.cjdh.org.mx/Documentos/Publicaciones/la_politica_de_derechos_humanos_en_mexico.pdf.

Referencias bibliográficas

- ANDRADE-ABULARACH (2008). *Reflexiones sobre el fundamento de los derechos humanos*, UNAM, México.
- CENTRO JURÍDICO PARA LOS DERECHOS HUMANOS - PROGRAMA ESTADO DE DERECHO DE LA FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER. Política de Estado en Derechos Humanos, en http://www.cjdh.org.mx/Documentos/Publicaciones/la_politica_de_derechos_humanos_en_mexico.pdf.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2004). *Informe 2004*, en <http://www.cidh.org/annualrep/2004sp/cap.1.htm>.
- DWORKIN, RONALD (2002). *Los derechos en serio*, Ariel, España.
- HOROWITZ, SHALE - SCHNABEL, ALBRECHT (eds.) (2004). *Human Rights in Societies in Transition*, (United Nations University Press).
- HUMAN RIGHTS WATCH (2010). <http://www.hrw.org/en/news/2010/09/17/mexico-carta-al-presidente-calder-n>.
- KECK, MARGERET - SIKKINK, KATHRYN (1998). *Activists Beyond Borders*, Cornell University Press, Ithaca.
- OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. http://www2.ohchr.org/english/issues/plan_actions/ (25/X/2010).
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (1993). *Declaración y Programa de Acción de Viena*, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena.
- PNUD (2004). *La democracia en America Latina*, PNUD.
- TOLE MARTÍNEZ, JULIÁN (2006). "La teoría de la doble dimensión de los derechos fundamentales en Colombia. El estado de cosas inconstitucionales, un ejemplo de su aplicación, *Cuestiones Constitucionales*", en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, número 15, UNAM, México.

RESUMEN

No obstante que la democracia, los derechos humanos y el desarrollo se han asumido como una realidad indisoluble en la doctrina internacional de los derechos humanos y que la praxis política comparada muestra tangiblemente la veracidad de esta afirmación, la experiencia habida en las últimas dos décadas del acontecer político latinoamericano nos presenta la existencia de una serie de resistencias que se desplazan entre los niveles políticos y culturales, que impiden implementar esta visión como una política de Estado, la que ha de servir para encauzar las decisiones funda-

Los derechos humanos como políticas de Estado **57**

mentales de gobierno y el quehacer de las políticas públicas, con lo que, en la práctica, esta trilogía se desvanece. La consecuencia es un debilitamiento del Estado de derecho.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVII - N° 4 - Diciembre, 2010